

**Relazione del Presidente**  
Andrea Camanzi

Camera dei Deputati  
14 giugno 2016

ART



Autorità, Signore e Signori,  
ringrazio il Presidente della Repubblica per averci concesso l'onore di illustrargli questa Relazione, e la Signora Presidente della Camera dei Deputati per l'odierna ospitalità e mi accingo a presentare il terzo Rapporto annuale al Parlamento dell'Autorità di regolazione dei Trasporti.

\* \* \*

Velocità, cambiamento e sintonia sono le parole che hanno, rispettivamente, caratterizzato i tre anni dalla nostra investitura. Nel primo, abbiamo puntato sulla rapida predisposizione degli atti prodromici alla entrata in operatività e sull'avvio delle azioni di regolazione. Nel secondo, abbiamo adottato le prime misure di contenuto generale, soprattutto per garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture. Nel terzo, abbiamo consolidato ed ampliato questo nuovo quadro regolatorio. Riteniamo che oggi esso cominci ad essere in sintonia con i modelli di sviluppo delle imprese, con il potenziamento tecnologico delle infrastrutture e con la nuova domanda di mobilità.

**Il tempo della regolazione**

Riporto due esempi per tutti, tratti dal settore ferroviario dell'alta velocità, nel quale operano imprese in concorrenza.

Chiunque recandosi in una stazione come Roma, Milano o Torino, avrà notato la accresciuta accessibilità delle imprese ferroviarie e fruibilità degli spazi destinati ad accogliere i clienti e la nuova articolazione di biglietterie automatiche, sportelli tradizionali e *desktop* informativi: è il risultato di misure di regolazione dell'accesso indirizzate ai gestori delle infrastrutture che recano benefici evidenti agli utenti.

Il secondo esempio riguarda i titolari di abbonamenti sulle tratte ferroviarie ad alta velocità: un insieme di viaggiatori di oltre settemila persone su base mensile, che è di tutto rilievo ed è

tuttora in crescita rispetto agli anni precedenti. La riduzione dei tempi di spostamento tra casa e lavoro che l'alta velocità consente ha generato una nuova domanda di servizi non sottoposti ad obblighi di servizio pubblico, con implicazioni positive per l'assetto sociale di grandi città limitrofe e per la qualità della vita dei singoli.

L'Autorità, rispettando la natura commerciale del servizio, ha identificato un contenuto minimo dei diritti alla informazione preventiva dei passeggeri e di quelli inerenti l'utilizzo dell'abbonamento. Sulla base di tali misure, i titolari dell'abbonamento saranno facilitati nella gestione delle prenotazioni e dei loro trasferimenti giornalieri, potendo esigere risarcimenti e rimborsi in caso di ritardi e cancellazioni. Si tratta di un iniziale ma concreto segnale di cambiamento. L'Autorità elaborerà analoghe misure in altri ambiti quali, ad esempio, quelli del trasporto pubblico locale via terra e mare, e del trasporto via autobus di media e lunga percorrenza.

Come il ciclo industriale dei trasporti, anche quello della regolazione ha il suo tempo; armonizzandoli si producono benefici a medio termine. Le leve da utilizzare per accrescerne la sintonia sono innovazione tecnologica, sviluppo di nuovi servizi ed investimenti.

Con questo convincimento abbiamo lavorato fin dall'inizio.

\* \* \*

**Il lavoro svolto** 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.

Rispetto ai precedenti due anni di attività, l'Autorità ha concentrato la propria attenzione, oltre che sui temi inerenti la regolazione dell'accesso, anche su quelli dei diritti dei passeggeri e degli utenti - dal quale è tratto l'esempio richiamato in apertura - e della qualità dei servizi. Li esamino di seguito partitamente.

