



ART Autorità
di Regolazione
dei Trasporti

Presentazione del Presidente Nicola Zaccheo

Senato della Repubblica
7 settembre 2022

ART

Autorità, Signore e Signori,

Ringrazio la Presidente del Senato per l'ospitalità odierna in questa splendida sala. Ringrazio i rappresentanti del Parlamento e del Governo, le autorità civili e militari e tutti gli uditori oggi presenti nonché coloro che, in questo momento, ci stanno seguendo a distanza.

Il testo che qui presento e con il quale mi appresto a riferire alle Camere sull'attività svolta dall'Autorità di regolazione dei trasporti, copre il periodo compreso tra il 6 agosto 2021 e il 15 giugno 2022. I Componenti del Consiglio con i quali condivido l'onore di rappresentare il Collegio dell'Autorità, Carla Roncallo e Francesco Parola, si uniscono a me in questi saluti iniziali.

**La IX Relazione
annuale dell'Autorità**

Nel periodo di riferimento di questa Relazione annuale si è assistito ad una progressiva attenuazione dell'emergenza epidemiologica che ha così fortemente caratterizzato il contesto degli ultimi due anni, giungendo all'auspicata cessazione dello stato di emergenza.

**Il contesto: la
cessazione dello stato
di emergenza**

Il recupero dei traffici e degli spostamenti rispetto al 2020, pur confermando la globale drastica riduzione rispetto a quelli del 2019, è particolarmente evidente nel settore aereo, per il quale i dati pubblicati riportano un sensibile incremento dei volumi di traffico registrati a partire dallo scorso aprile.

Complessivamente, si assiste ad una generale ripresa dei volumi, su cui attendiamo dati più precisi in relazione alle diverse modalità di trasporto, auspicando che confermino la tendenza ad un rapido ritorno ai livelli pre-pandemia.

Tuttavia, gli effetti dell'emergenza sanitaria non sono stati circoscritti alla sola contrazione della domanda dei servizi di trasporto pubblico e collettivo ma hanno determinato conseguenze notevoli sulle abitudini dei cittadini e sulle modalità di intendere la mobilità nel suo insieme, con l'accelerazione di processi che sono già in atto e che comporteranno radicali cambiamenti economici e sociali.

Il ruolo dell'Autorità
nella transizione
ecologica e digitale

Inoltre, negli ultimi tempi, il settore dei trasporti è stato investito da una spinta all'integrazione dei servizi sia pubblici che privati, dovuta allo sviluppo delle piattaforme tecnologiche. A questa si è aggiunta, nell'ambito di una rinnovata diffusione di consapevolezza ambientale, la presa d'atto dell'incidenza delle attività connesse ai servizi di trasporto sugli equilibri ambientali e climatici.

Ciò si è tradotto nell'insieme di quelle iniziative strategiche avviate dall'Unione europea già a dicembre 2019 con il "*Green Deal* europeo" e finalizzate a traghettare l'Europa verso l'obiettivo dell'impatto climatico zero entro il 2050.

La mobilitazione di ingenti risorse economiche pubbliche attuata in risposta alla crisi pandemica è stata l'occasione, per i decisori politici europei e nazionali, di avviare un ripensamento delle politiche economiche e della programmazione degli obiettivi dei prossimi decenni, e tale ripensamento coinvolge radicalmente la concezione della mobilità. In questo contesto urge, quindi, riprendere e approfondire la riflessione già portata avanti negli ultimi anni, sull'impatto che la transizione digitale e quella ecologica possono avere sulla regolazione nel settore dei trasporti e, viceversa, come quest'ultima potrebbe favorirle o assecondarle. Tematiche, tra l'altro, oggi di rinnovata attualità a causa anche della crisi energetica in corso.

A queste “nuove forme di mobilità” abbiamo deciso di dedicare la prima parte della Relazione annuale, approfondendo sia il ruolo della regolazione dell’Autorità in rapporto alla transizione ecologica, sia le dinamiche relative alle piattaforme digitali, ripercorrendo le principali misure adottate sinora in tali ambiti. In questa parte sono, altresì, contenute tematiche di “visione” su possibili scenari futuri, sui quali tornerò al termine di questa presentazione.

In questo contesto si inserisce il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che, nell’ambito delle iniziative strategiche europee richiamate, prevede specifici obiettivi relativi alla mobilità, in particolare attraverso l’attuazione di investimenti e riforme per la realizzazione di un sistema di infrastrutture moderno, digitalizzato e compatibile con le specificità del territorio italiano.

[PNRR e mobilità](#)

A tale riguardo, appare utile in questa sede evidenziare come l’attività regolatoria dell’ART abbia, per certi aspetti, anticipato alcune misure del PNRR, favorendo la transizione ecologica nell’ambito dei trasporti, mediante atti regolatori con esternalità positive di carattere ambientale.

Attraverso la propria regolazione, l’Autorità è pronta ad accompagnare l’attuazione delle riforme anche nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e transizione digitale, trasversali a tutte le aree di intervento del Piano, al fine di realizzare una concreta integrazione di più mezzi di trasporto, multimodale per gli utenti ed intermodale per le merci.

