

RELAZIONE PER AUDIZIONE COMMISSIONE TRASPORTI

Principi generali

Iniziamo questa relazione da una panoramica di possibili attività che vedranno l'Autorità impegnata nel prossimo futuro, fornendo anche preliminari linee di indirizzo che intenderemo proporre in caso fossimo nominati Presidente e Consiglieri di Art.

Vogliamo partire ricordando le più recenti competenze attribuite negli ultimi tempi dal Parlamento ad Art, quelle relative alla regolazione economica per i cosiddetti aeroporti in deroga – Milano, Venezia e Roma (che da soli, rappresentano oltre il 50% della domanda di trasporto aereo da/per l'Italia) – nonché quelle relative alle concessioni autostradali vigenti, importantissimi temi che si aggiungono ad un insieme complesso di competenze già da tempo attribuite e regolate dall'Autorità.

In tema di autostrade ma, più in generale, per tutto il settore dei trasporti, uno dei task più importanti che saremo sicuramente chiamati ad affrontare, riguarderà la garanzia, attraverso l'individuazione dei relativi modelli tariffari, del necessario riequilibrio di rapporti tra concessionario e concedente, a beneficio sia della competitività delle nostre imprese sia degli utenti, che devono poter fruire di servizi migliori e affidabili (anche rispetto a nuove emergenze come quella sanitaria che stiamo affrontando), potendo contare su uno standard di qualità certo, tutelato e a un giusto prezzo.

Nei prossimi anni sarà fondamentale, a nostro parere, che le competenze regolatorie di ART assecondino non solo le sensibilità sociali già note in termini di mobilità sostenibile, ormai ineludibili soprattutto nei contesti maggiormente urbanizzati, ma accompagnino anche lo sforzo di programmazione economica che farà il Governo per ammodernare l'infrastrutturazione del nostro Paese (pensiamo, ad esempio, al recentissimo finanziamento BEI in favore dell'AV da Napoli a Bari che dovrà essere utilizzata al massimo delle sue potenzialità) in modo da assicurare, in tempi relativamente brevi, una sempre maggiore percentuale di spostamenti con mezzi di trasporto collettivo o condiviso, a scapito dell'uso di un mezzo privato. In questo senso sarà necessario lavorare per un agevole accesso all'AV delle diverse e numerose aree del Paese che oggi sono del tutto scollegate dal sistema, eventualmente potenziando brevi tratti di linee storiche che

permettano di raggiungere le linee principali della AV e ne allarghino quindi la potenzialità di accesso a territori più ampi ad oggi non serviti. Siamo certi infatti che lo sviluppo infrastrutturale, soprattutto ferroviario, sia un volano fortissimo per lo sviluppo economico dei territori del Paese più depressi.

Pensiamo ad una ART che continui a lavorare con la necessaria tempestività ed autorevolezza, senza mai perdere di vista le esigenze di tutti gli stakeholder, intesi sia come utenti, ma anche come fornitori del servizio, ascoltando le loro istanze e facendo il massimo sforzo per garantire servizi quanto più possibile efficienti senza necessariamente penalizzare un tessuto economico importantissimo quale quello che opera in campo trasportistico.

Gli spazi di intervento pubblico non dovranno essere mai compressi ma dovrà essere al tempo stesso garantita la corretta allocazione delle risorse disponibili; senza mai limitare la libertà di impresa che deve potersi esprimere nel mercato anche attraverso nuovi modelli di business, con i relativi investimenti che essi comportano, correggendo, se del caso e in modo prevedibile e ragionevole, le eventuali condizioni discriminatorie che dovessero registrarsi.

Pensiamo che il continuo efficientamento del sistema regolatorio nei diversi settori di trasporto, costituisca un presupposto imprescindibile per il buon funzionamento dei suoi diversi comparti. In tale ottica, il buon funzionamento dell'Art pone altresì le condizioni affinché le nostre imprese più virtuose possano intraprendere percorsi di internazionalizzazione di successo nei mercati esteri, facendo leva sulle risorse finanziarie e il *know-how* generati nel mercato nazionale.

