

## **L'Autorità di regolazione dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti**

Roma, Astrid 22 ottobre 2013

Andrea Camanzi, Presidente della Autorità di regolazione dei trasporti

Desidero, innanzitutto, ringraziare Astrid per i contenuti e per il tempismo del documento che oggi commentiamo.

Il Paper dell'Astrid mette bene in evidenza i limiti e le potenzialità delle soluzioni legislative adottate e prospetta a regolatori, policy makers ed operatori del settore, un percorso che si colloca tra la gestione evolutiva dell'esistente ed ipotesi di riforma normativa, anche di livello comunitario.

Questa presentazione ha ad oggetto alcune riflessioni sollecitate dal documento ed alcune proposte. Non immagino di presentare un commento esaustivo su ciascuno degli aspetti trattati nel paper bensì una selezione di temi significativi. Inoltre, assumo che, una volta inquadrata l'Autorità di regolazione dei trasporti nel contesto delle AAI, come suggerisce il titolo dell'odierno seminario, sia comune interesse definire la effettiva natura e portata delle attività di regolazione ad essa affidate.

Tenendosi a poco più di un mese dalla costituzione dell'Autorità, avvenuta lo scorso 17 settembre, il seminario offre l'opportunità di riflettere sulla base delle nostre iniziali esperienze, ma non ancora sulla base della piena operatività. Beninteso terrò conto degli impegni e degli auspici che esprimiamo come Collegio.

Infine, anche per ragioni di tempo, per gli aspetti relativi all'organizzazione ed all'avvio delle attività dell'Autorità, rinvio alla relazione presentata in una recente audizione dinanzi alle competenti commissioni congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, pubblicata anche da ASTRID.

1. In primo luogo, l'Autorità opera sulla base di una legge istitutiva che (generosamente) il paper definisce *incerta* (p. 5). Lo Statuto dell'Autorità che è oggi contenuto nell'art. 37 del dl 201/11 come successivamente modificato, ha *razionalizzato solo parzialmente il contesto istituzionale, lasciando in vita soggetti con competenze talora sovrapposte con il mandato della nuova Autorità* (pp. 4-5). Se questa era la situazione al momento della istituzione, anche

successivamente sono intervenute abrogazioni implicite ed ulteriori ripartizioni delle attribuzioni.

Prendiamo il caso della Agenzia delle infrastrutture:

- al momento della adozione dell'art. 37, nel dicembre 2011, l'Agenzia avrebbe dovuto svolgere compiti specifici che si era ritenuto di non far confluire né nella Autorità di regolazione, né nella amministrazione di settore;
- a seguito della mancata istituzione della Agenzia e prima che venisse costituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, i compiti per essa previsti sono stati svolti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- cosa succede dopo la istituzione della Autorità?

Vi invito, in proposito, a rileggere, in particolare, l'art. 37, comma 2, lett. a) del dl. 201/11 – che riguarda la individuazione di condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle infrastrutture – come se venisse redatto ora, sostituendo il carve-out di competenze ivi previsto a favore della Agenzia con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Non si crea, in questo modo, un regime speciale per l'accesso alle infrastrutture autostradali rispetto a quello degli altri settori ricadenti nella competenza della Autorità? Si pone un problema di raccordo con le funzioni previste per altri settori? Credo che il tema meriti una riflessione.

2. In secondo luogo, le norme istitutive attribuiscono alla competenza dell'Autorità un insieme eterogeneo di ambiti di regolazione. Essi attengono a mercati ed industrie dai caratteri diversi, il cui tratto comune è costituito dal servizio di trasporto offerto al pubblico, che ne costituisce l'oggetto sociale di rilievo per l'Autorità. Diversi sono anche i perimetri di competenza dell'Autorità e la articolazione dei relativi poteri a seconda dei settori oggetto di regolazione (p.34-35). Diversi, infine, i tempi di avvio delle attività e, ove già attribuite, le modalità di integrazione delle competenze dell'Autorità con quelle che rimangono in capo ad altre amministrazioni: un aspetto al quale il documento che commentiamo, correttamente, dedica molta attenzione.

Vi sono, ad esempio, due ambiti nei quali la decadenza dei regimi transitori previsti *ex lege* consegue, quasi meccanicamente, alla entrata in operatività della Autorità. Si tratta delle attività dell'Unità di regolazione dei servizi ferroviari del Ministero delle infrastrutture e trasporti (URSF) e delle competenze in materia di diritti aeroportuali come definiti dalla direttiva 2009/12/CE attualmente esercitate dall'ENAC. Da queste formule di sostituzione *in toto* in funzioni svolte da altri organismi, discende quanto ho avuto occasione di affermare nel corso della audizione in Parlamento in merito alle prime azioni *necessarie* dell'Autorità nei settori ferroviario ed aeroportuale.

In altri ambiti, ad esempio quello delle concessioni autostradali, la legge prevede che l'Autorità intervenga sulle nuove concessioni ma non è chiaro se questo intervento differito si estenda anche alla materia dei diritti degli utenti, che potrebbero rivolgersi all'Autorità anche con riferimento a rapporti in essere.

In altri ambiti ancora, è evidente che le azioni di raccordo e di handover siano tutte da costruire.