In tale prospettiva, ribadendo un concetto già espresso durante la presentazione al Parlamento dello scorso anno, auspico che venga inteso quel consolidamento dei poteri di *antitrust enforcement* e dei poteri di regolazione settoriale previsto dal PNRR per ART (e per le altre Autorità nazionali di

regolazione) preservandone, al contempo, l'indipendenza strutturale e funzionale. Colgo l'occasione per sottolineare quanto fondamentale sia assicurare, soprattutto in questo momento storico, la piena indipendenza delle Autorità amministrative indipendenti, a tutela degli interessi di tutti, e quanto sia importante respingere qualsiasi tentativo mirato a limitarne l'autonomia.

La Relazione Annuale

Mi accingo ora ad illustrare le principali attività condotte dall'Autorità nel periodo di riferimento considerato. Esse sono esaurientemente dettagliate nell'edizione integrale della Relazione annuale.

Accesso alle infrastrutture

Partendo dalla regolazione dell'accesso alle infrastrutture, in ambito aeroportuale l'Autorità, in considerazione delle condizioni di incertezza e di instabilità economica determinate dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, già a maggio 2021 era intervenuta a sostegno del settore con la delibera n. 68/2021, l'atto di regolazione che ha consentito il differimento, al 1° gennaio 2023, dell'entrata in vigore dei nuovi modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, approvati con la delibera n.136/2020.

Le infrastrutture aeroportuali

La Verifica di Impatto della Regolazione della delibera n. 136/2020

Negli scorsi mesi è stata avviata la Verifica di impatto della regolazione (VIR), prevista dalla stessa delibera n. 68/2021, allo scopo di esaminare il livello di raggiungimento degli obiettivi della regolazione vigente, di valutarne il grado di attualità (anche rispetto al mutato contesto di mercato) e di individuare gli eventuali correttivi da apportare, se del caso, alla delibera n. 136/2020. Mi preme evidenziare che la VIR introdotta con questo procedimento è la prima condotta dalla istituzione dell'ART (che ricordiamo essere la più giovane tra le Autorità di regolazione indipendenti). La Consiliatura in corso ha deciso di adottare sistematicamente la prassi che prevede sia un'accurata

Analisi di impatto della regolazione (AIR) in caso di avvio di nuove misure regolatorie, sia la Verifica di impatto della regolazione prima di qualsiasi aggiornamento di delibere regolatorie già in vigore.

A conclusione di questa VIR, con l'adozione della delibera n. 42/2022, l'Autorità ha avviato un procedimento per la complessiva revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali. È stata, conseguentemente, indetta la consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione che si intende adottare, per consentire ai soggetti interessati di formulare osservazioni e proposte sul documento che è stato oggetto anche di Analisi di impatto della regolazione. La consultazione si è appena conclusa e i contributi pervenuti sono stati ulteriormente approfonditi nel corso di una audizione tenutasi con gli *stakeholder* prima della pausa estiva.

Infine, nel periodo considerato, l'Autorità ha avviato una intensa attività di collaborazione con ENAC che ha riguardato la disciplina concernente i modelli tariffari di quattro dei cinque aeroporti (Fiumicino, Ciampino, Malpensa e Linate) regolati con Contratti di programma c.d. "in deroga", nell'ottica della definitiva estensione delle competenze regolatorie di ART su tali aeroporti.

Avuto riguardo all'accesso alle infrastrutture autostradali, il sistema tariffario di pedaggio ART prevede, tra l'altro, obiettivi di efficientamento e di qualità da applicare alle dinamiche tariffarie, nonché la verifica degli investimenti effettivamente realizzati rispetto a quelli programmati, che hanno un impatto diretto sull'aggiornamento annuale delle tariffe. Ad oggi, però, soltanto per tre delle 23 concessioni per cui l'Autorità ha definito il sistema tariffario (Asti-Cuneo, SATAP A4 Torino - Milano e ASPI), si è concluso l'*iter* amministrativo di recepimento della regolazione economica definita dall'Autorità.

Le infrastrutture autostradali

*Procedure di
approvazione
delle convenzioni di
concessione autostradali*

Tale situazione è determinata anche dalla complessità delle procedure di approvazione degli aggiornamenti della pianificazione economico-finanziaria e delle revisioni delle convenzioni di concessione autostradali, che prevedono il coinvolgimento, oltre ad ART, di molteplici soggetti istituzionali, quali il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) che, sentito il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), si pronuncia entro i successivi trenta giorni. Gli aggiornamenti o le revisioni sono, poi, approvati con decreto interministeriale MIMS-MEF, decreto a sua volta sottoposto al controllo preventivo di regolarità contabile della Corte dei conti.

Si rileva, inoltre, che l'esercizio delle competenze sopra elencate avviene, in alcuni casi, anche con rilevante sfasatura temporale, determinando una non sempre agevole individuazione delle volontà e degli esiti delle attività riconducibili a tutti i *player* a vario titolo coinvolti (amministrazioni concedenti, organi di controllo, ART).

