

Relazione del Presidente
Andrea Camanzi

Senato della Repubblica
15 luglio 2015

ART

Relazione del Presidente Andrea Camanzi

Senato della Repubblica
15 luglio 2015

ART

Autorità, Signore e Signori,

anche a nome dei colleghi Componenti del Consiglio, ringrazio il Presidente della Repubblica per averci concesso l'onore di illustrargli questa Relazione ed il Presidente del Senato per la odierna ospitalità e mi accingo a presentare il secondo Rapporto annuale al Parlamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

* * *

Il Rapporto al Parlamento dell'anno scorso dava conto dell'avvio delle prime attività di regolazione e ne indicava tempi ed obiettivi: un impegno molto sfidante considerato che l'Autorità era allora operativa da appena sei mesi.

**Il nuovo quadro
della regolazione
economica**

Abbiamo raggiunto i risultati che ci eravamo prefissi e siamo andati oltre mettendo a punto misure di regolazione in materia ferroviaria, di trasporto pubblico locale, aeroportuale, autostradale, di tutela dei diritti dei passeggeri e, da ultimo, abbiamo adottato un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento in materia di taxi, NCC e piattaforme di servizi tecnologici per la mobilità.

Abbiamo lavorato per rendere coerente fra loro la regolazione delle diverse modalità di trasporto in modo da favorirne l'integrazione e favorire, altresì, lo sviluppo dei nuovi servizi intelligenti di trasporto (*ITS*), che sono sempre più richiesti dal pubblico.

Abbiamo operato, e continueremo a farlo, nella convinzione che la regolazione debba anticipare i problemi e le modifiche strutturali dei mercati, sia dal lato della domanda che da quello della offerta. Al centro del sistema dei trasporti devono essere messi il contenuto e non il contenitore,

la persona e i suoi bisogni di mobilità multimodale, la partita di merce e la catena logistica che ne gestisce gli spostamenti scandendone i tempi. Abbiamo agito nel convincimento che questa sia la strada per aumentare la produttività della nostra economia e creare valore e crescita.

Le infrastrutture, i loro sistemi di gestione operativa ed i meccanismi di accesso devono essere serventi e non costituire vincoli per le nuove esigenze di servizi personalizzati ed integrati. Grazie alle nuove tecnologie è in atto un cambiamento che mette alla prova la capacità di innovazione dei sistemi di trasporto.

Il regolatore non deve perdere il momento.

Abbiamo altresì dedicato molte energie alla vigilanza sulla attuazione delle decisioni adottate.

Lasciatemelo dire: gli interventi della Autorità, hanno cambiato il quadro della regolazione economica dei trasporti. Ne emerge un nuovo modello univocamente orientato a perseguire l'efficienza produttiva delle gestioni, il contenimento dei costi per gli utenti e condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture: obiettivi questi che il legislatore ha espressamente affidato all'Autorità.

Un modello coerente con quello europeo e nuovo, in Italia e nel settore dei trasporti, per la terzietà e l'indipendenza dell'attore e l'applicazione del metodo partecipativo alla formazione delle decisioni.

* * *

Il lavoro fatto

Il rapporto allegato mi esime dal ripercorrere puntualmente le attività svolte e le misure di regolazione adottate. Mi soffermerò, pertanto, su alcune delle scelte fatte.

Nel settore ferroviario, a fine 2014, sono state adottate due decisioni: una in materia di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie ed una contenente indicazioni e prescrizioni sul prospetto informativo della rete predisposto dal Gestore. I due provvedimenti, che nel complesso comprendono 50 misure, hanno inciso sugli accordi fra il Gestore della rete e le imprese ferroviarie per l'utilizzo delle infrastrutture, sui criteri e le modalità per la gestione della capacità di rete, sull'accesso ai servizi e agli impianti accessori, ivi compresi gli spazi in stazione (spazi pubblicitari, desk informativi e biglietterie) e i servizi di manovra per i treni merci, sulla ripartizione dei costi per l'assistenza alle persone a mobilità ridotta, e – non ultimo – sui criteri per la determinazione dei pedaggi sulle tratte ad Alta Velocità e l'attraversamento dei nodi.