La competenza dell'Autorità in materia di diritti degli utenti e dei passeggeri si articola in tre segmenti:

**Il contenuto minimo dei diritti e tutela dei diritti dei passeggeri e degli utenti**

- il primo consiste nel valutare i reclami degli utenti in ordine al rispetto dei livelli di qualità e delle tariffe da parte degli esercenti i servizi di trasporto;
- il secondo consiste nell'assicurare l'esecuzione e l'*enforcement* delle norme europee in materia di diritti dei passeggeri e della loro tutela con l'obiettivo di renderne omogenei i livelli. Il d. lgs. n. 129/2015 ha esteso tale competenza, già prevista nei segmenti del trasporto via ferrovia ed autobus, anche a quello del trasporto via mare e vie navigabili interne;
- il terzo consiste nel regolare positivamente il contenuto minimo dei diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture.

Tutti e tre i segmenti sono oggetto di specifiche attività ed azioni da parte dell'Autorità.

Con riferimento al contenuto minimo dei diritti, rinvio alle misure destinate ai viaggiatori titolari di abbonamenti sulle tratte ad alta velocità già richiamate.

Con riferimento agli altri due profili della tutela dei passeggeri mi soffermo, in particolare, sul settore ferroviario nel quale la competenza dell'Autorità è più ampiamente e da più tempo radicata. Al riguardo mi preme evidenziare che, a fronte delle

numerose istruttorie avviate sui circa quattrocento reclami e segnalazioni ricevuti, solo due procedimenti si sono conclusi con la irrogazione di sanzioni; e ciò, in quanto quasi tutte le questioni sollevate si sono positivamente risolte con i rimedi attivati dalle imprese nel corso del procedimento e attraverso un ampio ricorso all'istituto del pagamento della sanzione in misura ridotta.

**La qualità dei servizi** All'esercizio di queste competenze, si aggiunge l'avvio di procedimenti finalizzati alla definizione delle condizioni minime di qualità dei servizi gravati da obblighi di servizio pubblico nei settori del trasporto via ferrovia e via mare. Intendiamo assicurare, in coerenza con la scelta strategica annunciata dall'Autorità fin dal suo primo Rapporto al Parlamento, la centralità dei passeggeri e delle merci.

*L'effetto dell'azione dell'Autorità* Si tratta di competenze importanti, avendo ad oggetto tematiche che, come la domanda di mobilità, sono di natura dinamica. Il loro corretto esercizio contribuisce a rendere certi i contenuti dei diritti dei passeggeri ed è funzionale a migliorare l'efficacia della tutela *ex post*. Su di esse occorrerà continuare ad investire per migliorare i risultati già raggiunti.

**Mobilità e sfida digitale** Il riferimento alla mobilità, in particolare a quella *door-to-door*, evoca la sfida digitale, che riguarda l'intero sistema dei trasporti e produce valore per utenti ed imprese. Per vincerla sono impegnati l'Europa ed il nostro Paese come illustrato, fra l'altro, nel "Piano di azione nazionale sui Sistemi di Trasporto Intelligenti (ITS)" del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 2014, e nel Documento di Economia e Finanza di quest'anno. Entrambi sottolineano la rilevanza strategica del settore dei trasporti per la competitività e la sostenibilità del sistema economico; in particolare, evidenziano il ruolo dei sistemi ITS come incentivi allo sviluppo e garanzia di maggiore sicurezza ed uso migliore delle infrastrutture.

La nostra visione continua ad essere coerente con quella europea nel quadro del *Digital single market*, di cui assumiamo priorità ed obiettivi con particolare riguardo alle novità che potranno derivare dalla auspicata diffusione di sistemi integrati di prenotazione e gestione dei titoli di viaggio tra operatori diversi e tra più modalità di trasporto. L'interconnessione e l'interoperabilità di tali sistemi contribuiranno ad accrescere la qualità e la facilità d'uso dei servizi per i passeggeri ("*through-ticketing*") ed aumenteranno l'utilizzo della capacità di trasporto delle attuali infrastrutture.

L'Autorità ha adottato nel 2015 le prime misure di regolazione in materia di bandi e convenzioni relativi alle gare ed alle procedure di affidamento diretto per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri. L'ampio spettro dei quesiti posti dalle amministrazioni aggiudicatrici nelle successive interlocuzioni con l'Autorità conferma la rilevanza di questa cornice regolatoria. Essi hanno avuto ad oggetto diversi temi della regolazione economica quali: le compensazioni, il Piano economico-finanziario (PEF), il valore di subentro, il materiale rotabile e gli altri beni strumentali, la ripartizione del rischio tra gestore ed ente affidante, la suddivisione dei bacini in lotti di gara, per citarne solo alcuni.

