

Conferenza
I 20 anni della legge n. 481/1995

Milano, 27 ottobre 2015
EXPO, Conference Centre Orogel

Relazione di Andrea Camanzi

Presidente Autorità di regolazione dei trasporti

Dopo aver ascoltato l'impostazione dei relatori che mi hanno preceduto e la lucida analisi del Prof. Cassese, nella quale mi riconosco, proverò ad esprimere qualche osservazione sulla base della esperienza maturata nei poco più di due anni dalla costituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

L'Autorità è caratterizzata da due particolarità e da un elemento di continuità rispetto alle altre Autorità della legge n. 481/95. Le due particolarità sono le seguenti.

In primo luogo, l'art. 37 del dl n. 201/2011, istitutivo dell'Autorità, introduce esplicitamente un modello dualistico. L'ultimo comma dell'art. 37 prevede, infatti, che in importanti ambiti di attività attinenti alle sue competenze è fatto salvo il preesistente assetto di poteri. Ciò implica che, in quegli ambiti, all'Autorità sono stati attribuiti compiti aggiuntivi, più specifici e dettagliati, ma è stato lasciato impregiudicato ciò che era e resta nelle competenze del "governo-amministratore". Si tratta, quindi, sin dall'inizio, di un modello dualistico.

A conferma di questa impostazione, al momento della nostra entrata in operatività, il "passaggio delle consegne" dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti all'Autorità è avvenuto con uno scambio di lettere con l'allora Ministro, Maurizio Lupi, in cui abbiamo precisato da cosa e da quando saremmo partiti, e da quale fase delle istruttorie in corso la responsabilità sarebbe passata all'Autorità. Ci sono, inoltre, interi ambiti di attività sottratti al nostro intervento in modo diretto ed esplicito, quali ad esempio quello delle concessioni autostradali in essere. La nostra competenza è, infatti, circoscritta alle sole nuove concessioni autostradali. E' noto cosa indichino in questo contesto gli aggettivi "nuovo" e "vecchio" e, tuttavia, è difficile rendere operative le relative disposizioni di legge dal momento che all'Autorità sono anche attribuiti poteri di controllo, di vigilanza e di intervento in relazione ai quali non si distingue ciò che è nuovo da ciò che è vecchio. Ma si tratta di difficoltà che si possono superare.

La seconda particolarità consiste nel fatto che l'Autorità di regolazione dei trasporti "nasce multimodale". La legge istitutiva fa riferimento a diverse modalità di trasporto, per ciascuna delle quali la legge prevede differenti ruoli e poteri che si sovrappongono a funzioni di natura orizzontale e queste ultime sono, nel complesso, più ampie di quelle previste per i singoli settori. Ebbene, non sempre è facile trovare un equilibrio fra l'esercizio dei compiti di regolazione economica di natura orizzontale e le limitazioni poste all'esercizio dei poteri dell'Autorità in ciascun specifico settore. In questi due anni abbiamo lavorato pragmaticamente per ricercare degli accomodamenti: non un percorso ideale per il giurista che ricerchi l'ordine nelle norme.

La continuità, al contrario, sta nel fatto che nonostante la recentissima creazione dell'Autorità, la legge istitutiva è stata oggetto di numerosi e ripetuti interventi da parte del "Parlamento amministratore". Per esempio, in materia autostradale, il Parlamento ha adottato misure che interferiscono pesantemente con i compiti appena affidati al

regolatore; lo stesso è accaduto nel settore aeroportuale. Quindi, esiste una continuità da questo punto di vista con fenomeni che i relatori che mi hanno preceduto hanno definito comportamenti non virtuosi.

Detto questo, il settore dei trasporti conserva delle peculiarità; ne cito due che sono rilevanti ai fini della conclusione di questo mio breve intervento.