Il settore ferroviario

L'accesso equo e non discriminatorio alla rete ed il PIR

Lo scorso 12 marzo 2015, l'Autorità, verificata la mancata esecuzione di alcune misure contenute nei provvedimenti che ho appena richiamato, ha avviato due procedimenti sanzionatori. Al riguardo, il Gestore dell'Infrastruttura ha proposto impegni diretti a rimuovere le contestazioni dell'Autorità, che sono stati sottoposti a *market test* tuttora in corso. Si tratta di una procedura trasparente e innovativa, mai applicata prima in Italia nel settore dei trasporti.

I procedimenti sanzionatori, gli impegni e il market test

Inoltre, nell'adottare le prime misure che hanno portato alla rideterminazione del canone nell'Alta Velocità da parte del gestore, l'Autorità ha anche avviato un nuovo procedimento avente ad oggetto l'insieme dei criteri per la fissazione del pedaggio e dei corrispettivi per i servizi nel loro complesso. Esso anticipa la applicazione della direttiva Recast sia nella impostazione generale che nella applicazione di alcuni principi economici per la determinazione dei pedaggi quali, in particolare, quello dei costi direttamente imputabili all'uso della rete.

I criteri per la determinazione del pedaggio

Le questioni in campo sono molte. Ne cito tre di particolare rilievo anche nel contesto del processo di privatizzazione annunciato dal Governo:

- l'introduzione della "regolazione di periodo" per la durata di cinque anni, a beneficio della strategia industriale del Gestore dell'Infrastruttura e delle imprese ferroviarie e delle decisioni di investimento degli azionisti e dei mercati finanziari. Tra l'altro, il sistema è già in vigore nei settori autostradale e aeroportuale;
- l'introduzione di modulazioni tariffarie maggiormente articolate per fasce orarie, per segmenti (merci o passeggeri), per tipologia di servizio (OSP o Open Access) e per classi di velocità rispetto a quelle attuali. La nuova modulazione delle tariffe consente di adottare piani industriali più sfidanti e strategie di marketing aderenti alla emergente domanda di trasporto da parte di passeggeri ed imprese;
- l'incentivo al Gestore dell'Infrastruttura a massimizzare lo sfruttamento della capacità di rete esistente, anche nell'ottica di un contenimento dei costi di lungo periodo.

La risultante cornice regolatoria abilita più che mai il Gestore – cui spetta la concreta determinazione del pedaggio secondo i criteri fissati dall'Autorità – a massimizzare lo sfruttamento della rete indipendentemente dalla impresa ferroviaria che ne richieda l'uso. Al Governo trarne immediato beneficio nel quadro del processo di privatizzazione e della sua eventuale articolazione temporale secondo il modello applicato in altri settori, ad esempio quello dell'energia.

Il settore aeroportuale

Riguardo al settore aeroportuale, i modelli tariffari adottati dall'Autorità, basati sul negoziato tra i gestori degli scali ed i vettori aerei, hanno superato il "battesimo del fuoco".

Gli aeroporti di Pisa e Firenze

La Società Aeroporto Toscano "Galileo Galilei" SpA (SAT), gestore dell'aeroporto di Pisa, ha impiegato 104 giorni per avviare e conclude-

re, in modo consensuale e sotto la vigilanza dell'Autorità, il processo di aggiornamento del proprio sistema tariffario fino ad allora fermo al contratto di programma del 2009.

Per l'analogo aggiornamento, la Società Aeroporto di Firenze SpA (ADF), i cui diritti erano fermi al livello fissato in via amministrativa nel 2000 e con recupero della inflazione a partire dal 2007, ha impiegato 120 giorni, questa volta comprensivi di una fase di conciliazione dinanzi all'Autorità in materia di livelli di servizio da garantire ai vettori (*Service Level Agreement*).

Entrambi i gestori dovranno rispettare le prescrizioni indicate dall'Autorità. Inoltre, i nuovi diritti si applicheranno, fatti salvi i rinnovi annuali, per il periodo regolatorio fissato – in fase di prima attuazione – in quattro anni.