A titolo di esempio, con riferimento al rapporto convenzionale con ASPI, il Parere reso dall'Autorità è del 14 ottobre 2020, la delibera CIPESS sul III Atto aggiuntivo è del 22 dicembre 2021, mentre il decreto interministeriale del 22 febbraio 2022 è stato registrato dalla Corte dei conti il 17 marzo 2022. Nei prossimi mesi l'Autorità eserciterà i propri poteri di vigilanza, come al solito in maniera rigorosa e dettagliata, su tutti gli atti di questo procedimento e, comunque, in occasione della proposta di aggiornamento annuale che il concessionario potrà avanzare al MIMS entro il 15 ottobre.

*Riflessione su possibili
semplificazioni
procedurali*

Sarebbe, a mio parere, opportuna una riflessione su possibili semplificazioni dell'*iter* sopra descritto, anche in vista degli obiettivi previsti dalla misura M1C2-11 contenuta nell'allegato della Decisione di esecuzione del Consiglio

dell'Unione europea sull'approvazione della valutazione del PNRR, che affida alle leggi annuali sulla concorrenza 2022-2023 il perseguimento, con stringenti tempistiche di attuazione, di traguardi e obiettivi nel settore dei "trasporti/autostrade". Al riguardo potrebbe, ad esempio, essere ridefinito il ruolo del NARS in tali procedimenti, rammentando il compito istituzionale da esso ricoperto, essendo l'organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPESS in materia tariffaria e di regolazione dei servizi di pubblica utilità, non regolamentati da una specifica Autorità di settore. Probabilmente siamo in presenza di una sovrapposizione di competenze che necessita, essendo ART l'Autorità specifica di settore, di essere risolta con intervento normativo.

Con riferimento all'attività consultiva dell'Autorità in ambito autostradale, essa si è estrinsecata nell'ambito del procedimento di aggiornamento del Piano Economico Finanziario relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Società Tangenziale di Napoli S.p.A., mediante il rilascio del parere di competenza al MIMS, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

L'attività consultiva

Accanto ai richiamati interventi, all'Autorità è riconosciuto, tra l'altro, anche il compito di "definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali" finalizzati all'affidamento dei servizi erogati sulla rete autostradale, tra i quali rientrano quelli di distribuzione di carbolubrificanti e quelli relativi alle attività commerciali e/o di ristorazione (c.d. servizi *oil* e non *oil*).

Provvedimento Oil - non Oil

A seguito dei recenti interventi del legislatore nazionale, sono andati ad aggiungersi, ai servizi sopra citati, anche quelli di fornitura di Gas Naturale Compresso (GNC), di Gas Naturale Liquefatto (GNL) e di ricarica elettrica, nell'obiettivo di favorire la riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra, secondo quanto annunciato dalla Commissione europea mediante il già citato *Green Deal* europeo.

È in questo preciso contesto che si colloca l'attività istruttoria dell'Autorità che ha deliberato, lo scorso anno, l'avvio del procedimento, ancora in corso, volto alla definizione degli schemi di tali bandi. La relativa consultazione pubblica ha riscosso grande partecipazione da parte delle associazioni di categoria e degli operatori attivi nei diversi settori interessati: dai concessionari autostradali alle imprese operanti nella ristorazione, dalle imprese petrolifere ai principali operatori nel campo del GNL e GNC, fino ai *player* del nuovo mercato delle colonnine di ricarica elettriche. Abbiamo, altresì, ricevuto preziosi contributi, per i profili di propria competenza, dagli *stakeholder* istituzionali, più specificatamente da MIMS, MISE, MITE, AGCM, ARERA e ANAC.

Alla luce dei numerosi contributi pervenuti sullo schema di atto regolatorio, ART ha ritenuto, con la delibera n. 53/2022, di indire una seconda consultazione pubblica, anch'essa molto partecipata.

Attesa la numerosità e la complessità dei contributi ricevuti, l'Autorità, con delibera n. 89/2022, ha esteso al 28 ottobre 2022 il termine di conclusione del procedimento.

Tuttavia, l'iter riguardante i servizi di ricarica elettrica è stato velocizzato e le relative misure regolatorie sono state approvate nella seduta di Consiglio del 4 agosto 2022.

Desidero evidenziare la portata innovativa di questo procedimento, ormai avviato alla conclusione, in un ambito, peraltro, nel quale le finalità dell'azione regolatoria dell'Autorità devono coniugarsi con le tematiche afferenti alla sostenibilità ambientale, e dove quindi l'Autorità deve individuare delle misure di regolazione in grado di accompagnare gli indirizzi del legislatore, nazionale ed europeo, nel perseguimento degli obiettivi da essi definiti.

Sono lieto, infine, di sottolineare come la regolazione economica dell'Autorità nel settore autostradale ormai costituisca un punto di riferimento a livello europeo, come recentemente è emerso a seguito di una richiesta avanzata dal regolatore francese (*ART France*) di poter approfondire e condividere l'esperienza da noi maturata.

Venendo alle reti ferroviarie, ambito in cui l'Autorità è storicamente da più tempo impegnata ad esercitare il proprio mandato istituzionale, l'attività è proseguita con l'azione di attenta vigilanza sull'operato del gestore dell'infrastruttura nazionale e dei gestori delle infrastrutture regionali.

*Le infrastrutture
ferroviarie*

Si è intervenuti principalmente con azioni di monitoraggio e regolazione riferite distintamente al Prospetto Informativo della Rete (PIR), al Piano Commerciale di Rete Ferroviaria Italiana (RFI) ed alla determinazione, da parte di quest'ultima, dei canoni di pedaggio e dei corrispettivi per i servizi a valere sul prossimo periodo regolatorio.