L'obiettivo finale, in sintesi, dovrà essere, a nostro parere, quello di raggiungere il miglior "punto di equilibrio" tra l'interesse di tutti i player coinvolti, siano essi pubblici o privati, mantenendo, allo stesso tempo, sempre centrale il tema della tutela dei diritti dei passeggeri e, soprattutto, il grado di soddisfacimento della domanda di mobilità di persone e merci, presupposto fondamentale per un Paese moderno e competitivo. In quest'ottica, l'aumento della qualità dei servizi erogati (comfort a bordo, disponibilità di servizi di rete mobile per i passeggeri, ecc.) e l'affidabilità dei tempi di percorrenza, costituiscono un presupposto necessario per aumentare il ricorso ai mezzi di trasporto pubblico su brevi e lunghe distanze, in luogo dell'auto privata, contribuendo in modo sostanziale alla riduzione delle emissioni e ai ben noti fenomeni di congestione e incidentalità su strade e autostrade.

A tal proposito, molto lavoro resta ancora da fare per la creazione di un sistema di offerta ferroviaria *cross-border*, oggi molto carente, che risulti realmente

competitivo nei confronti delle soluzioni offerte dall'auto privata, e che sia dunque in grado di connettere le principali città del nostro paese con le maggiori aree urbane dei paesi vicini quali Francia, Svizzera, Germania e Austria.

L'Autorità, come dicevamo, deve diventare un vero e proprio punto di riferimento anche nella definizione degli indirizzi e nella visione strategica per il settore dei trasporti.

Un settore che, purtroppo, è stato tra i più colpiti dalla pandemia da Covid-19, probabilmente **IL** più colpito. Dobbiamo, quindi, da un lato ridare fiducia ai passeggeri per farli tornare a viaggiare in sicurezza, dall'altro pensare a misure che sostengano prima, ma che rilancino poi, gli investimenti. Quello dei trasporti nel suo insieme è, secondo noi, il settore che può contribuire in maniera decisiva alla ripresa dalla crisi economica che ha colpito il nostro Paese ed il mondo intero.

La presenza dello Stato è, in questo momento di crisi, essenziale ma a maggior ragione, in caso di interventi pubblici anche temporanei, l'Autorità dovrà vigilare affinché essi siano adeguatamente valutati e monitorati al fine di evitare distorsioni sulla competitività dei mercati e garantire equa concorrenza, trasparenza, difesa degli interessi degli utenti.

Così come ricordato dal presidente Camanzi durante la sua ultima relazione alla Camera dei Deputati, l'Art ha il compito di elaborare principi e criteri della regolazione economica di settore e di assicurarne l'applicazione. Negli anni scorsi l'Autorità ha acquisito notevoli competenze, sviluppando quelle necessarie multidisciplinarietà per affrontare l'ambito regolatorio in tutte le sue sfaccettature: dalla conoscenza dei sistemi, dei singoli settori, dei processi, dei player, alle tecniche di processamento dati, alle elaborazioni statistiche ed altre ancora.

Anche nei prossimi anni sarà, a nostro modo di vedere, fondamentale continuare su questa strada anche per consolidare la posizione di riferimento conquistata dall'Art nel panorama delle autorità europee. A riguardo, così come più volte dichiarato dal presidente Camanzi, siamo convinti sia necessario istituire un'Autorità Europea dei Trasporti alla quale Art deve contribuire rivestendo un ruolo di primo piano. Il coordinamento tra Autorità a livello Comunitario e, in prospettiva, la creazione di una Autorità Europea dei Trasporti, assumono grande rilevanza strategica per il nostro Paese e per l'intera UE, sia in ragione dello sviluppo delle reti TEN-T di trasporto, percorso già intrapreso da alcuni decenni, sia al fine di assicurare gradi di liberalizzazione omogenei all'interno dei vari paesi

comunitari e dei diversi settori di trasporto (si pensi, ad esempio, ad trasporto ferroviario), nonché per rimuovere eventuali “asimmetrie” tra paesi, riconducibili alla persistenza di barriere all’entrata o all’adozione di disomogenei meccanismi regolatori.