Peraltro, i modelli tariffari aeroportuali hanno fornito un quadro favorevole a progetti di investimento nel settore, come dimostra la recente costituzione della società Toscana Aeroporti SpA, nata dalla fusione per incorporazione di ADF in SAT. Questo potrebbe costituire un esempio per lo sviluppo di ulteriori sistemi aeroportuali.

Ad oggi, anche gli aeroporti di Bologna ed Olbia hanno ottenuto dall'Autorità l'autorizzazione ad avviare le procedure di aggiornamento dei rispettivi diritti.

*Gli aeroporti di
Bologna e Olbia*

In materia di trasporto pubblico locale e servizi di mobilità, l'Autorità ha dato corso a sei azioni, delle quali due sono completate e quattro in corso. L'insieme di queste azioni riflette il convincimento che la regolazione debba offrire soluzioni complementari alla domanda di mobilità nel rispetto della specificità di mercati, che sono distinti in quanto rispondono a distinte domande di servizi: di linea, non di linea, collettivi ed individuali, che siano essi gravati o meno da obbligo di servizio

**Il trasporto
pubblico locale
ed i servizi di
mobilità non
di linea**

pubblico. Tali azioni hanno costituito, e tuttora costituiscono, la prima occasione di intensa e diretta collaborazione dell’Autorità con le istituzioni regionali e locali e con le loro associazioni ed enti di raccordo. Le illustro partitamente.

Atto di segnalazione su taxi, NCC e piattaforme di servizi tecnologici per la mobilità

L’atto di segnalazione al Governo e al Parlamento avente ad oggetto i profili di rilevanza economico-regolatoria dell’autotrasporto di persone non di linea (taxi, NCC e piattaforme di servizi tecnologici per la mobilità), si propone di far emergere i nuovi mercati e le relative problematiche regolatorie affinché domanda e offerta di servizi si incontrino in modo trasparente e nel rispetto delle regole proprie di ogni attività economica d’impresa. L’atto di segnalazione – nel riconoscere che i taxi assicurano servizi propriamente pubblici – contiene specifiche proposte quali: la costituzione di un albo dei *drivers*; la riconduzione al regime del lavoro occasionale delle prestazioni dei conducenti non professionisti; la previsione di un obbligo di registrazione per le piattaforme di servizi; la individuazione nelle regioni degli ambiti territoriali di riferimento per tutti i servizi di trasporto di passeggeri non di linea; la possibilità di modulare le tariffe; le conseguenti modifiche della legge n. 21/1992 in materia di taxi e NCC.

Auspichiamo che il legislatore si faccia quanto prima carico delle necessarie riforme nel convincimento che problemi di *policy* come questo non possano essere risolti nelle aule di tribunale.

Le ulteriori azioni dell’Autorità riguardano i servizi di linea.

Misure in materia di gare e affidamenti in esclusiva

In particolare, lo scorso 17 giugno sono state adottate 21 misure per l’affidamento in esclusiva dei servizi di TPL, tra le quali i criteri per la determinazione del valore di subentro a carico del nuovo entrante, quelli relativi al trasferimento del personale ed alla messa a disposizione dei beni strumentali, il metodo di aggiornamento delle tariffe con

l'introduzione del *price-cap*, oltre a misure di promozione dell'efficienza dei gestori e di prevenzione dei conflitti di interesse nelle commissioni aggiudicatrici. Anche in questo caso, il metodo applicato è stato quello della consultazione; inoltre, l'Autorità ha adottato le proprie determinazioni tenendo conto dei pareri forniti dall'ANAC e dall'AGCM nel quadro dei protocolli di intesa in vigore.

Nello stesso contesto, l'Autorità ha annunciato la prossima adozione di un atto di segnalazione a Governo e Parlamento su aspetti del trasporto pubblico locale non compresi nelle misure appena citate. Abbiamo inoltre avviato un procedimento per la definizione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti per il loro finanziamento, le cui risultanze rileveranno anche ai fini della contendibilità e del dimensionamento dei lotti di gara da parte degli enti regionali e locali preposti. Infine, abbiamo disposto l'avvio di una procedura in materia di livelli minimi della qualità dei servizi gravati da obblighi di servizio pubblico e di una avente ad oggetto i servizi di trasporto e cabotaggio marittimo.