Per quanto riguarda la prima linea di attività, l'Autorità ha definito indicazioni e prescrizioni sul PIR edizione 2023 di RFI, nonché sui PIR dei gestori delle reti regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Le tematiche oggetto dei rilievi e prescrizioni emanate dall'Autorità, principalmente nei confronti di RFI, sono relative – *inter alia* – all'allocazione della capacità nelle stazioni di confine, al rinnovo degli accordi quadro, alle

tempistiche per la presentazione delle richieste di tracce in corso d'orario, ai criteri di imputazione delle cause di ritardo per i servizi di trasporto internazionale, al trasporto delle merci pericolose, all'accessibilità per le persone con disabilità e a mobilità ridotta (PMR).

Con riferimento ai PIR relativi alle reti regionali interconnesse, è proseguita l'azione volta ad un progressivo miglioramento verso un assetto regolatorio e gestionale di dette reti che le renda pronte allo sviluppo del mercato concorrenziale dei servizi di trasporto effettuati sulle stesse, attualmente eserciti sostanzialmente dalle sole imprese ferroviarie titolari dei Contratti di servizio per il trasporto pubblico locale, in alcuni casi ancora verticalmente integrate con gli stessi gestori infrastrutturali.

Per quanto riguarda la seconda linea di attività, relativa al Piano Commerciale di RFI, l'Autorità ha effettuato un'attenta disamina dell'edizione proposta nel mese di marzo 2022 da RFI ed ha raccomandato una significativa evoluzione contenutistica del documento, mirata a renderlo un più completo piano industriale, quindi meglio assimilabile a ciò che il legislatore eurounitario ha voluto intendere prevedendo, con la direttiva 2012/34/UE (cd. "direttiva Recast"), la predisposizione di un *business plan*, nel quale illustrare, in forma compiuta e trasparente, la prospettiva di sviluppo industriale, oltre che commerciale, traguardando un orizzonte temporale, non solo di breve e medio, ma anche di lungo periodo.

Per quanto riguarda, infine, la terza linea di attività, riferita al processo di determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi per i servizi ivi forniti per il periodo regolatorio 2022-2026, relativi quindi al cosiddetto Pacchetto Minimo di Accesso (PMdA) ed ai servizi diversi dal pacchetto minimo di accesso (extra-PMdA), l'Autorità, anche al fine di mitigare gli effetti derivanti da un mercato ancora connotato

da un elevato grado di incertezza a seguito della emergenza sanitaria, con delibera n. 43/2022 ha prorogato di un anno la presentazione delle proposte tariffarie che, conseguentemente, saranno formulate nel corso del 2023 e riguarderanno il periodo 2024-2028.

In questo contesto, particolare importanza assume la decisione del Consiglio dell’Autorità di avviare, mediante l’adozione della delibera n. 17/2022, il procedimento di Verifica di impatto della regolazione introdotta con la delibera n. 96/2015. La VIR ha come obiettivo quello di analizzare gli effetti prodotti dal sopra citato atto regolatorio nel corso del primo periodo tariffario (2016-2021), di condurre un’analisi del contesto economico del settore di riferimento e dei suoi possibili sviluppi in corso (anche in relazione agli effetti prodotti dall’emergenza epidemiologica), di analizzare miglioramenti dell’efficientamento gestionale mediante *Key Performance Indicator* (KPI) connessi alla gestione della rete. Tutti questi elementi saranno poi utilizzati per la individuazione e definizione di eventuali correttivi da apportare alla delibera interessata (la già citata delibera n. 96/2015).

La Verifica di Impatto della Regolazione della delibera n. 96/2015

Inoltre, saranno altresì analizzate le ricadute degli ingenti investimenti previsti dal PNRR entro il 2026, sia in termini di miglioramento che in termini di aumento della capacità dell’infrastruttura ferroviaria.

Passando, ora, all’accesso alle infrastrutture portuali, sono state predisposte attività funzionali al monitoraggio delle misure adottate in materia di concessioni ed autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni portuali, ulteriormente rafforzate con l’avvio di una collaborazione con l’Agenzia delle accise, dogane e monopoli (ADM), attraverso lo sviluppo di due piattaforme informatiche per il tracciamento delle merci.

Le infrastrutture portuali

Vorrei evidenziare quanto sia cruciale, per il completamento del quadro regolatorio ART nel settore portuale, che vengano forniti, da parte di tutte le Autorità di Sistema Portuale, i dati relativi alle concessioni demaniali (ex art.18 della legge 84/94) nel Sistema informativo del demanio marittimo (SID-il Portale del mare). Ciò consentirà all'Autorità di disporre di sufficienti elementi conoscitivi per avviare le prossime azioni, in particolare la VIR sulla regolazione introdotta dalla delibera n. 57/2018, funzionale ad una possibile revisione della stessa.

A tal fine è anche previsto, nei prossimi mesi, l'avvio di una indagine conoscitiva, tesa ad ascoltare le opinioni degli *stakeholder* del settore, propedeutica ad eventuali nuove misure regolatorie.

