

Primo Rapporto annuale al Parlamento

Relazione del Presidente Andrea Camanzi

Briefing alla stampa

16 luglio 2014

20 anni per costituire l'Autorità di regolazione dei trasporti italiana

14 novembre 1995	Legge 481 - Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità
6 dicembre 2011	Dopo molteplici quanto infruttuose iniziative parlamentari, articolate su più legislature, Decreto Legge 201 - Art. 37, Liberalizzazione del settore dei trasporti, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 e successive ulteriori modificazioni e integrazioni.
12 lug. ÷ 16 set. 2013	Processo di designazione e nomina del Consiglio dell'Autorità di regolazione
17 settembre 2013	Insediamiento dell'Autorità a Torino
19 dicembre 2014	Delibera di entrata in operatività (con decorrenza 15 gennaio 2014)
15 gennaio 2014	Entrata in operatività dell'ART

L'eredità del passato

- mercato dei trasporti ancora **chiuso e poco trasparente**
- ampie sacche d'**inefficienze e diseconomie di gestione**
- servizi **poco competitivi**
- marcato livello d'**insoddisfazione** degli utenti
- **tariffe** generalmente **non orientate ai costi** (anche per l'assenza di una adeguata contabilità regolatoria)
- **assenza** di **incentivi** ad una **saturatione** dell'utilizzo delle reti di trasporto esistenti
- **scarsa attrattività** per gli investimenti privati
- **bassi ritorni** dall'impiego di **risorse pubbliche**
- elevato numero di **procedure d'infrazione** europee contro l'Italia nei trasporti
- **esigua diffusione** dell'innovazione **tecnologica**
- **scarsa integrazione** e interoperabilità delle diverse piattaforme
- **Stato** Italiano in **permanente conflitto d'interessi** nei suoi contestuali ruoli di «**concedente**», di «**concessionario**» e di «**regolatore**»

- Velocità:

- **17 settembre 2013** – Insediamiento dell'ART a Torino
- **23 settembre 2013** – Stipula della convenzione con l'AGCM per la disponibilità degli uffici provvisori della sede di Roma a partire dal 26 settembre 2014
- **12 ottobre 2013** – Inaugurati uffici della sede legale di Torino al Lingotto presso il Politecnico
- **15 gennaio 2014** – Entrata in operatività
- **27 giugno 2014** – Concluse selezioni del personale in comando da altre Amministrazioni Pubbliche

In 6 mesi di operatività concluse 5 consultazioni (l'ultima il 5 agosto), realizzate 15 audizioni, coinvolgendo circa 200 imprese, avviate 2 indagini conoscitive, attuato Regolamento CE per diritti passeggeri nel settore ferroviario, espresso parere al MIT su sussidi aeroporti, trattati una serie di esposti e reclami in materia di accesso alle infrastrutture, licenze Taxi e diritti dei passeggeri.

- Contenimento costi:

- **Pianta organica ridotta di 1/3** rispetto alle altre Autorità al loro esordio (ART 80 risorse anziché 120)
- **costo del lavoro più basso** di circa il **quindici per cento** rispetto a quello consentito
- progressione delle carriere improntata alla **meritocrazia**, con **esclusione di automatismi**
- numero delle qualifiche del personale e livelli salariali **contenuti**
- **nessuna indennità** integrativa di amministrazione
- **sede di Torino** presso il Politecnico in **comodato d'uso gratuito**
- **Condivisione**, a seconda dei casi con il **Politecnico** di Torino e con l'Autorità **Antitrust** a Roma, di servizi di comunicazione, attrezzature informatiche, sistema informativo e sicurezza e servizi di global service degli immobili
- **limitazione del contributo** richiesto alle imprese del settore per il 2014 (0,4 x mille del fatturato e solo per aziende con fatturato maggiore a 80 mln di Euro), al di sotto di quello massimo (1 x mille) consentito dalla legge istitutiva
- Autorità a regime **interamente autofinanziata**

- Centralità delle politiche europee:

- collaborazioni con le istituzioni europee e in particolare con la **Commissione**
- adesione alle **Associazioni europee**, ai gruppi di lavoro ed ai **networks dei regolatori**
- esecuzione dei compiti attribuiti ai regolatori indipendenti in materia di **corridoi europei** del trasporto di merci.

