



ART Autorità
di Regolazione
dei Trasporti

Relazione del Presidente Andrea Camanzi

Camera dei Deputati
16 luglio 2014

ART

Autorità, Signore e Signori,

con emozione, per l'onore che mi è stato concesso di presiedere il primo Consiglio di questa Autorità, ringrazio la Presidenza della Camera dei Deputati per l'ospitalità e mi accingo a presentare la prima Relazione Annuale al Parlamento.

Vorrei rivolgere un saluto particolare ed un augurio di pronta guarigione al Consigliere Barbara Marinali, purtroppo assente a causa dei postumi di un incidente occorso il 25 maggio di quest'anno. Al mio saluto si uniscono il Consigliere Mario Valducci, qui presente, e l'Autorità tutta.

* * *

Da molti anni si discute della necessità di istituire un Regolatore indipendente nel settore dei trasporti. Sicuramente se ne discute dal 1995, quando fu approvata la legge n. 481, che ha fissato le norme per la regolazione dei servizi di pubblica utilità.

***La costituzione
dell'ART.
È stato
investito un
grande capitale
politico;
non va
sciupato***

Dopo quasi venti anni e molti richiami ed impegni a liberalizzare il settore, tra i quali la lettera della Banca centrale europea al Governo italiano del 5 agosto 2011, il quadro della regolazione economica indipendente dei servizi pubblici è stato completato: l'Autorità di regolazione dei trasporti è stata istituita nel 2011 e si è costituita con l'insediamento del Consiglio a Torino, il 17 settembre 2013.

Per passare dalla istituzione alla costituzione ci sono voluti due anni, nel corso dei quali più norme – contenute in decreti legge ampliamenti modificati nella fase di conversione – ne hanno riscritto le procedure di costituzione, le competenze, la sede (spostata da Roma a Torino), l'ammontare e le modalità di erogazione del finanziamento iniziale

a carico del bilancio dello Stato e le condizioni logistico-operative. All'esito di tutte queste vicende, non si può negare che l'Autorità sia espressione di decisioni ponderate. Più avanti mi soffermerò sul più recente intervento normativo del governo che incide sulla autonomia organizzativa e funzionale dell'Autorità.

D'altra parte le questioni di regolazione dei trasporti che attendono di essere risolte sono numerose ed urgenti; molte sono le censure comunitarie e le procedure di infrazione; note le attese dell'Unione Europea. Ricordo, da ultimo, quella inclusa fra le Raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma dell'Italia per il corrente anno, di "garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014".

La ragione di questa raccomandazione è che, secondo l'UE, l'Autorità contribuisce a definire la riforma del settore dei trasporti essenziale per un migliore utilizzo delle risorse pubbliche impiegate e un più intenso contributo dello stesso alla crescita della produttività del sistema economico italiano.

Serve, a questo fine, un modello di regolazione economica dei mercati proprio delle Autorità che, in quanto indipendenti dal Governo e dalle imprese regolate, sono garanti della trasparenza e della separazione delle funzioni del concedente e del gestore da quelle del regolatore. Solo questa separazione conferisce, infatti, stabilità e prevedibilità alla regolazione e garantisce utenti, nuovi entranti ed investitori.

Serve una regolazione che incentivi lo sfruttamento delle economie di scala e le integrazioni intermodali e favorisca l'innovazione tecnologica e lo sviluppo dei mercati. L'Autorità ha raccolto queste sfide. Occorre ora che essa sia messa in condizione di accelerare la messa a regime della sua capacità operativa.

Sulla costituzione dell’Autorità è stato investito un grande capitale politico; non è certo il momento di depauperarlo. Dal canto suo, l’Autorità avverte il senso di urgenza e la responsabilità di dover accelerare la distribuzione del suo primo dividendo sotto forma di buone misure di regolazione.