Temi specifici e prime misure di intervento

Facendo ora un veloce excursus dei principali ambiti dell’Autorità, ci soffermeremo su quelle misure che riteniamo debbano essere prese nel breve e medio termine, concluderemo, poi, questa relazione facendo un breve cenno anche a quelle aree che andrebbero, invece, sviluppate su un più lungo periodo. Ovviamente si tratta di analisi preliminari che andranno meglio definite una volta che i vari dossier saranno approfonditi e una volta che saranno ben compresi i meccanismi, sia interni che esterni, che articolano il funzionamento dell’Autorità stessa, senza trascurare ovviamente gli eventuali indirizzi sulle priorità che ci verranno dati dal Governo.

- *Autostrade*

Partendo dall’accesso alle infrastrutture ed ai servizi, il tema oggi forse di maggiore attualità riguarda le concessioni autostradali. Come ben noto, il decreto-legge 29 settembre 2018 n. 109, convertito nella legge 14 novembre 2018 n. 130 (il cosiddetto decreto Genova), ha esteso la regolazione in materia autostradale dell’Autorità anche a tutte le concessioni vigenti. Senza entrare nel merito dei singoli casi, sarà compito dell’Autorità esprimersi su tutti i nuovi piani economico-finanziari delle concessioni giunte al termine; un’opportunità anche per il concedente per valutare ogni eventuale esigenza di riequilibrio degli ormai datati rapporti concessori, in modo da adottare i correttivi necessari, nell’avvio delle procedure di individuazione dei nuovi soggetti concessionari, così come d’altronde stabilito dall’atto di indirizzo del 23 giugno scorso della Ministra Paola De Micheli.

- *Ferrovie*

In ambito ferroviario, la prima consiliatura dell’Autorità si è sviluppata in coincidenza con la liberalizzazione del mercato unico anche per il trasporto passeggeri (il mercato merci era già aperto in precedenza).

A nostro parere l’Art ha, grazie all’importante lavoro svolto, garantito in modo completo la corretta applicazione della direttiva cosiddetta “recast” della Commissione Europea che si propone di istituire uno spazio ferroviario unico. Ci auguriamo in ogni caso di essere d’esempio anche per gli altri Paesi dell’Unione

affinché le nostre imprese non trovino ostacoli nel fare business all'estero così come gli operatori stranieri sono stati messi in condizione di poter venire a lavorare in Italia, sebbene il processo di integrazione non potrà che realizzarsi nel lungo periodo, in Italia come nel resto d'Europa

Nei servizi passeggeri a lunga percorrenza, e in particolare quelli ad Alta Velocità, appare quanto mai necessario assicurare un equo accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (IFN) alle imprese concorrenti (incumbent vs. nuovi entranti), al fine di accrescere le soluzioni di viaggio a disposizione dell'utenza nonché garantire livelli di servizio e qualità sempre maggiori. Queste azioni diventeranno sempre più urgenti e rilevanti in ragione delle nuove infrastrutture ferroviarie che si renderanno progressivamente disponibili nei prossimi anni, con particolare riferimento a quelle insistenti lungo le direttrici della rete TEN-T, e della tendenza a livello nazionale a gestire in modo integrato la rete convenzionale con quella AV/AC, dando luogo alla cosiddetta Alta Velocità di Rete (AVR).