**Il trasporto pubblico locale**

Il progetto del Governo che è alla base dell'esercizio della delega in corso in materia di servizi pubblici locali consolida gli orientamenti ed il modello contenuti in quelle misure. Auspichiamo che esso trovi rapidamente approvazione in sede legislativa.

L'Autorità ha deciso di avviare una consultazione sulla metodologia per definire gli ambiti di servizio pubblico nei settori del trasporto locale via terra e via mare. L'attenzione è rivolta, in particolare, a ricondurre obblighi e compensazioni finanziarie per la erogazione di servizi pubblici a quanto sia necessario a

*Gli ambiti di servizio pubblico*

conseguire obiettivi sociali non diversamente perseguibili ed a fornire servizi altrimenti non remunerativi. Occorre, infatti, evitare che la attribuzione di diritti speciali ed esclusivi abbia l'effetto di impedire lo sviluppo dell'offerta di servizi alternativi a condizioni economicamente sostenibili.

Tra i criteri a base della metodologia, comuni per le diverse modalità di trasporto, vi sono la individuazione della domanda potenziale, la stima dei costi di un operatore efficiente e le modalità alternative di erogazione del servizio. Tutto ciò sulla base di analisi costi-benefici e tenendo conto delle opportunità che offre la tecnologia, quali ad esempio, la sostituzione di servizi di linea in zone a domanda debole con servizi non di linea.

**Il trasporto pubblico  
locale non di linea**

A tale ultimo riguardo, dopo l'Atto di segnalazione del 2015 in materia di "Autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità", l'Autorità ha proseguito le attività di monitoraggio, con particolare riferimento ai servizi di taxi ed NCC.

Nello stesso ambito sono, inoltre, pervenute richieste di intervento da parte degli enti locali in ordine alle condizioni di organizzazione e svolgimento del servizio. Ad esse l'Autorità ha dato riscontro valutando positivamente l'aumento del numero delle licenze, l'impiego di mezzi a propulsione elettrica e l'adeguamento del servizio all'andamento dei flussi turistici, a quello della popolazione residente ed all'offerta del trasporto pubblico locale di linea. L'Autorità ha, altresì, evidenziato i benefici che potrebbero derivare dalla applicazione di tariffe flessibili e da una maggiore libertà di organizzazione e fruizione del servizio.

In ogni caso, a distanza di un anno da quanto riferito al riguardo nel precedente Rapporto, resta urgente l'intervento del legislatore per introdurre le necessarie riforme del sistema del trasporto di persone non di linea.

La regolazione del settore ferroviario ha impegnato l’Autorità fin dalla sua entrata in operatività. A partire dal 2014, è stato adottato un insieme di misure per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ed ai servizi accessori, ivi compresi quelli di stazione. Tali misure, di portata e contenuto diverso, sono inserite in circa cento prescrizioni. Ad oggi, esse sono state quasi tutte eseguite o sono state oggetto di impegni da parte delle imprese che l’Autorità ha dichiarato ammissibili, ha sottoposto a *market test*, approvato e sulla corretta esecuzione dei quali attualmente vigila. Nel complesso, si tratta di una modifica capillare della regolazione economica del settore, conseguita in poco tempo e risultato anche del positivo apporto delle imprese e della proficua collaborazione con le istituzioni tutte.