* * *

Le attuali prospettive economiche, industriali e di finanza pubblica sono molto diverse rispetto agli anni ‘90, quando dominava l’euforia per i benefici attesi dalla integrazione dei mercati e dalle liberalizzazioni. Nonostante la diversità del contesto, oggi, proprio come allora, 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.

Il ritardo dei trasporti e la domanda di regolazione economica indipendente

Ma i trasporti sono stati sinora solo sfiorati sia dalla ondata di cambiamenti che ha caratterizzato gli anni ‘90, sia dalle successive trasformazioni dell’assetto economico ed istituzionale. Così, 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 solo parzialmente utilizzati. Scelte diverse 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.

Non ultimo, il modello della regolazione economica indipendente avrebbe potuto alimentare scelte meglio informate in materia di gestioni *in house* ed affidamenti diretti: un tema, questo, di cruciale importanza per dare concretezza agli obiettivi di riduzione della spesa strutturale per la produzione dei servizi pubblici locali.

Utilizzando dati disponibili (e non, quindi, elaborati dall'Autorità per fini regolatori), nel Rapporto, ci siamo sforzati di indicare, per ognuna delle modalità di trasporto, i deficit di regolazione da colmare. Dalle segnalazioni che abbiamo ricevuto dall'inizio della nostra attività, registriamo una forte domanda di regolazione economica innovativa ed efficiente da parte dei passeggeri, degli investitori e del mercato.

È alle porte una nuova generazione di servizi che, per svilupparsi, ha bisogno di una regolazione che liberi l'utilizzo della capacità infrastrutturale esistente.

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. Diversamente, non vi sono incentivi a saturare la capacità disponibile, né adeguate garanzie di un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture medesime.

Problemi di separazione e di accesso equo e non discriminatorio non si pongono solo per la rete. 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. Penso, ad esempio, alla disponibilità del materiale rotabile, ai servizi di manovra, ai centri di manutenzione, ai sistemi di assistenza e accesso dei passeggeri alle stazioni, a quelli di prenotazione, acquisto dei titoli di viaggio, alle procedure di gestione dei reclami a tutela dei diritti dei passeggeri.

Su questi temi è necessario recuperare il ritardo nello sviluppo aperto delle piattaforme tecnologiche per i servizi. Può essere utile, al riguardo, il richiamo di esperienze pregresse in altri settori.

Nella telefonia mobile ad esempio, ormai da quasi quindici anni, operatori e utenti hanno acquisito la portabilità del numero tra gli elementi essenziali del servizio. In origine, la portabilità è stata imposta dalla Autorità di regolazione. Oggi questa soluzione - che agevola gli utenti, stimola la concorrenza tra operatori ed è il frutto della innovazione tecnologica - è considerata irrinunciabile.

Perché non applicare soluzioni analoghe o paragonabili, semplici ma fortemente innovative, anche nel settore nei trasporti?

Ad esempio, nel settore ferroviario, per acquistare un biglietto in una stazione occorre fare lo slalom fra le macchinette emettitrici, ciascuna riferibile alle singole imprese ferroviarie e costruita con sistemi proprietari. Se ognuna di esse fosse strutturata come un chiosco aperto, ove acquistare i servizi di una pluralità di imprese di trasporto - da quelle del trasporto regionale e urbano alla lunga percorrenza e all'alta velocità - sarebbe sufficiente un numero inferiore di apparecchi con minori costi di gestione, migliori servizi e minori disagi per i passeggeri.

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. Peraltro, le norme europee spingono in questa direzione ed alcune sperimentazioni sono in corso anche in Italia.

In una parola, occorre porre al centro il passeggero o i beni trasportati e non l'infrastruttura utilizzata o il mezzo tecnico che li trasporta. Siamo convinti che gli operatori siano pronti per questo cambiamento.

Quelli che ho citato sono solo alcuni esempi della nostra visione

prospettica. Spesso le soluzioni tecnologiche risolvono i problemi della regolazione economica del mercato.