Nel settore autostradale, l'Autorità ha adottato un provvedimento di regolazione di portata generale ed uno relativo ad un caso determinato.

Quest'ultimo riguarda gli indirizzi per la predisposizione dello schema di concessione relativo alla autostrada A22 del Brennero.

L'atto di portata generale riguarda, invece, la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, oggetto di un procedimento che si concluderà nel corso del 2015. Al riguardo, le norme istitutive dell'Autorità prevedono che gli ambiti di gestione ottimale delle autostrade devono essere definiti, tra l'altro, con l'obiettivo di stimolare la concorrenza per confronto, in linea con la migliore prassi economico-regolatoria internazionale. A questo fine, l'Autorità si è dotata di un sistema di *benchmarking* di tipo parametrico per verificare l'efficienza

*Altri
procedimenti
in materia di
TPL e qualità
dei servizi
gravati da
OSP*

**Il settore
autostradale**

**L'A22 -
Autobrennero**

***Gli ambiti
di gestione
ottimale***

delle imprese a confronto con i loro *peers* e definire interventi regolatori sui prezzi e gli ambiti ottimali di gestione (*stochastic frontier analysis*). Il metodo innova quello fino ad oggi utilizzato nella regolazione delle autostrade e basato sui dati di natura economico-finanziaria di ciascun operatore in assenza di una valutazione comparata della *performance*. Le prime evidenze empiriche acquisite presso i concessionari italiani per il periodo 2005–2014, mostrano l'esistenza di economie di scala, seppur non molto marcate. Ne consegue che, dal punto di vista della produttività complessiva, il sistema attuale potrebbe, in talune condizioni, beneficiare di aggregazioni.

Diritti degli utenti e dei passeggeri

In materia di diritti degli utenti e dei passeggeri, dopo quello relativo al trasporto ferroviario, l'Autorità ha adottato il regolamento di esecuzione delle norme europee e nazionali in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto via autobus. E' attesa l'investitura anche nel settore del trasporto marittimo e delle vie navigabile interne.

Reclami e segnalazioni

Nel complesso abbiamo ricevuto e riscontrato più di 300 tra reclami in seconda istanza e altre segnalazioni relative a tutte le modalità di trasporto, reclami e segnalazioni che sono la punta dell'*iceberg* della insoddisfazione dei passeggeri. Le più ricorrenti riguardano la soppressione dei servizi, la carenza delle informazioni che è causa anche di mancate coincidenze intermodali, l'inadeguatezza di stazioni e convogli alle esigenze delle persone con disabilità, le difficoltà ad ottenere rimborsi, il mancato riconoscimento di compensazioni.

Le tratte Torino-Milano e Napoli-Roma

La materia della tutela dei diritti dei passeggeri incrocia, evidentemente, quella della qualità dei servizi e della struttura dell'offerta. E' di queste ultime settimane la richiesta da parte dei passeggeri delle tratte ferroviarie Napoli-Roma e Torino-Milano, di poter fruire di una offerta di servizi competitivi adeguata a soddisfare le loro esigenze di mobilità. Entrambi i casi sono all'esame dell'Autorità. Il mercato in concorrenza

dell'Alta Velocità deve trovare, nel suo complesso, il modo di soddisfare tempestivamente la domanda di servizi, purché economicamente sostenibile. Se ciò non dovesse avvenire se ne dovranno verificare le cause, ivi compresa l'adeguatezza della capacità di offerta.

L'allineamento delle scelte regolatorie dell'Autorità alle politiche europee dei trasporti costituisce una leva strategica della sua azione. Costante è la partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro dei regolatori europei in materia ferroviaria ed aeroportuale e di tutela dei diritti dei passeggeri, nonché, sul piano multilaterale, dei corridoi ferroviari. L'Autorità ha, altresì, partecipato ai lavori del Network dei regolatori indipendenti in sede OCSE e contribuisce attivamente alle iniziative dell'IRG-Rail che riunisce quelli europei del settore ferroviario.