Con riferimento alla vigilanza sull'applicazione del Regolamento (UE) 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, relativamente al perimetro di intervento attribuito all'Autorità, si evidenzia come il corretto esercizio delle competenze ad essa attribuite debba essere, necessariamente, accompagnato dal relativo apparato sanzionatorio, sul quale si resta ancora in attesa del necessario intervento legislativo.

*L'accesso alle
autostazioni*

Nel corso dell'ultimo anno, passando all'accessibilità delle autostazioni, l'attenzione dell'ART si è focalizzata su attività di monitoraggio e verifica che hanno coinvolto tutte le regioni italiane, portando all'identificazione delle autostazioni interessate dall'applicazione della delibera n. 56/2018, al fine di assicurare l'implementazione degli strumenti gestionali previsti e l'adeguata diffusione delle misure regolatorie, a beneficio di vettori e utenti, con particolare riferimento alla presenza di barriere architettoniche e segnaletica, disponibilità di informazioni, accoglienza e assistenza,

riservando specifica attenzione, come vedremo meglio nel seguito, alle esigenze delle persone con disabilità e a mobilità ridotta.

Venendo alla regolazione dei servizi di trasporto pubblico, sia locale che regionale e nazionale, essa rappresenta una delle attività cardine dell'Autorità, svolgendo il compito di presidio dell'efficienza degli ambiti di servizio pubblico, dell'economicità delle gestioni, delle condizioni di partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi eque e non discriminatorie e della sostenibilità delle tariffe, in un quadro di progressivo miglioramento dei livelli qualitativi, affinché la ricerca dell'efficienza e le dinamiche competitive non agiscano a scapito della qualità dei servizi, ma siano, nel complesso, orientate a tutelare l'utenza.

La regolazione dei servizi

I provvedimenti dell'Autorità sono, conseguentemente, volti a regolare tutti i passaggi per garantire questi obiettivi. Nello specifico, durante la fase programmatica antecedente agli affidamenti dei servizi su strada e per ferrovia, l'ART definisce i criteri per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico. Questi ultimi, nelle attività di avvio delle procedure di affidamento, sono circoscritti e dettagliati stabilendo, contestualmente, i livelli qualitativi e le corrispondenti compensazioni, la determinazione dell'estensione dei lotti e della loro natura, nonché, per il trasporto ferroviario regionale, nei casi di affidamento diretto o *in house*, l'indicazione di criteri per la redazione dei piani economico-finanziari e di piani di raggiungimento degli obiettivi regolatori.

Dalla programmazione all'esecuzione dei Contratti di servizio

A tal proposito, le misure adottate dall'Autorità, sono state oggetto, nel periodo di riferimento, di un'intensa attività di monitoraggio, la quale non si esaurisce in una mera verifica di conformità, ma è funzionale ad orientare e supportare l'operato delle amministrazioni ed enti affidanti, attraverso

pareri e osservazioni tesi a favorire un miglior utilizzo delle risorse pubbliche, con conseguente vantaggio per i cittadini.

*I servizi di cabotaggio
marittimo*

La regolazione dell'Autorità ha prodotto effetti positivi anche sul processo di liberalizzazione dei servizi di cabotaggio marittimo, avviatosi già nel 2021 e proseguito nell'anno in corso, con le procedure di affidamento per assicurare i servizi per la continuità territoriale con le isole, su tratte oggetto di sovvenzioni pubbliche negli ultimi decenni. Nel periodo considerato è proseguita l'attività di ricognizione delle procedure di affidamento avviate e dei Contratti di servizio vigenti, nonché una generale e costante osservazione del funzionamento del mercato nel suo complesso. In esito a tali attività di verifica, sono state, altresì, avviate nuove procedure di affidamento.

Si segnala, in particolare, l'applicazione da parte della Regione Sardegna della cornice regolatoria ART, nel caso di un affidamento in cui questa non trovava diretta applicazione, stante la natura internazionale del collegamento, a testimonianza del riconoscimento della valenza della regolazione dell'Autorità anche al di fuori del suo perimetro di applicazione specifico.

I Contratti di servizio

Grazie all'applicazione della regolazione dell'Autorità nei diversi settori del trasporto pubblico su strada, ferroviario e marittimo, i nuovi Contratti di servizio (CdS) contengono, ora, obiettivi di efficienza e di qualità, 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.

Venendo al Trasporto Pubblico Locale (TPL), il perdurare dell'emergenza pandemica e l'impatto delle sue conseguenze nel settore ha determinato, da parte dell'Autorità, nell'espressione dei pareri, la formulazione di indicazioni alle amministrazioni interessate che tengono conto, tra l'altro, delle conseguenze sulla domanda derivanti dall'emergenza sanitaria e della necessità di proseguire il monitoraggio al fine di cogliere tempestivamente le variazioni nei comportamenti degli utenti e la conseguente evoluzione dei fabbisogni di mobilità.

Trasporto Pubblico Locale

Come ho avuto più volte modo di dichiarare, il TPL costituisce un settore che ben si presta alla sperimentazione di modelli di mobilità sostenibile e di integrazione multimodale, temi, come noto, di primario rilievo nell'agenda del Governo e delle Istituzioni europee.