Non solo regolazione e tecnologia sono intrecciate. Lo sono anche regolazione e riforme strutturali, che devono procedere di pari passo. La qualità ed i tempi per il rilascio del “dividendo regolatorio” dipendono dal mantenimento della pressione sull’acceleratore delle riforme delle politiche dei trasporti.

* * *

Gli obiettivi strategici

Fin dall’inizio, l’Autorità ha perseguito quattro obiettivi strategici.

Il primo è stato quello della velocità. A pochi giorni dall’insediamento del Consiglio, il 23 settembre 2013, abbiamo siglato la convenzione con l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che ci ha messo a disposizione, presso la sua sede, alcuni uffici attrezzati che utilizziamo tutt’ora e ci ha versato l’anticipo del (modesto) finanziamento pubblico previsto dalla legge istitutiva.

Il 12 ottobre 2013 abbiamo inaugurato gli uffici al Lingotto, resi operativi grazie a servizi condivisi con il Politecnico di Torino. Nei primi cento giorni, oltre agli atti e regolamenti prodromici all’avvio delle attività, abbiamo adottato la delibera di entrata in operatività a partire del 15 Gennaio 2014 e pubblicato l’avviso per il reclutamento del primo contingente di personale in comando da altre amministrazioni le cui selezioni sono terminate lo scorso 27 giugno.

La seconda scelta strategica è stata quella del contenimento dei costi fissi e variabili compresi quelli del personale. Il trattamento del personale si caratterizza, in particolare, per la disciplina relativa alla progressione delle carriere, che è improntata alla meritocrazia ed

esclude automatismi. Contenuti sono anche il numero delle qualifiche del personale e la corrispondente ventilazione dei livelli salariali e non è stata prevista alcuna indennità integrativa di amministrazione. Queste misure consentono all'Autorità di avere un costo del lavoro più basso di circa il quindici per cento rispetto a quello consentito.

Inoltre, fin dalla sua costituzione l'Autorità ha deciso di condividere con il Politecnico di Torino e, a seconda dei casi, con l'Autorità antitrust a Roma, i servizi di comunicazione, le attrezzature informatiche, il sistema informativo e di sicurezza compreso l'*hosting* del sito WEB, i servizi di *global service* degli immobili. La sede di Torino presso il Politecnico è in comodato d'uso gratuito. La condivisione *ab initio* dei servizi strumentali si è rivelata efficace non solo sotto il profilo del contenimento dei costi, ma anche per portare a compimento la fase di *start-up* nei tempi programmati.

Contenendo i propri costi, l'Autorità ha potuto limitare la misura del contributo richiesto, in fase di prima attuazione e salvo conguaglio, alle imprese del settore per il 2014. A regime, infatti, l'Autorità è interamente autofinanziata. Per la quantificazione dei contributi per il 2015 il Consiglio ha già deliberato l'avvio di una apposita consultazione con le imprese.

La terza scelta è stata di ancorare l'azione dell'Autorità alle politiche comuni dei trasporti in ambito UE. A questo fine, ancor prima della entrata in operatività, l'Autorità, ha avviato proficue collaborazioni con le istituzioni europee e in particolare con la Commissione. Essa ha, inoltre, aderito alle Associazioni europee, ai gruppi di lavoro ed ai *networks* dei regolatori del settore ferroviario, del trasporto aereo e della tutela dei diritti dei passeggeri, e preso in carico l'esecuzione dei compiti attribuiti ai regolatori indipendenti in materia di corridoi europei del trasporto di merci.

La quarta scelta strategica è stata quella della focalizzazione dell'attività su cinque grandi questioni di regolazione: i modelli per la determinazione dei diritti aeroportuali, i sistemi tariffari e la definizione gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, l'accesso alle infrastrutture ferroviarie, l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale, e la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

* * *

***Alcune attività
in corso***

I procedimenti sopra citati sono tutti *in itinere*, ancorché in fasi diverse di sviluppo. Per ragioni di tempo ne illustrerò solo alcuni mentre rinvio per maggiori dettagli su ciascuno di essi al Rapporto ed alla allegata appendice documentale.