## Il settore ferroviario

Soffermiamoci ora sui criteri per la determinazione da parte del gestore del canone di accesso e utilizzo delle infrastrutture, noto come “pedaggio”, che rientra tra le misure di regolazione economica sopra richiamate. Con queste misure abbiamo inteso:

*I criteri per la determinazione del pedaggio*

- fornire a tutti gli *stakeholders* evidenza dei criteri che il gestore dell’infrastruttura deve applicare per determinare i costi pertinenti ed efficienti, al netto dei contributi pubblici per investimenti e manutenzione;
- garantire, nell’arco del periodo regolatorio, che il gestore possa conseguire l’equilibrio economico-finanziario e che le imprese ferroviarie corrispondano un pedaggio basato su costi che incorporano obiettivi progressivi di efficienza;
- introdurre obblighi di separazione contabile e regole di contabilità regolatoria idonei ad evitare mutualizzazioni tra i diversi servizi, in particolare tra quelli del c.d. “Pacchetto Minimo di Accesso” e gli “altri servizi” complementari ed aggiuntivi;

*Evidence-based regulation*

*Equilibrio economico-finanziario e costi efficienti*

*Separazione contabile e contabilità regolatoria*

- Remunerazione del capitale*

  - definire – come in altri settori di competenza dell’Autorità oggetto di regolazione economica di tipo RAB – criteri per la remunerazione del capitale investito sulla base del costo medio ponderato delle fonti di finanziamento (WACC);
  
- Costi diretti e coefficienti di maggiorazione*

  - definire, in linea con le norme europee (Direttiva Recast e Regolamento n. 2015/909), criteri per la fissazione del pedaggio che consentano di evidenziare le componenti che attengono alla copertura di costi direttamente connessi all’uso dell’infrastruttura rispetto a quelle che attengono ai rimanenti costi del gestore, oggetto di specifici *coefficienti di maggiorazione*;
  
- Flessibilità e modulazione del pedaggio*

  - consentire al gestore di modulare il valore del pedaggio applicato ai diversi segmenti del mercato per fasce orarie, tipo di trasporto (merci o passeggeri) e qualità del servizio di rete (ad esempio, alta velocità).

Nel primo periodo regolatorio, sono inoltre previsti misure di garanzia per i segmenti del mercato più sensibili o in fase di assestamento e pedaggi ridotti per incentivare nuovi usi della rete (ad esempio, il trasporto di merci sulla rete ad alta velocità-alta capacità nelle ore notturne).

Con queste misure riteniamo di aver creato le condizioni affinché il gestore possa esercitare la propria indipendenza e porre in atto la strategia più opportuna per ottimizzare l’utilizzo della capacità di rete in coerenza con gli obiettivi di *shift* modale e gli ulteriori indirizzi del Governo.

La verifica di conformità della proposta formulata dal gestore ai criteri fissati dall’Autorità è in corso; la decisione finale sarà adottata entro il 1° luglio prossimo.

*I Corridoi merci* La riflessione sul settore ferroviario non sarebbe completa senza un riferimento ai Corridoi per il trasporto di merci, nel cui ambito

gli Organismi di regolazione come il nostro assicurano, tra l'altro, condizioni di accesso non discriminatorie. Al riguardo, l'Autorità ha sottoscritto i previsti protocolli di cooperazione con gli omologhi *partners* europei per i quattro Corridoi che attraversano l'Italia, assumendo il ruolo di coordinatore di quello, denominato "Mediterraneo", che collega Almeria a Budapest via Marsiglia e che sarà esteso alla Croazia a partire dal novembre 2016.

Preme evidenziare che, nella visione dell'Autorità, i Corridoi svolgono un ruolo strategico nella costruzione di un sistema europeo integrato del trasporto delle merci e della logistica. A questo fine, stiamo lavorando anche con gli omologhi organismi europei per migliorare la regolazione economica dell'accesso ai Corridoi.

Rileveranno in proposito i risultati delle azioni che l'Autorità ha in corso sui servizi di manovra nel settore del trasporto di merci via ferrovia, che potrebbe definirsi parte della "regolazione dell'ultimo miglio". Riteniamo che tali servizi debbano, in coerenza con la disciplina europea, assicurare prioritariamente il buon funzionamento della catena impiantistica del trasporto delle merci, ivi compresa l'integrazione con le infrastrutture portuali.