In altre parole ci sono almeno tre regimi di integrazione delle competenze dell'Autorità con quelle del modello governativo/ministeriale pre-esistente: handover automatico, differito ma predeterminato e con modalità da strutturare. A tutto ciò si aggiunge l'avvio dell'esercizio di competenze del tutto nuove.

Sulla base di quanto precede, desidero chiarire che non crediamo sia utile ri-intervenire da subito sul quadro legislativo: per quanto complesso, esso delinea le competenze dell'Autorità in modo da consentirle di operare. In proposito, l'Advisory Board dell'Autorità, previsto nel regolamento di organizzazione che abbiamo appena approvato, potrà sostenerci nelle valutazioni da compiere. Inoltre, dall'esperienza e dalla applicazione concreta delle disposizioni contenute nell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 come successivamente modificato ed integrato potremo trarre indicazioni per eventuali segnalazioni da sottoporre al Governo e al Parlamento.

3. Un ulteriore tema trattato a più riprese del paper è che l'alveo in cui si colloca l'Autorità è quello della l. 14 novembre 1995 n. 481. Come correttamente evidenziato, il richiamo alla legge n. 481/1995 è, a seconda dei casi, di portata generale o puntuale, riguarda l'Autorità nel suo complesso o solo alcuni aspetti del suo ruolo nel sistema delle autorità indipendenti o del suo funzionamento. Un richiamo generale alla legge 481/95 è anche contenuto nella sentenza della Corte Costituzionale n. 41/2013. Dalla riconduzione dell'Autorità alla regolazione dei servizi di pubblica utilità derivano alcune considerazioni.

a) In primo luogo, almeno in questa prima fase, a noi pare che l'Autorità abbia compiti di regolazione sulle azioni delle imprese di settore nella misura in cui esse incidono sul servizio di trasporto e sui relativi diritti di consumatori ed utenti. In questo modo, l'Autorità definisce l'assetto regolatorio dei servizi che sono il "prodotto" delle industrie di settore. Nei limiti e per le finalità indicate dalla legge, essa può, altresì, definire l'assetto regolatorio della struttura societaria e dei sistemi gestionali delle imprese: sono questi temi che ci occuperanno da subito, e, come noto, a partire dal settore ferroviario.

b) Merita qualche riflessione anche l'affermazione che le funzioni di regolazione e di vigilanza *non sono finalizzate al perseguimento di politiche pubbliche* (p. 3). Come si intuisce da un passaggio del documento, in effetti, l'Autorità, come altre autorità indipendenti, partecipa al perseguimento delle politiche pubbliche. Tuttavia, non si tratta di politiche *delle* Autorità, bensì di politiche che risultano dalle scelte del parlamento nazionale, dagli indirizzi di governo e dal quadro comunitario. In altre parole, la regolazione avviene "a legislazione data" e con finalità – concorrenza, qualità dei servizi, diritti degli utenti - definite. All'Autorità spetta il compito di realizzare queste finalità esercitando le funzioni ed i poteri ad essa attribuiti. Evidentemente, ciò non toglie che abbia interesse ad avere una opinione informata e sostenuta da evidenze delle vicende, anche societarie, dei settori affidati alla sua competenza.

Beninteso, sia sul piano concettuale che nella pratica, la linea di demarcazione tra le "politiche di settore" e la "*regolazione dei servizi pubblici che sono il prodotto delle industrie di settore*" non è così netta. Ovviamente, nel caso di attività oggetto di investimenti pubblici, il livello delle tariffe condiziona la sostenibilità degli interventi. Per questa ragione, i criteri per la determinazione delle tariffe medesime e dei contenuti minimi dei bandi concessori dovrebbero essere assunti come *input* già nella fase iniziale della elaborazione del relativo PEF. Diversamente, la regolazione economica indipendente perde la sua natura strumentale al perseguimento di obiettivi strategici e di politica pubblica definiti da governo e parlamento in un contesto pienamente competitivo.

c) Il riferimento alla legge n. 481/95 invita ad una ulteriore riflessione. Nei circa vent'anni decorsi dalla prima approvazione della legge è cambiato il contesto in cui agiscono tutte le AAI, ivi comprese la Autorità per la Energia ed il Gas e Autorità per la garanzia delle telecomunicazioni che già operano in tale ambito. Al riguardo, basti richiamare la riforma del titolo V della Costituzione, il nuovo quadro comunitario in materia di trasporti che sottolinea il ruolo delle Autorità di regolazione, la normativa sulla *spending review* che incide sui meccanismi per la valutazione degli investimenti pubblici, i nuovi sistemi normativi applicabili in di SIEG ed *in house*, nonché la giurisprudenza della Corte di Giustizia e, fra tutte, la sentenza Altmark. In una parola, nel tempo trascorso dalla adozione della l. n. 481/95 è cambiato il mondo rendendo necessario attualizzare la comprensione di quel "sistema" tenendo conto delle novità intervenute.

Leggiamo, dunque, alla luce di queste prime riflessioni ed esperienze il passaggio del paper nel quale si richiama la neoistituita Autorità *alla piena consapevolezza del ruolo e della missione che è chiamata ad esercitare* (p. 6) e stiamo lavorando assumendo che quelli che precedono siano alcuni dei presupposti principali della attività della Autorità.