***Il settore
aeroportuale***

L'Autorità ha elaborato alcuni modelli per la determinazione dei diritti aeroportuali. Essi sono coerenti con la direttiva europea 2009/12 che, come noto, ha stabilito che la fissazione di tali diritti avvenga attraverso una procedura obbligatoria di consultazione tra il gestore e gli utenti e la costituzione di una Autorità indipendente cui ciascuna delle parti possa rivolgersi in caso di mancato accordo. In caso di esito positivo del negoziato, invece, l'Autorità attesterà che i diritti sono stati fissati in modo coerente con i criteri e nel rispetto degli obblighi regolatori predefiniti ed il gestore potrà applicarli direttamente.

La proposta dell'Autorità è articolata su tre classi dimensionali di aeroporti identificate in base al numero dei passeggeri per anno. Per ognuna di esse si applica lo stesso schema, ma con obblighi regolatori che decrescono al decrescere del potere di mercato del gestore aeroportuale. Per ciascun modello sono identificati specifiche procedure e criteri di esposizione e comunicazione dei dati ai fini dell'esercizio da parte dell'Autorità dei poteri di vigilanza e controllo sul corretto svolgimento dell'intero processo.

I modelli proposti dall’Autorità semplificano le procedure vigenti per renderle più rapide e flessibili, attribuendo precise responsabilità lungo tutta la filiera decisionale. A quest’ultimo riguardo, persiste, tra gli altri, l’obbligo del gestore aeroportuale di predisporre e rendere pubblico ai fini della consultazione il “*Piano quadriennale degli interventi*” che esso intende realizzare. Il Piano dovrà contenere, conformemente agli strumenti di pianificazione aeroportuale approvati dall’ENAC: a) la *Relazione generale* descrittiva delle opere programmate e dei relativi costi; b) il *Crono-programma* delle opere da realizzare; c) l’informativa su qualsiasi finanziamento pubblico in conto esercizio o in conto capitale erogato direttamente o indirettamente; d) i risultati attesi dagli investimenti proposti.

Ovviamente gli investimenti ammessi al fine della determinazione dei diritti sono esclusivamente quelli realizzati dal gestore con capitale proprio o di credito e non investono profili di finanza pubblica.

Del resto la necessità di un cambio di paradigma è dimostrata dai ritardi e dalle difficoltà nell’adeguamento dei livelli dei diritti aeroportuali in applicazione delle procedure vigenti. In proposito, mi limito a richiamare la attuale situazione degli aeroporti regolati caratterizzata da tre differenti regimi: sette aeroporti hanno beneficiato delle condizioni stabilite nei rispettivi contratti di programma “ordinari”, il cui periodo regolatorio è fissato in quattro anni; cinque aeroporti sono oggetto di contratti di programma cosiddetti “in deroga”, laddove la deroga riguarda anche la durata del periodo regolatorio; i rimanenti aeroporti sono tuttora sottoposti al regime delle tariffe ministeriali che prevede l’adeguamento annuale al tasso di inflazione rispetto al livello base del 2000.

Nel settore autostradale, l’Autorità ha in corso due attività di regolazione. La prima è finalizzata a stabilire i sistemi tariffari dei pedaggi e a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali allo

***Il settore
autostradale***

scopo di stimolare la concorrenza per confronto. A tal fine, l'Autorità ha costruito, anche in esito ad una consultazione con i gestori e la loro associazione, un *data-base* per la raccolta dei dati economici e tecnici disaggregati per tratta e a livello dei singoli concessionari. I dati così raccolti saranno utilizzati per implementare un modello quantitativo di analisi, parametrica e non, per la valutazione della efficienza operativa dei singoli concessionari e per il relativo confronto. La raccolta dei dati è in corso. Una volta completata e reso operativo il modello, le analisi permetteranno altresì di definire le funzioni di costi efficienti e gli ambiti ottimali del servizio su cui basare le misure di regolazione volte a razionalizzare il mercato nel contesto europeo.