Per quanto attiene, inoltre, il trasporto pubblico regionale, si dovrà proseguire in continuità, assicurando che il mantenimento dell'equilibrio economico dei contratti di servizio vigenti non precluda l'attivazione di nuovi servizi, con il rischio di limitare l'offerta verso gli utenti. Infine, il sistema tariffario del pedaggio ferroviario sta concludendo il primo periodo regolatorio adottato dell'Art nel 2015. Dovremo valutare l'efficacia di questo sistema, per deciderne il mantenimento e/o le eventuali modifiche o correzioni da apportare.

Per quanto attiene i servizi ferroviari cargo, le sfide davanti a noi sono decisamente importanti, anche in relazione a quanto accade nei paesi comunitari a noi vicini. Come noto, la quota del trasporto su ferro a livello nazionale, in particolare intermodale e combinato, appare piuttosto modesta soprattutto nel meridione, nonostante gli sforzi intrapresi da alcuni decenni sia nella realizzazione di nuove infrastrutture sia nel lungo percorso di liberalizzazione a livello comunitario. Tanto premesso, occorrerà dunque da un punto di vista regolatorio assicurare, con sempre maggior rigore ma anche con la dovuta flessibilità, eque condizioni di accesso alle infrastrutture logistiche ferroviarie, al fine di accrescere la competitività di questa modalità di trasporto, in termini di riduzione dei costi a chilometro e affidabilità sui tempi di percorrenza. La gestione e lo sfruttamento ottimale delle linee ferroviarie (ovvero delle tracce orario), anche e soprattutto di quelle in corso di progettazione/realizzazione, secondo modelli di esercizio in grado di contemperare le esigenze dell'utenza passeggeri e delle merci, rappresenta un'importante sfida che deve essere adeguatamente affrontata.

- ***Aeroporti***

Relativamente al settore aeroportuale, come ho già ricordato, è stato disposto il trasferimento delle competenze concernenti la regolazione economica da Enac ad Art anche per i cosiddetti aeroporti in deroga (Roma Fiumicino, Milano Malpensa e Venezia). L'iter sarà definitivamente completato nei prossimi mesi, rifinendo il processo con l'aiuto dello stesso Enac, che resta l'amministrazione concedente, ed attraverso attività di perfezionamento con le società di gestione aeroportuali dei nuovi contratti di concessione. Allo stesso tempo, l'Autorità ha concluso la definizione dei nuovi modelli tariffari, attività a me ben nota essendo stato personalmente coinvolto in questo processo insieme alle strutture di Enac. Il nuovo sistema regolatorio entrerà in vigore a luglio 2021 a causa del Covid-19. Su questo tema vi è stata un'importante collaborazione tra Art ed Enac, con risultati molto positivi in quanto il nuovo sistema incentiva gli investimenti garantendo, al contempo, maggiore trasparenza sui ricavi ed equità sugli utili, sempre nell'ottica della miglior tutela degli interessi dei passeggeri e di continuare ad assicurare un adeguato livello di connessione. Secondo la mia opinione, sarà necessario definire un protocollo d'intesa tra Art ed Enac per meglio chiarire le ultime aree di sovrapposizione rimaste ed evitare inutili duplicazioni di competenza.

- ***Porti ed Interporti***

Passando ora all'ambito portuale, settore ben noto ai miei colleghi Consiglieri, ritengo sia fondamentale lavorare ad un'azione di armonizzazione per evitare sistemi regolatori troppo difformi. Questo settore è fortemente influenzato dagli effetti della creazione del mercato unico europeo dei trasporti che richiede una forte integrazione con rete ferroviaria ed autostradale. Sarà, probabilmente necessario pensare ad un modello di regolazione di reale intermodalità, che costituirà un fattore determinante per lo sviluppo di tutto il settore dei trasporti nei prossimi anni, con un ruolo sempre più strategico per retroporti e interporti.