*La regolazione dell'ultimo miglio*

I procedimenti di revisione dei diritti aeroportuali secondo i Modelli approvati a settembre 2014, hanno riguardato complessivamente dodici società di gestione, delle quali una titolare della concessione per quattro scali. Essi hanno ad oggetto aeroporti con volumi di traffico di passeggeri sia superiore che inferiore ai cinque milioni annui. In sette casi, il procedimento è stato avviato e concluso in una media di novantacinque giorni ed una durata minima di settantasette: un tempo che riteniamo utile ad assicurare la realizzazione di piani di investimento e progetti di sviluppo, anche territoriali, ambiziosi.

**Il settore aeroportuale**

Sulla base della esperienza acquisita nei due anni di prima

applicazione, come anticipato in varie occasioni, l'Autorità si accinge ad apportare i necessari aggiustamenti ai Modelli. E ciò anche al fine di assicurare il raccordo e, ove possibile, l'armonizzazione delle misure di regolazione economica tra i diversi settori sui quali essa insiste (ferroviario, trasporto pubblico locale, aeroporti, autostrade e porti).

**Il settore portuale** Nel settore portuale, a fronte della mancata evoluzione del quadro normativo europeo in materia di accesso ai servizi, sul piano nazionale e con riferimento *governance* dei porti si registra, invece, l'esercizio della delega legislativa in materia di *“Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali”*, il cui provvedimento è attualmente in corso di approvazione.

In questo quadro, ed in vista dell'esercizio delle competenze ad essa già attribuite in materia di regolazione dell'accesso alle infrastrutture portuali, ivi comprese quelle relative all'accesso agli impianti di servizio previste dalle norme di recepimento della Direttiva c.d. “Recast”, l'Autorità ha intrapreso un'analisi dei principali problemi di regolazione che caratterizzano il settore, con particolare riferimento alla logistica delle merci ed alle questioni attinenti alla “regolazione dell'ultimo miglio” sopra richiamata.

**Il settore autostradale** In materia autostradale, come previsto dalla legge istitutiva, l'Autorità ha perfezionato e messo in consultazione il modello econometrico di *benchmarking* per la individuazione degli ambiti di gestione ottimale al fine di stimolare la concorrenza per confronto. Nel documento di consultazione, l'ambito è definito come un intervallo (corrispondente ad una estesa chilometrica) all'interno del quale, per singola concessione, si ottimizzano vantaggi strutturali ed economie di scala. Alcune osservazioni presentate nel corso della consultazione sono attualmente oggetto di approfondimento in vista della adozione, nelle

prossime settimane, della determinazione finale al riguardo.

Nella stessa materia sono in corso, altresì, interlocuzioni tecniche con l'amministrazione concedente in merito ai procedimenti di aggiornamento e revisione dei Piani economico-finanziari delle concessioni.

Non ultimo, in aggiunta alle funzioni già attribuite all'Autorità, il nuovo Codice degli appalti prevede che il concedente possa chiedere a quest'ultima un parere sullo schema delle convenzioni da sottoscrivere.

\* \* \*

La originaria configurazione dell'Autorità reca in sé l'idea che una regolazione coerente delle diverse modalità con le quali il sistema dei trasporti opera comporti guadagni di efficienza e utilità, consenta di valorizzare l'innovazione tecnologica e riduca i tempi degli spostamenti delle persone e delle merci. Questi benefici non restano confinati al settore oggetto di regolazione, ma si trasferiscono alla produttività dell'economia nel suo complesso attraverso l'uso delle reti e dei servizi di trasporto.

**Visione e strategia**

Un' analoga idea è oggi replicata anche in altri Paesi europei; da ultimo, attraverso la costituzione in Portogallo di una "Autorità dei Trasporti e della Mobilità" con competenze uguali alle nostre. Questa novità si aggiunge ai casi francese ed inglese nei quali le autorità di regolazione del settore ferroviario hanno acquisito competenze anche in quello stradale ed autostradale.

Nei circa tre anni trascorsi dalla istituzione dell'Autorità abbiamo sviluppato competenze ed elaborato metodologie nella regolazione dell'accesso alle infrastrutture e dei servizi e nella definizione del contenuto dei diritti.