La seconda attività riguarda la definizione dello schema di concessione da inserire nel nuovo bando di gara che dovrà essere adottato dal MIT per la tratta Modena-Brennero (A22), all'esito della consultazione già svolta. L'iniziativa consegue alla recente sentenza del Consiglio di Stato che ha annullato il precedente bando di gara, pubblicato nel 2011 dall'ANAS, attivando i poteri dell'Autorità di intervenire sulle nuove concessioni.

Il settore ferroviario

Nel settore ferroviario l'Autorità ha in corso un procedimento per l'adozione di specifiche misure di regolazione volte a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie. Anche in esito a numerose segnalazioni, abbiamo ritenuto di verificare l'adeguatezza della regolazione vigente con riferimento a undici specifiche questioni attinenti l'organizzazione e gestione del settore. Si tratta segnatamente: dell'inventario delle pertinenze della rete, dell'introduzione della metodologia dei costi diretti per la determinazione dei pedaggi, della definizione degli obblighi di separazione e contabilità regolatoria, dell'assegnazione della capacità su un arco di tempo pluriennale alle imprese ferroviarie e (anche) alle regioni, del regime d'accesso e uso dei beni essenziali per

l'erogazione dei servizi in concorrenza (materiale rotabile, depositi, aree di manutenzione e sistemi di controllo).

La efficiente regolazione di tali aspetti condiziona direttamente il livello di concorrenza dei servizi di trasporto passeggeri sulla rete ad alta velocità, la effettiva messa in concorrenza del trasporto passeggeri regionale, il livello della competitività del trasporto merci, nonché quello dei sistemi logistici connessi. A tali temi si aggiungono quelli attinenti i sistemi di gestione del performance regime, nonché la definizione dei criteri per l'assegnazione di spazi pubblicitari, dei *desk* informativi e le procedure per l'ottenimento di aree per la fornitura di servizi automatizzati alla clientela finale.

L'Autorità è determinata a rivedere il sistema di regolazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie ed i meccanismi di calcolo dei relativi pedaggi applicando il metodo dei costi diretti anche per incentivare lo sfruttamento commerciale della capacità di rete installata. I primi passi in questa direzione sono stati già compiuti.

Il quadro normativo di riferimento è in evoluzione. A livello europeo il cosiddetto "IV Pacchetto ferroviario" è in discussione al Consiglio, dopo una prima lettura del Parlamento Europeo, purtroppo conservativa in materia di vincoli di indipendenza del gestore della rete e del termine obbligatorio per gli affidamenti con procedura competitiva dei servizi universali.

Ma anche il mercato è in evoluzione. Le regioni hanno in corso iniziative per l'affidamento in concorrenza dei servizi di trasporto pubblico regionale; sull'alta velocità, la Spagna ha recentemente deciso di aprire alla concorrenza una parte della sua rete; sulla separazione della gestione della rete dai servizi, la Francia ha adottato una nuova legge.

* * *

Le sfide per il futuro

L'Autorità ha impegnato molte energie nell'ascolto dei protagonisti dei mercati regolati. Quasi duecento imprese, loro associazioni e Amministrazioni pubbliche sono state audite. Abbiamo ricevuto moltissimi commenti, memorie ed esposti, di grande aiuto per identificare gli interessi in campo. Abbiamo anche ricevuto richieste di avvio di specifici procedimenti di regolazione in materia di cabotaggio ferroviario, nonché di servizi di taxi e NCC, che sono in corso di istruttoria. Abbiamo, infine, ricevuto molte segnalazioni da parte di singoli passeggeri per la tutela dei loro diritti, in particolare, di quelli oggetto di disciplina comunitaria. In materia di trasporto ferroviario, lo scorso quattro luglio abbiamo pubblicato il prescritto regolamento di disciplina dei procedimenti sanzionatori ed il modulo per la presentazione dei reclami.