In questo quadro rilevano la recente decisione del Governo inglese di affidare all'*Office of Rail Regulation* anche la competenza in materia di assi stradali ed autostradali strategici e la proposta di legge francese, in fase finale di approvazione, di allargare le competenze della *Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires* al settore stradale e del trasporto via autobus. Questi sviluppi, d'altro canto, costituiscono un segno evidente che, anche in altri paesi, la concorrenza tra diverse piattaforme di mobilità pone problemi di coerenza alla regolazione economica. Come prefigurato dal legislatore italiano al momento della istituzione dell'Autorità, la competenza in più settori è garanzia di indipendenza e di livellamento dei relativi modelli su quello più avanzato.

Non ultimo, l'Autorità si è dotata di un *Advisory Board* costituito di nove autorevoli componenti che – al di fuori della organizzazione operativa e a titolo gratuito – rendono disponibile al Consiglio il patrimonio dottrinale e scientifico in materia di regolazione economica dei trasporti. Il primo rapporto del *Board* sarà presentato e discusso in un convegno

**Attività
in ambito
europeo ed
internazionale**

**Collaborazione
con ORR e
ARAF**

**Advisory
board**

pubblico che si terrà a Torino in occasione del secondo anniversario dalla costituzione dell’Autorità.

Abbiamo operato in un contesto economico ancora difficile. Solo recentemente, anche grazie all’azione riformatrice del Governo ed alla correzione di rotta delle politiche europee, l’economia italiana è uscita dalla recessione. Ma non tutto si spiega con la recessione.

* * *

**Visione
e strategia**

In tempi di crisi la strada maestra non può essere quella delle deroghe alle regole. Bisogna invece saper resistere alla tentazione di fare dei passi indietro e di abbassare l’asticella del cambiamento, magari sovrascrivendo per alcuni settori l’impianto generale della regolazione indipendente voluta dal legislatore nel 2011. Purtroppo non sempre è stato così, come rilevato dall’Autorità in più occasioni.

**Il dl.
“Sbloccaitalia”**

Questo riteniamo sia stato il caso del dl. n. 133/2013, c.d. Sbloccaitalia, che ha, tra l’altro, rivisto poteri e procedure in materia di autostrade ed aeroporti. Le riforme producono effetti funzionali alla crescita economica se promuovono l’uso più efficiente di risorse e infrastrutture. Proroghe dei regimi di investimento a prescindere da incrementi di efficienza sottraggono risorse alla crescita della produttività dell’economia.

**Il recepimento
della direttiva
Recast nel
settore
ferroviario**

E’, altresì, il caso del recepimento nel settore ferroviario della direttiva *Recast*. In fase di privatizzazione non può essere sottovalutata l’importanza che il pedaggio per l’uso della infrastruttura sia determinato sulla base dei soli costi pertinenti ed efficienti a garanzia dell’assetto competitivo del mercato, della corretta valorizzazione degli *asset* e della remunerazione del capitale investito. Dal Parlamento e dal mercato si sono levate voci preoccupate e proposte di rimedi, che auspichiamo vengano ascoltate.

Al riguardo, il procedimento in corso sull'insieme dei criteri per la fissazione del pedaggio che ho citato poc'anzi fornisce all'Autorità elementi di valutazione in ordine alla efficienza dei diversi gradi di separazione tra imprese ferroviarie ed impresa che gestisce la rete. Su questo tema l'Autorità è stata sollecitata a riferire con una apposita relazione al Parlamento ed al Governo.

Occorre, altresì, evitare che passi indietro siano compiuti nella legislazione europea.

Non si registrano avanzamenti significativi sul pilastro politico del IV pacchetto ferroviario.