Avvalendoci della banca dati dei trasporti che l'Autorità sta costituendo ed integrando le esperienze di altri paesi europei e quelle derivanti dalla diffusione della economia della condivisione, è nostra intenzione applicare il *know-how* acquisito in modo più intenso ed esteso.

E ciò, a partire dalle componenti centrali e ricorrenti della regolazione economica quali, in particolare, i metodi di calcolo della remunerazione del capitale investito: un valore al quale i mercati finanziari sono sensibili nelle loro scelte allocative.

Intendiamo, inoltre, estendere il ricorso alla valutazione comparata delle *performances*, alla previsione di obblighi di separazione contabile e contabilità regolatoria, ed alla valutazione dell'efficienza dei gradi di separazione tra gestore dell'infrastruttura ed imprese esercenti il servizio, in particolare in presenza di gruppi verticalmente integrati.

A questo insieme di competenze e strumenti, come applicati dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni, possono fare ricorso politiche pubbliche innovative quali, ad esempio, quelle di ricondurre ad una unica responsabilità le infrastrutture ferroviarie e stradali (come è già il caso in Portogallo), quotare in borsa il gruppo FSI S.p.A. (o parte di esso) tenendo conto del nuovo quadro che emergerà dalla approvazione definitiva del IV pacchetto ferroviario, o rivedere la *governance* delle aziende di trasporto pubblico locale ed integrare il TPL con il trasporto regionale.

Rimaniamo nel convincimento che la regolazione non sia di ostacolo alle politiche pubbliche, bensì renda misurabili e trasparenti le scelte. Questa è la nostra *output legitimacy*.

\* \* \*

Si concluderà a giorni il concorso pubblico per il completamento della pianta organica del personale a tempo indeterminato, fissata in novanta unità. Il concorso è stato avviato ai sensi della Convenzione quadro con altre autorità indipendenti prevista dal dl. 90/2014. Abbiamo anche avviato l'inserimento di personale reclutato ai sensi della legge n. 68/99 e di giovani tirocinanti provenienti dall'Università.

Auspichiamo che sia esercitata la delega prevista dalla legge n. 124/2015, in particolare, nella parte che ha ad oggetto il sistema di autofinanziamento delle autorità indipendenti. L'esercizio della delega è essenziale per superare ogni invocata indeterminatezza delle norme che individuano i soggetti tenuti al contributo nei confronti dell'Autorità.

\* \* \*

Il Rapporto che presento quest'oggi riflette solo in parte il proficuo dialogo e la collaborazione con molte altre istituzioni. *In primis*, desidero ringraziare espressamente le competenti Commissioni parlamentari.

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

Ringrazio, inoltre, le amministrazioni nazionali, centrali e territoriali con le quali l'Autorità correntemente collabora, ed in particolare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, quello dell'Economia e delle Finanze e la Città di Torino.

In alcuni casi, tale collaborazione è stata anche rafforzata da specifici accordi, sulla base dei quali abbiamo attivato sinergie. Mi riferisco, in particolare, alla Autorità garante della concorrenza e del mercato, all'Autorità nazionale anticorruzione e da ultimo,

ma solo per l'ordine cronologico di sottoscrizione del protocollo di collaborazione, alla Guardia di Finanza.

Ringrazio, altresì, il Consiglio di Stato, il Tar del Piemonte e del Lazio e l'Avvocatura dello Stato.

Ringrazio anche i componenti dell'*Advisory Board* dell'Autorità, che ha presentato il proprio primo Rapporto in occasione di un Convegno tenutosi ad ottobre 2015, quelli del Collegio dei Revisori e del Nucleo di Valutazione. Ringrazio il Prof. Sabino Cassese per aver accolto l'invito ad essere il Garante etico dell'Autorità.

All'interno dell'Autorità, anche a nome dei colleghi Barbara Marinali e Mario Valducci, ringrazio il Segretario generale. Ringrazio, in particolare, il mio Capo di Gabinetto. Non ultimo, e – con la medesima intenzione che esprimerei se potessi, anche in questa sede, rivolgermi a loro individualmente – ringrazio tutto il personale dell'Autorità per la continuità e qualità del loro impegno.