Mobilità sostenibile e integrazione multimodale

L'introduzione di sistemi di mobilità innovativi, in particolare per gli spostamenti brevi in città, e la diffusione della mobilità condivisa, con l'utilizzo di applicazioni digitali, impongono la necessità di ripensare il ruolo dei servizi di TPL nel soddisfacimento delle esigenze di mobilità.

Strettamente collegato ai temi dell'integrazione multimodale è l'ambito del servizio pubblico non di linea, sul quale l'Autorità è intervenuta negli scorsi mesi con un provvedimento di grande rilevanza, la delibera n. 46/2022, con la quale, a seguito della consultazione di tutti gli *stakeholder* del settore, sono state adottate le *"Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per regioni ed enti locali"*. Queste ultime sono finalizzate a fornire una metodologia a supporto degli enti territoriali istituendo un quadro di regole uniformi per tutte le Regioni e gli Enti locali.

Le linee guida in materia di taxi

Il provvedimento adottato consente agli operatori maggiore flessibilità in ambito tariffario, tenendo conto, altresì, degli aspetti di inclusività sociale. L'applicazione delle linee guida, anche grazie alla prescritta attivazione di processi di monitoraggio sistematico del servizio e della sua qualità, favorirà, in prospettiva, l'uniformazione delle procedure per il rilascio di autorizzazioni, oltre ad eventuali ed essenziali analisi di *benchmark*.

Tali linee guida, a mio parere, offrono soluzioni ai temi che erano all'attenzione del Governo nell'ambito del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (d.d.l. Concorrenza) prima dello stralcio del corrispondente art. 10 quali, per citare i principali, la tutela del consumatore, le piattaforme tecnologiche, le nuove forme di mobilità e la più volte citata sostenibilità ambientale.

I diritti dei passeggeri e degli utenti

Passiamo ora al tema della tutela dei diritti dei passeggeri e degli utenti, che questa Consiliatura ha assunto tra gli obiettivi pluriennali e strategici deliberati a inizio mandato.

L'Autorità esercita le competenze assegnate dal decreto istitutivo e svolge le funzioni di vigilanza, quale organismo nazionale responsabile della corretta esecuzione dei regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne. All'Autorità sono altresì assegnate funzioni di regolazione *ex ante*, con il compito, in particolare, di definire il 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.

Nel periodo in esame, l'Autorità ha avviato, con la delibera n. 59/2022, un importante procedimento regolatorio, primo a livello europeo, inerente un'indagine conoscitiva finalizzata ad acquisire elementi utili per la definizione del contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali. La consultazione, che ha visto la partecipazione di tutti gli *stakeholder*, si è appena conclusa. La relativa misura regolatoria sarà adottata dall'Autorità al termine dell'analisi di tutti i contributi pervenuti.

L'indagine conoscitiva per la definizione del contenuto minimo dei diritti degli utenti autostradali

Oltre alle citate attività di regolazione e di *enforcement*, l'ART ha svolto attività consultiva nel corso delle procedure di contestazione di pratiche commerciali scorrette di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in esecuzione del Codice del consumo. Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha reso all'AGCM pareri inerenti a violazioni dei diritti dei consumatori in materia di trasporto marittimo e autostradale.

L'attività consultiva

Con riferimento, invece, alle funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione dei regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri, l'attività dell'Autorità non si è limitata alla mera valutazione dei reclami e delle segnalazioni pervenute dagli utenti e all'eventuale esercizio dei poteri afflittivi e sanzionatori. Infatti, l'ART, assumendo iniziative anche d'ufficio, ha indotto i soggetti regolati a porre in essere le condizioni organizzative e gestionali atte a ridurre la frequenza dei disservizi segnalati e a cessare le condotte contestate.

Applicazione dei regolamenti UE in materia di diritti dei passeggeri

Colgo l'occasione per porre l'attenzione sulle criticità che caratterizzano il sistema sanzionatorio per la tutela dei diritti dei passeggeri, criticità che ho avuto modo di evidenziare anche in occasione di due recenti audizioni in Parlamento (l'8 febbraio 2022 presso la "Commissione parlamentare d'inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti" della Camera

Le criticità del sistema sanzionatorio

dei deputati; il 17 febbraio 2022 presso la "Commissione 10^a Industria, commercio, turismo" del Senato della Repubblica, nell'ambito della disamina del d.d.l. "Concorrenza").

I vigenti decreti legislativi recanti la disciplina sanzionatoria europea per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti di settore richiedono, ad avviso di questa Autorità, un intervento atto a rafforzarne i poteri sanzionatori, essendo l'ordinamento in corso del tutto inadeguato ad assicurarne l'effettività e l'efficacia dissuasiva.

*Tutela delle persone con
disabilità e a mobilità
ridotta (PMR)*

Con riferimento alla tutela dei diritti dei passeggeri con disabilità e mobilità ridotta, l'Autorità ha proseguito l'attività di vigilanza sulla corretta applicazione delle misure degli atti di regolazione adottati ed ha avviato, nell'ottobre 2021, un'iniziativa finalizzata a raccogliere, in via preliminare, dati sull'effettivo livello di accessibilità alle informazioni da parte degli utenti con disabilità nei diversi ambiti di trasporto. Le risultanze acquisite saranno tenute in considerazione ai fini dello sviluppo delle iniziative da adottare in attuazione dell'obiettivo strategico dell'Autorità che, proprio per il biennio 2022/2023, prevede l'intensificazione delle azioni volte al miglioramento della salvaguardia dei diritti delle PMR.