L'Autorità segue, inoltre, con attenzione la proposta di un Regolamento europeo sull'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti. A quest'ultimo proposito, auspica che le tariffe per l'accesso ai servizi portuali rispondano a criteri di efficienza economica e che sia mantenuta la proposta della Commissione in ordine alla istituzione da parte degli Stati membri di organismi nazionali indipendenti di vigilanza. Così configurata la proposta della Commissione sarebbe in linea con l'assetto istituzionale previsto dalle norme istitutive dell'Autorità.

Nella visione dell'Autorità, occorre incentivare lo sfruttamento delle economie di scala, l'innovazione tecnologica e lo sviluppo di mercati competitivi che premiano più la propensione al rischio che la difesa delle rendite. Occorre altresì promuovere l'offerta dei servizi a condizioni commerciali e in concorrenza; ciò stimola la crescita del mercato ed il valore delle imprese che vi operano e degli asset impiegati. Occorre, inoltre, promuovere l'efficienza dei servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico ed il miglior uso della capacità delle infrastrutture.

Il Regolamento europeo sull'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti

L'intervento pubblico rimane connaturato al settore dei trasporti. La presenza del regolatore indipendente non ostacola le scelte di investimento, la definizione di obblighi di servizio pubblico e le politiche di sviluppo del Parlamento e del Governo. Essa rende, invece, tali scelte misurabili e confrontabili con i costi di possibili alternative a vantaggio della qualità e della trasparenza dei processi decisionali e nell'interesse di utenti e contribuenti.

Beninteso, nessun modello di regolazione economica indipendente può avvalorare la remunerazione di investimenti sovradimensionati e socialmente non giustificati. Né può un regolatore indipendente riconoscere azioni di riequilibrio economico delle imprese che erogano i servizi pubblici a prescindere dalla pertinenza e dalla efficienza della struttura dei loro costi.

* * *

L'efficienza ed il contenimento dei costi l'Autorità li ha ricercati anche per se stessa.

Lo sviluppo organizzativo dell'Autorità

Siamo stati costituiti in regime di *spending review*. Per questo abbiamo consapevolmente perseguito una struttura di costi fissi molto bassi, non abbiamo previsto nessuna indennità integrativa di amministrazione, abbiamo adottato uno sfidante ed avanzato sistema di *performance management* affidato alle cure di un Nucleo di Valutazione interamente indipendente, e ci accingiamo a completare l'assetto delle garanzie etiche.

L'Autorità è "nata magra", non abbiamo quindi bisogno di metterci a dieta. La nostra pianta organica è di sole 90 unità a tempo indeterminato: un numero assai inferiore a quello delle altre Autorità dei servizi pubblici.

Oggi in Autorità lavorano 58 persone compresi il Presidente ed i Componenti, delle quali 45 di ruolo.

Non abbiamo mai avuto auto blu, non paghiamo affitti ma solo consumi connessi con l'uso delle postazioni di lavoro. Siamo nati digitali, dematerializzati, tutti i nostri dati sono su *cloud* e *on-line*. Fin dal primo giorno i servizi di *facility management*, informatica e sicurezza sono condivisi con i soggetti pubblici – Politecnico di Torino, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e, in una prima fase, Autorità garante della concorrenza e del mercato – che ci ospitano o ci hanno ospitato.

Per noi il problema era e resta quello di prendere rapidamente qualche chilo per raggiungere il peso forma.

* * *

Concludendo, il Rapporto che presento quest'oggi riflette solo in parte il proficuo dialogo e la collaborazione con molte altre istituzioni, a partire dalle competenti Commissioni parlamentari, che desidero ringraziare espressamente.

L'attività che ho descritto non sarebbe stata possibile senza il supporto del Politecnico di Torino, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e della Guardia di Finanza.

Ringrazio, inoltre, le amministrazioni nazionali, centrali e territoriali con le quali l'Autorità correntemente collabora. Ringrazio, altresì, il Consiglio di Stato, il Tar del Lazio, il Tar del Piemonte e l'Avvocatura dello Stato.

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

Desidero, infine, ringraziare – senza formalità ma con autentica gratitudine – il personale dell’Autorità che ha saputo infondere giorno per giorno nella propria attività le giuste dosi di curiosità, immaginazione, coraggio e senso di responsabilità.