La prima particolarità consiste nella circostanza che, nonostante gli annunci – come è avvenuto nel settore ferroviario – le privatizzazioni non sono state ancora portate a compimento. Laddove la garanzia di accesso equo e non discriminatorio a infrastrutture e reti sia tanto condizionante quanto lo è nei trasporti, tale garanzia è ancor più rilevante in una logica di privatizzazione. Al riguardo ho ascoltato con grande attenzione il Prof. Clô ed il Prof. Ranci che hanno richiamato la vicenda delle privatizzazioni e dell'apertura al mercato nel settore dell'energia ove si è avuta, dapprima, la separazione della infrastruttura dal servizio e, poi, la liberalizzazione di quest'ultimo. Per arrivare ad una soluzione analoga nel settore ferroviario avremmo bisogno di passaggi intermedi perché oggi la principale impresa del settore rimane – e legittimamente – integrata verticalmente. D'altra parte in Europa, con poche eccezioni, la maggior parte dei Paesi mantiene gestioni verticalmente integrate: una caratteristica che non ricorre nel settore delle telecomunicazioni, nel quale la tecnologia ha ridotto il ruolo della rete, e neanche in quello dell'energia, nel quale l'assetto del mercato è più evoluto.

La seconda specificità sulla quale attiro l'attenzione consiste nel ruolo dello Stato in quanto detentore della proprietà di beni demaniali e della conseguente diffusione delle concessioni. Tale caratteristica pone problemi rilevanti di remunerazione e valorizzazione in un settore in cui gli investimenti pubblici rimangono decisivi ma il bilancio pubblico ha difficoltà a sostenere piani di investimento onerosi e prolungati e per i quali occorre trovare assetti che consentano di collocare *off balance* almeno una parte di tali investimenti. Anche questo aspetto incrocia il tema delle privatizzazioni e di mutamento degli assetti proprietari, come confermato dalla recente discussione sul futuro dell'Anas.

Queste esperienze ci hanno fatto maturare in fretta; non abbiamo avuto molto tempo per guardarci intorno; siamo arrivati molto rapidamente alla conclusione che probabilmente il modello va un po' ripensato e che è necessario – come diceva il Prof. Ranci – sistemare qualcosa. Riguardo ai trasporti, a questo proposito, vi sottopongo una provocazione: occorre affermare un modello puramente monistico? Direi di no, non necessariamente. Si può anche convivere con il sistema dualistico, ma ad una condizione: che il governo-amministratore svolga tali funzioni in modo più efficiente di quanto non faccia il regolatore. Diversamente sciuperemmo energie, tempo e risorse pubbliche.

Per sopravvivere, il modello dualistico deve dimostrare di essere più efficiente di quello monistico; deve garantire una migliore tutela degli interessi pubblici; deve consentire un controllo superiore sugli investimenti pubblici necessari, sulla loro quantificazione, erogazione, determinazione; deve garantire che gli investitori istituzionali investano meglio e di più perché non possiamo immaginare che lo Stato continui a sostenere la quantità di investimenti necessaria nel settore dei trasporti in mancanza – come ancora oggi in alcuni casi avviene - delle necessarie analisi di effettiva necessità e costi-benefici.

In Olanda ho visto l'esempio dell'accorpamento delle competenze in un'unica Autorità. Dieci milioni di persone, il primo porto ed il più efficiente d'Europa a Rotterdam, ed il primo e più efficiente aeroporto d'Europa a Schiphol. Inoltre, un sistema autostradale gratuito ed il trasporto ferroviario conferito in affidamento diretto ed efficientissimo, con una rete

scorporata dai servizi. Ed inoltre, una spesa pubblica controllata, con un debito pubblico al di sotto del 100%. Capisco che abbiano costituito un'unica Autorità.

Gli ultimi punti su cui bisogna ragionare sono: il ruolo dell'innovazione tecnologica, l'assetto competitivo dei mercati e le strategie industriali degli operatori. Qualcuno diceva prima che il mercato lo fanno le imprese e, quindi, le nuove economie di scala e le nuove frontiere di efficienza. Ragionando in questo modo, probabilmente, si può pensare anche di introdurre alcune correzioni al modello esistente nel settore dei trasporti. Grazie.