E ancora sui porti, sarà inevitabile intervenire per omogeneizzare i procedimenti di rilascio delle concessioni demaniali terminalistiche, che oggi vengono rilasciate con meccanismi difformi tra i diversi porti, tali da generare una potenziale alterazione della concorrenza tra i diversi operatori. Ad oggi infatti vengono rilasciate in alcuni casi concessioni anche molto lunghe, basate su piani economici finanziari che non prevedono meccanismi di revoca o penali in caso di inadempimento e non permettono alle Autorità di Sistema Portuale di intervenire con efficacia per correggere gli inadempimenti. Al tempo stesso, pur occorrendo correggere queste storture, in un mercato globalizzato quale quello dei terminal portuali, è necessario valutare attentamente i meccanismi utilizzati in altre realtà

nord europee e del bacino mediterraneo, in modo da dare certezze agli operatori ed evitare di renderli poco competitivi sul mercato per un eccesso di rigidità.

- **TPL**

Con riferimento, invece, al Trasporto Pubblico Locale, in prima battuta, si agirà in continuità con la precedente consiliatura ponendo attenzione alla corretta individuazione degli obblighi di servizio pubblico ed al monitoraggio della gestione dei contratti, invitando, al contempo, gli enti affidanti ad effettuare benchmark puntuali per meglio definire le condizioni di affidamento di servizi pubblici in via esclusiva.

Progetti di medio/lungo periodo

Alcuni cenni ad alcune delle aree sulle quali la nuova consiliatura dovrà, a nostro modo di vedere, soffermarsi su un orizzonte temporale più ampio.

Come accennato precedentemente, il futuro sarà sempre più intermodale, vedrà una sempre maggiore integrazione tra i vari settori dei trasporti, tra sistemi di mobilità e di logistica. Si dovrà, quindi, necessariamente lavorare ad un continuo affinamento dei modelli regolatori che dovranno essere in grado di dare certezza agli operatori ma anche di saper ben interpretare le esigenze di differenti e più eterogenee aree di intervento.

La digitalizzazione, inoltre, rivestirà un ruolo cruciale, insieme alla sostenibilità ambientale, temi, questi ultimi, fondamentali nello sviluppo di nuove infrastrutture e sistemi di trasporto. Bisognerà pensare a meccanismi di premialità che favoriscano ed incentivino gli investimenti in queste aree innovative. A tal proposito, la digitalizzazione è destinata a diventare, da un punto di vista amministrativo, uno strumento imprescindibile per la velocizzazione delle relazioni tra imprese e per facilitare i rapporti tra le imprese stesse e la Pubblica Amministrazione. Inoltre, elemento ancora più importante, il processo di digitalizzazione offre potenzialità enormi, in larga parte ancora inesprese, per l'esercizio di una più efficace attività di vigilanza da parte delle autorità di regolazione e per il relativo monitoraggio sui soggetti regolati, sia in ambito infrastrutturale (concessionari autostradali, concessionari portuali, ecc.), sia per ciò che concerne i vettori di trasporto. Gestione della capacità residua, definizione dei piani tariffari, aumento dei livelli di sicurezza e riduzione delle emissioni, costituiscono solo alcuni dei profili che risulterebbero positivamente impattati da un massivo utilizzo delle moderne tecnologie.

L'ICT sarà sempre più pervasiva, anche nella mobilità. Oltre la metà degli italiani usa regolarmente uno smartphone e circa un quarto un tablet. Questa tendenza rafforza le potenzialità di scelta della domanda e rende meno significative le segmentazioni tradizionali dell'offerta (i confini tra i vari settori/mercati). Inoltre, nel medio periodo le auto (e gli autobus) "si parleranno" tra loro: grazie alla rete di comunicazione wireless V2V (Vehicle-to-Vehicle; da auto ad auto), ogni vettura sarà in grado di trasmettere dati e ricevere informazioni su cosa stiano facendo i veicoli nelle vicinanze o lungo il percorso sul quale si trova.