- Focalizzazione su 5 aree prioritarie:

- **Diritti dei passeggeri** nel trasporto ferroviario.
- **Ferrovie**
- **Aeroporti**
- **TPL** (Trasporto Pubblico Locale)
- **Autostrade**

Nel 2015 verrà avviata anche la trattazione delle materie «**Porti**» e «**Trasporti marittimi**»

Prima

- Negato ai passeggeri in Italia lo stesso diritto di tutela garantito in altri Paesi europei
- l'Italia **inadempiente dal 3 dicembre 2009** per mancata applicazione del Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario
- **l'Italia deferita** il 28 marzo 2014 **alla Corte di Giustizia** dalla Commissione Europea

Dopo

- Approvato dall'Autorità il 4 luglio scorso il **"Regolamento"** ed il **"Modulo di reclamo"** per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste dal **D.lgs. 17 aprile 2014 n. 70**
- Garantiti i **diritti dei passeggeri**, con poteri sanzionatori dell'Autorità verso le imprese ferroviarie inadempienti
- Attuata così la disciplina sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario contenuta nel **Regolamento comunitario (CE) n. 1371/2007** che stabilisce, tra l'altro:
 - le **informazioni** che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie,
 - le **modalità di emissione** dei biglietti e delle prenotazioni,
 - la **responsabilità delle imprese ferroviarie** anche con riferimento agli obblighi di **assicurazione** e di gestione dei rischi in materia di **sicurezza** personale dei passeggeri,
 - le garanzie a favore delle **persone con disabilità** e delle persone a **mobilità ridotta**,
 - la definizione ed il monitoraggio di standard di **qualità del servizio**.

Prima

- **Pedaggi** determinati per via **amministrativa**
- **Assenza** di un modello di **contabilità regolatoria** per tipologie di servizio e tratte

Dopo

- **Creazione** di un sistema di **contabilità regolatoria** per la determinazione dei **costi diretti a base dei pedaggi**
- **Determinazione** dei **pedaggi** da parte del **gestore** dell'infrastruttura **secondo criteri** fissati da **ART in coerenza col nuovo quadro europeo**
- **Accesso non discriminatorio** alle infrastrutture ferroviarie ed ai servizi correlati
- **Condizioni d'accesso ai beni essenziali** (es. **parco rotabile**) nel trasporto ferroviario regionale tali da non essere d'ostacolo all'accesso alle infrastrutture



- Maggiore **utilizzo dell'infrastruttura**
- Migliori **condizioni competitive**

Più spazio alla competizione. Accesso non discriminatorio alla rete, alle infrastrutture, ai servizi accessori e al materiale rotabile. Riduzione dei costi di gestione dei mercati liberalizzati (Alta Velocità, Merci e in prospettiva TPL-R)

Prima

- **Pluralità** di regimi tariffari
- **Sistema** aeroportuale **frammentato**
- **Lentezze** dei processi di determinazione dei diritti
- **Aeroporti sussidiati** con fondi pubblici
- **Inefficienze** nella gestione della capacità aeroportuale

Dopo

- **Negoziazione** fra gestori e utenti (aeroporti e vettori) per la determinazione dei diritti aeroportuali
- **Criteri** e modalità negoziali stabilite dall'Autorità, tenendo conto del Piano degli interventi approvato dall'Enac, e coerenti **con gli obiettivi** della Direttiva 2009/12/CE:
 - **Consultazione**
 - **Trasparenza**
 - **Non discriminazione**
 - **Flessibilità**
- L'Autorità, in caso di accordo, **verifica la conformità** della determinazione dei diritti ai criteri stabiliti.
Interviene in caso di mancato accordo fra le parti.