Come precedentemente annunciato, l'Autorità è intervenuta, nel settore ferroviario, nell'ambito delle indicazioni e prescrizioni relative al PIR, definendo i servizi assistenza e quelli di fornitura e gestione dei dispositivi di ausilio per la salita a bordo delle PMR. Dal monitoraggio effettuato, è emerso che tutte le imprese ferroviarie hanno sottoscritto gli accordi previsti dalla normativa europea, necessari a formalizzare il recepimento dei servizi citati.

Una ulteriore iniziativa dell’Autorità ha riguardato la definizione delle c.d. “stazioni autobus designate”, nelle quali, ai sensi di quanto previsto dal pertinente regolamento europeo, deve essere garantita l’assistenza alle persone con disabilità e a mobilità ridotta.

A tale riguardo, l’Autorità ha coinvolto la Conferenza delle regioni e delle province autonome e il MIMS al fine di individuare tali autostazioni tra quelle che, secondo la regolazione dell’Autorità, devono adottare il Prospetto informativo di autostazione (PIA).

Nell’ottica di una sempre maggiore attenzione alla tutela del consumatore, infine, sono particolarmente lieto di annunciare (e ringrazio il Parlamento e il Governo per questo) che, all’art. 10 del d.d.l. Concorrenza 2021, vengono attribuite all’Autorità strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (*Alternative Dispute Resolution – ADR*) tra operatori economici e utenti o consumatori, che consentono all’ART, al pari di altre Autorità di regolazione, di avvalersi di procedure che si sono dimostrate particolarmente efficaci nel garantire un’effettiva tutela dei consumatori.

La risoluzione alternativa delle controversie

Con l’obiettivo di accrescere tra gli utenti il grado di consapevolezza degli strumenti di tutela dei diritti dei passeggeri, l’Autorità ha inteso rafforzare la comunicazione istituzionale esterna, anch’essa individuata tra gli obiettivi programmatici e strategici pluriennali. È quindi proseguita, a dicembre 2021, la campagna di comunicazione istituzionale dedicata ai diritti dei passeggeri del trasporto collettivo terrestre e marittimo, con particolare attenzione proprio ai passeggeri a mobilità ridotta.

La comunicazione istituzionale

"La giornata mondiale dei diritti dei consumatori"

A testimonianza ulteriore dell'attenzione che questa Consiliatura rivolge al tema della tutela del diritto alla mobilità, il 15 marzo scorso l'Autorità ha accolto con entusiasmo l'invito rivolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti, fornendo il proprio contributo all'evento celebrativo del sessantesimo anniversario della "Giornata mondiale dei diritti dei consumatori".

Organizzazione e funzionamento

Per quanto attiene all'operatività della struttura, la misura dell'aliquota contributiva per il funzionamento dell'Autorità per il 2022 è stata determinata nello 0,6 per mille, quindi, anche per l'anno in corso, inferiore al massimo previsto dalla legge. Inoltre, diversamente dalle annualità precedenti, la soglia minima di fatturato al di sotto della quale il versamento non è dovuto, è stata innalzata a cinque milioni euro, determinando, in tal modo, la sostanziale esclusione dall'adempimento degli operatori di dimensioni minori.

Autofinanziamento

Anche per il 2022, con l'art. 16 del d.l. n. 21/2022 (c.d. decreto "Ucraina"), le imprese eroganti attività di autotrasporto merci conto terzi sono state esonerate dalla corresponsione del contributo.

Come ho avuto modo di rappresentare in occasione dell'audizione del 12 aprile scorso alle Commissioni riunite 6^a (Finanze e tesoro) e 10^a (Industria, commercio e turismo) del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del succitato decreto legge, l'esonero del contributo sembrerebbe sottintendere che il funzionamento dell'Autorità venga considerato unicamente come un onere per un settore fondamentale dell'economia del Paese, quale quello dell'autotrasporto.

Al contrario, per espressa indicazione normativa, l'Autorità garantisce, tramite la regolazione, la mobilità delle merci in ambito nazionale, locale e urbano, anche collegata a stazioni, aeroporti e porti, a tutela delle imprese del settore. La missione dell'Autorità è quella di agevolare l'attività degli autotrasportatori e degli operatori della logistica.

L'ART ha già introdotto alcune misure di regolazione che interessano questo importante comparto e sono convinto sia necessaria un'azione più incisiva, soprattutto in questo momento, sempre a garanzia degli interessi di tutti gli attori.

Avuto riguardo al personale dell'Autorità, al quale desidero rinnovare, anche a nome del Collegio, l'apprezzamento per la professionalità e l'impegno quotidianamente profuso, mi preme sottolineare l'attuale inadeguatezza della pianta organica che non permette all'ART di poter esercitare appieno le proprie competenze nel vasto settore in cui opera, anche in considerazione dell'aumento considerevole dei soggetti regolati (alla luce delle recenti sentenze favorevoli del Consiglio di Stato sul contenzioso), delle attività correlate all'attuazione del PNRR e all'attivazione delle sopra citate procedure semplificate non giurisdizionali a tutela degli utenti.