Sede e reclutamento del personale

Nell'immediato, l'Autorità deve far fronte al completamento delle istruttorie avviate. A tale fine è necessario che essa disponga almeno di tre cose: una base logistico-operativa stabile; poteri per reclutare direttamente le specifiche professionalità che ancora le servono; un contesto di consolidato equilibrio finanziario. Non tutte tali condizioni sono oggi adeguatamente soddisfatte.

La struttura operativa dell'Autorità è ancora nella fase iniziale. Sono, infatti, in corso le immissioni in ruolo del primo contingente di personale già selezionato per la sede di Torino, le ulteriori selezioni di personale per completare l'organico e gli investimenti del Politecnico di Torino per creare le necessarie ulteriori postazioni.

Il dl n. 90/2014

Su questa delicata fase incidono le misure contenute nell'art. 22 del D.L. del 24 giugno 2014 n. 90. Non solo esse non facilitano la pronta e piena operatività dell'Autorità entro settembre 2014, come

raccomanda l'UE, ma introducono ulteriori elementi di fragilità ed incertezza, sia sotto il profilo logistico che riguardo al reclutamento del personale. Auspichiamo che in sede di conversione Parlamento e Governo vogliano apportare a tali disposizioni le modifiche necessarie per favorire il consolidamento e assicurare la crescita dell'Autorità nella delicata fase di conclusione dei procedimenti di regolazione sopra illustrati.

In una prospettiva temporale più ampia si colloca l'azione dell'Autorità per affrontare i problemi di fondo della regolazione di sua competenza. A partire dal 2015, vi saranno interventi anche nei settori del trasporto marittimo e portuale oggetto, tra l'altro, di proposte di riforma del Governo e del Parlamento.

*Politiche di
regolazione*

Concludendo, ricadono nella definizione generale di trasporti un insieme eterogeneo di settori. Ciascuno di essi presenta problematiche e andamenti differenti. A fronte di questa eterogeneità vi è una domanda crescente di integrazione dei servizi e di modalità innovative e più semplici di fruizione.

L'evoluzione tecnologica, e la spinta alla riduzione dei costi diretti e delle esternalità negative hanno reso fungibili servizi di trasporto prima nettamente alternativi. I metodi del passato mal si prestano a favorire integrazione ed innovazione. 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.

* * *

Scrivendo questa relazione ho ripercorso i dieci mesi decorsi dall'insediamento del Consiglio ed i sei mesi ed un giorno decorsi dalla entrata in operatività.

Nel farlo, ho rivissuto l'apprezzamento per la collaborazione assicurata dalle istituzioni che hanno favorito il rapido avvio delle attività dell'Autorità, ed in particolare, la Città ed il Politecnico di Torino e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che, tuttora, in modi diversi, ci sostengono.

Ringrazio, inoltre, le amministrazioni centrali e territoriali con le quali l'Autorità correntemente collabora. Ringrazio, altresì, il Consiglio di Stato, il TAR del Lazio, l'Avvocatura dello Stato e la Guardia di Finanza, istituzioni con le quali sono, in modi diversi, avviate proficue interazioni.

Un sincero ringraziamento va ai colleghi Barbara Marinali e Mario Valducci con i quali condivido la straordinaria esperienza di dare il primo impulso alle azioni dell'Autorità.

Da ultimo, ma solo per sottolinearne l'importanza, desidero ringraziare, senza formalità ma con autentica gratitudine, il personale dell'Autorità – il manipolo degli *stARTtuppers* – che con abnegazione ed entusiasmo ha reso possibile realizzare con le risorse disponibili i primi risultati che ho avuto qui l'onore di presentare.