- **Maggiore rapidità** di attuazione dell'aggiornamento dei diritti
- **Responsabilità** diretta dei soggetti coinvolti (gestori e vettori)
- **Sviluppo** aeroporti coerente **con la domanda** del mercato
- **Investimenti** privati **trasparenti**
- **Maggiore utilizzo** delle infrastrutture

Il nuovo approccio responsabilizza i soggetti coinvolti (aeroporti e compagnie aeree), archivia il sistema dei contratti di programma, velocizza i processi di determinazione delle tariffe e pone le condizioni per razionalizzare lo sviluppo degli aeroporti in base alle esigenze del mercato

Prima

- **Frammentazione** del mercato, specie delle autolinee
- **Assenza di rilevazioni** quantitative confrontabili
- **Disomogenea qualità** del servizio
- **Insoddisfazione** da parte dei cittadini, soprattutto per alcuni servizi **pendolari**;

Dopo

- **Univocità dei criteri per i bandi** di assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale
- Introduzione di **obblighi di contabilità regolatoria** per l'individuazione dei **costi pertinenti** e del **fabbisogno di sussidi pubblici** necessari
- Fissazione di coerenti **condizioni minime di qualità dei servizi TPL** caratterizzati da **oneri di servizio pubblico**
- Condizioni regolatorie d'**incentivazione della programmazione a medio-lungo termine**



- Miglior **utilizzo delle risorse disponibili**
- Maggiore **efficienza nelle procedure di gara**

Vengono introdotti meccanismi di trasparenza e confronto su efficienza e costi. Si creano le basi per l'ottimizzazione delle gestioni. Si favoriscono più concorrenza e maggiore attrazione investimenti. I finanziamenti pubblici vengono correlati all'effettivo fabbisogno.

Prima

- **6 diversi sistemi tariffari**
- **Ricadute** sui pedaggi a carico degli utenti
- **Sostenibilità** a medio termine del **trend di aumento** dei pedaggi
- **Frammentazione** della rete in 25 concessioni

Dopo

- **Schemi** delle nuove concessioni (es. A22)
- Definizione **ambiti di gestione** ottimali
- Sistema di **contabilità regolatoria** che misuri i costi pertinenti alla base dei pedaggi
- Creazione di un **modello quantitativo di analisi dell'efficienza** per tratta e del relativo confronto



- **Razionalizzazione** del mercato
- **Efficientamento** dei costi

Si applica un modello di concorrenza per confronto e si creano le basi per ottimizzare le gestioni, anche in relazione ai volumi di traffico.

Il Decreto Legge n. 90/2014

Il provvedimento d'iniziativa governativa tratta Autorità di regolazione e Autorità di Garanzia alla stessa stregua e, analogamente, considera allo stesso modo sia Autorità costituite da tempo sia altre istituite di recente, come l'Autorità di regolazione dei trasporti.

Le misure contenute nell'art. 22 del D.L. del 24 giugno 2014 n. 90, così come definite:

- **non facilitano la pronta e piena operatività** dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014, come pure raccomanda l'Europa
- **introducono ulteriori elementi di fragilità ed incertezza**, sia sotto il profilo logistico che riguardo al reclutamento del personale
- rendono **difficile procedere speditamente al completamento** dell'assetto organizzativo dell'Autorità

E' quindi auspicabile che in sede di conversione vengano apportate modifiche necessarie a **favorire il consolidamento e assicurare la crescita** dell'Autorità nella delicata fase di conclusione dei procedimenti di regolazione.

Applicare all'Autorità di regolazione dei trasporti, appena costituita, la stessa logica degli organismi indipendenti strutturati da decenni, rende più difficile il reclutamento di professionalità specifiche e destabilizza l'Autorità

Tra le raccomandazioni della Commissione Europea formulate il 2 giugno scorso sul Programma Nazionale di Riforma 2014 dell'Italia, all'8° punto si chiede specificatamente al nostro Paese di *“garantire la pronta e piena operatività dell’Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014”*.

- Già nell’ambito del Programma Nazionale di Riforma del **2013**, l'Italia aveva indicato nella riforma dei trasporti **uno dei cardini della crescita del Paese** e dello sviluppo dell’industria del settore.
- Serve, a questo fine, un **modello di regolazione economica dei mercati proprio dell’Autorità** che, in quanto **indipendente dal Governo e dalle imprese regolate**, assicura la **trasparenza** e la **separazione delle funzioni** del concedente e del gestore da quelle del regolatore.
- La **separazione** dell’Autorità indipendente conferisce **stabilità e prevedibilità** alla **regolazione** e garantisce **utenti, nuovi entranti ed investitori**.