Per queste ragioni, auspico si giunga, nel più breve tempo possibile, ad un incremento della dotazione organica di ulteriori 30 unità.

Personale: necessità di incremento della dotazione organica

*Politiche per il personale
e dialogo con le
rappresentanze sindacali*

Passando alle politiche per il personale, sono stati perfezionati accordi di intesa con le rappresentanze sindacali, volti al miglioramento del sistema di valutazione della *performance* e all'adeguamento del trattamento economico del personale dell'Autorità.

*Formazione del
personale*

Inoltre, con riferimento alle politiche di formazione, l'Autorità ha organizzato un primo evento di *team building* e *welfare* di grande rilevanza sociale, formando oltre il 90% del proprio personale alle tecniche di Primo Soccorso ed uso del defibrillatore, in conformità alle disposizioni contenute nella legge n. 116/2021 (che prevede la presenza di tali apparati nelle sedi delle pubbliche amministrazioni, a bordo dei mezzi di trasporto e nelle relative infrastrutture).

Ringraziamenti

Prima di avviarmi alle considerazioni finali, desidero porgere alcuni doverosi ringraziamenti.

Ringrazio il Parlamento, la Presidenza del Consiglio, il Consiglio di Stato, il TAR del Piemonte e del Lazio, l'Avvocatura dello Stato, i Ministeri e le amministrazioni nazionali, centrali e territoriali, con le quali l'Autorità collabora quotidianamente.

Un ringraziamento particolare alla Città di Torino, al Politecnico di Torino e all'Agenzia delle accise, dogane e monopoli che ci ospitano, alla Regione Piemonte, alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri, alle altre Autorità indipendenti e a tutte le istituzioni con le quali abbiamo protocolli di collaborazione.

Desidero ringraziare i miei colleghi Consiglieri per la reale “collegialità” con la quale operiamo quotidianamente.

Ringrazio il Segretario generale, dott. Improta, per il suo preziosissimo quotidiano sostegno, il Consigliere giuridico cons. Pettinari e l'esperto giuridico cons. Di Matteo, il nuovo Garante etico pres. Claudio Zucchelli e il Garante uscente prof. Ranci, il Collegio dei revisori, il Nucleo di valutazione dell'Autorità e l'*Advisory board* (dando il benvenuto al nuovo membro prof. Nicita), il mio portavoce, dott. Bruno, il Segretario del consiglio, dott. Marchetta, tutti gli altri esperti e assistenti.

Un ringraziamento speciale al mio Capo di gabinetto, ing. Orlando.

Concludo questa presentazione della Relazione annuale con una riflessione prospettica sulla mobilità del futuro cui accennavo all'inizio della mia esposizione.

**Prospettive: la
mobilità del futuro**

Nel quadro evolutivo della mobilità, caratterizzato, come ben argomentato nella Relazione annuale, da nuove dinamiche di incontro della domanda e dell'offerta, la regolazione economica assume un ruolo di rilievo nel rispondere alle criticità poste dai nuovi scenari, promuovendo, in coerenza con le proprie competenze, il corretto funzionamento dei mercati e, in particolare, l'accesso equo e non discriminatorio ad un sistema di infrastrutture e servizi di trasporto adeguati ed integrati.

Come più volte richiamato nel corso della Relazione, tale ruolo si fonda nello specifico su due aspetti, ritenuti maggiormente significativi, la transizione ecologica e l'innovazione digitale, con lo specifico obiettivo di favorire lo *shift* dalla mobilità privata verso quella collettiva.

Affinché i benefici degli ingenti investimenti pubblici possano amplificarsi e conseguirsi su una scala più ampia, si richiede da un lato una costante ricerca di maggiore efficienza, innovazione e qualità dei servizi per le imprese destinatarie dei fondi pubblici, per meglio assecondare le tendenze evolutive della domanda e, dall'altra, anche una maggiore mobilitazione di risorse finanziarie private da affiancare a quelle pubbliche. Sono proprio questi i temi ai quali rivolge attenzione la regolazione economica indipendente, alla luce delle strategie europee e nazionali di cui si è detto e della diffusione delle nuove applicazioni digitali per la mobilità di persone e merci.

L'offerta di diverse combinazioni di soluzioni di trasporto, sempre più integrate attraverso le piattaforme digitali, pone anche dei rischi riguardanti l'uso non trasparente e discriminatorio degli algoritmi e dei connessi dati nei confronti di utenti e operatori. Richiede, altresì, interventi tesi a favorire l'uso pubblico dei dati necessari ad assumere le corrette scelte modali, nonché ad esercitare le funzioni pubbliche di pianificazione, programmazione e controllo.

L'Autorità, naturalmente vocata all'innovazione e all'evoluzione dei mercati e dei servizi, non è indifferente alle nuove sfide della regolazione poste dai nuovi mercati di riferimento e, per coglierle al meglio, è necessaria una riflessione circa un ampliamento del proprio perimetro di competenze così da garantire, attraverso gli strumenti più appropriati, una corretta regolazione della "mobilità del futuro".



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