I dati prodotti (BIG data) possono comprendere informazioni sulla posizione, velocità, accelerazione e direzione dei veicoli, fornendo importanti informazioni sui flussi veicolari e sui sistemi di traffico con l'obiettivo, ad esempio, di decongestionare le zone più "sensibili" e di consigliare percorsi stradali o modalità di trasporto alternative. I sistemi ICT hanno anche efficacia nel migliorare la sicurezza.

In alcuni paesi e in alcune città, inizia già ad affermarsi un nuovo paradigma di offerta dei servizi di trasporto, denominato **Mobility as a Service (MaaS)**, e l'entrata di rilevanti *newcomers*, grazie alla diffusione delle tecnologie digitali. La *MaaS* si riferisce a insiemi di servizi di mobilità pubblica - trasporto pubblico locale o regionale (TPLR); servizi a chiamata - condivisa (ad esempio car o bike-sharing, taxi collettivo) e individuale (noleggio auto) integrati tra loro, customizzabili e fruibili in maniera *smart* grazie alle nuove tecnologie. I cittadini hanno la possibilità di acquistare *on line* (attraverso piattaforme di intermediazione di domanda e offerta) pacchetti di mobilità che includono diversi modi e tipologie di servizi di trasporto e servizi accessori per raggiungere una destinazione determinata senza preoccuparsi della diversa identità dei gestori.

ART deve trovarsi pronta a regolare questi nuovi modelli di business.

Riflessioni conclusive

Sulla base di quanto esposto nella presente relazione, non vi è dubbio che lo spirito che dovrà muovere l'operato di Art sarà quello del costante miglioramento delle proprie performance, affinché sia sempre garantito il perseguimento del migliore equilibrio nei rapporti tra fornitore dei servizi ed utenza, così come tra concedente e concessionario, senza che si creino dannose asimmetrie.

Ad Art dovrà essere sempre assicurata la necessaria legittimazione ed indipendenza per espletare al meglio i propri compiti istituzionali. Sono, per questo, assolutamente necessarie anche adeguate risorse economiche, che

consentano non solo le funzionalità ordinarie dell’Autorità ma, soprattutto, i dovuti investimenti in risorse umane, competenze e tecnologie. Al contempo, occorre lavorare in stretta sinergia con gli altri soggetti regolatori (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Autorità di Sistema Portuale, ecc.) al fine di perseguire un ancor più efficace coordinamento delle rispettive azioni e iniziative all’interno di potenziali “aree grigie”, eliminando in tal modo sovrapposizioni di competenze ovvero colmando eventuali “vuoti regolatori”.

Un cenno infine alla situazione attuale causata dalla pandemia da Covid-19. Come dicevamo in precedenza, è fondamentale ridare fiducia ai passeggeri facendoli viaggiare in assoluta sicurezza. Dobbiamo necessariamente imparare a convivere con il virus, sperando che venga al più presto debellato. Dobbiamo favorire gli investimenti in quelle tecnologie, esistenti e future, che consentano, da un lato screening efficaci e dall’altro l’implementazione di sistemi contactless che salvaguardino la salute dei passeggeri e dei lavoratori del settore.

Siamo convinti che si debba necessariamente procedere verso la definizione di una nuova declinazione del concetto di security, chiamiamola “security sanitaria”, che grazie ai progressi continui della scienza, permetteranno test sempre più rapidi che porteranno ad ambienti il più possibile “virus free” all’interno dei mezzi di trasporto ed all’interno delle infrastrutture di settore. Anche in questo caso sarà fondamentale introdurre meccanismi di incentivazione dei necessari investimenti.

GRAZIE PER L’ATTENZIONE

I candidati: Dott. Nicola Zaccheo; Dott.ssa Carla Roncallo; Prof. Francesco Parola

INDICE DELLA RELAZIONE

- Principi generali
- Temi specifici e prime misure di intervento
 - Autostrade
 - Ferrovie
 - Aeroporti
 - Porti ed Interporti
 - TPL
- Progetti di medio/lungo periodo
- Riflessioni conclusive