- L'Autorità dei trasporti intende promuovere una regolazione che incentivi lo **sfruttamento delle economie di scala** e le integrazioni intermodali e favorisca l'innovazione tecnologica e lo sviluppo dei mercati.
- Nel settore dei trasporti occorre un **migliore utilizzo delle risorse pubbliche** impiegate affinché esso contribuisca alla **crescita ed alla produttività del sistema economico italiano**.
- **Sulla costituzione dell'Autorità è stato investito un grande capitale politico; non è certo il momento di depauperarlo**
- Occorre ora che l'**Autorità di regolazione dei trasporti sia messa in condizione di accelerare** la messa a regime della sua capacità operativa.

- La **sottrazione della gestione del “rischio regolatorio” alla mediazione politica** costituisce condizione per attrarre gli investimenti, anche privati, nei mercati regolati. E ciò con evidenti benefici per le finanze pubbliche.
- Importanti istituti della regolazione, quali l’impiego di **modelli di contabilità regolatoria per la rilevazione dei costi ammissibili ai fini della determinazione delle tariffe**, sono stati fino ad oggi solo parzialmente utilizzati. Diversamente, tali modelli avrebbero fornito ai gestori delle infrastrutture **una base più sicura per la determinazione di canoni e pedaggi con evidenti benefici anche per gli investitori e gli utenti**

- **Forte è la domanda di regolazione economica innovativa ed efficiente** da parte dei passeggeri, degli investitori e del mercato.
- Nei settori nei quali, come nel caso del trasporto ferroviario, operano imprese dominanti verticalmente integrate, è **essenziale che la gestione della infrastruttura sia separata dalla fornitura dei servizi, sia sul piano organizzativo che su quello societario**. Diversamente, non vi sono **incentivi a saturare** la capacità disponibile, né adeguate **garanzie di un accesso** equo e non discriminatorio alle infrastrutture medesime.
- Molti altri beni e strutture essenziali ai fini dello sviluppo di nuovi servizi competitivi devono essere resi accessibili, ove necessario, anche attraverso **l'imposizione di adeguati obblighi di separazione**. Ad esempio, la **disponibilità del materiale rotabile**, i servizi di manovra, i centri di manutenzione, i sistemi di assistenza e accesso dei passeggeri alle stazioni, quelli di prenotazione, acquisto dei titoli di viaggio, le procedure di gestione dei reclami a tutela dei diritti dei passeggeri.

- Occorre porre al centro il passeggero o i beni trasportati e non, com'è stato finora, l'infrastruttura utilizzata o il mezzo tecnico che li trasporta. Gli operatori sono pronti per questo cambiamento.
- L'integrazione e l'interoperabilità delle diverse piattaforme di prenotazione, pagamento, emissione dei titoli di viaggio, controllo e tracciamento dell'uso dei mezzi di trasporto, come anche delle piattaforme della logistica per le merci, presenta delle complessità ma consente **enormi riduzioni di costi operativi e produce indiscutibili vantaggi e facilità d'uso.** Le norme europee spingono in questa direzione ed alcune sperimentazioni sono in corso anche in Italia.
- I **metodi del passato** mal si prestano a favorire integrazione ed innovazione.
- La regolazione e la tecnologia sono intrecciate, come lo sono regolazione e riforme strutturali, che devono procedere di pari passo. Spesso la tecnologia offre soluzioni regolatorie. **La qualità ed i tempi per il rilascio del “dividendo regolatorio” dipendono dal mantenimento della pressione sull'acceleratore delle riforme delle politiche dei trasporti.**

- Più **mercato** vogliamo, più abbiamo bisogno di un **regolatore** efficace.
- La visione prospettica dell’Autorità è di **regolare non solo i singoli settori** ma le intermodalità ed interconnessioni nella ricerca di **opportunità per «spill-over» di efficienza tra un settore e l’altro.**
- La nuova Autorità di regolazione dei trasporti può **liberare il sistema italiano dei trasporti da ostacoli, distorsioni e limitazioni che ne hanno bloccato lo sviluppo.**