

Presentazione del Presidente e dei Componenti designati per la costituzione del Collegio dell’Autorità di regolazione dei trasporti dinanzi alla Commissione Lavori pubblici e comunicazioni (VIII) del Senato della Repubblica

Roma 30 luglio 2013

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

siamo consapevoli, i colleghi Barbara Marinali, Mario Valducci ed io, dell’importanza della designazione e dell’onore che ci è stato concesso. È un compito, se il Parlamento vorrà esprimersi favorevolmente, di alta responsabilità, da svolgere con la massima trasparenza e sobrietà, con equilibrio e rigore, a garanzia della effettiva indipendenza di giudizio e di valutazione dell’Autorità.

Siamo, altresì, consapevoli che la promozione della concorrenza e la costruzione di un assetto più avanzato della regolazione dei servizi di trasporto e dell’accesso ed uso delle relative infrastrutture sono essenziali per la competitività della nostra economia e delle nostre imprese. Agendo sulla prevedibilità del rischio regolatorio si attirano i capitali privati e si promuovono gli investimenti strutturali nel settore, si favorisce e valorizza la libertà di scelta dei cittadini-utenti che è, a sua volta, garanzia di qualità e sostenibilità economica dei servizi di mobilità.

Tale nuovo assetto della regolazione non può prescindere dalla partecipazione attiva alla evoluzione della disciplina europea nella direzione di una maggiore integrazione delle tecnologie e degli standard di esercizio dei servizi, delle relative infrastrutture e della loro interoperabilità. Né esso può prescindere dal corretto e rigoroso recepimento di tale disciplina in tutti i paesi della Unione per lo sviluppo di mercato europeo effettivamente aperto e concorrenziale.

In questa prospettiva costituisce una scelta lungimirante l’aver affidato ad una unica Autorità, funzioni e compiti attinenti alle diverse modalità di trasporto, prevedendo l’applicazione di principi e strumenti armonizzati di regolazione giuridico-economica, sia pure con le diversificazioni rese necessarie per i singoli settori in ragione della loro natura e del livello di avanzamento dei processi di liberalizzazione, e ciò sia per l’accesso e l’uso delle infrastrutture che per i servizi. Riteniamo tale scelta impegnativa per la costituenda Autorità, eppure avveduta e lungimirante in una fase in cui le politiche di settore si incentrano in misura crescente sulla integrazione delle modalità di trasporto. Riteniamo anche che l’intersettorialità prefigurata dal legislatore, unitamente alle sinergie e complementarietà che ci prefiggiamo di valorizzare, si

rifletteranno positivamente sugli aspetti della regolazione relativi alla tutela degli interessi di utenti e consumatori.

La scelta di istituire una siffatta Autorità dei trasporti precostituisce, quindi, un “vantaggio competitivo” rispetto ad altri modelli organizzativi europei di tipo esclusivamente verticale e non integrati per almeno tre ordini di motivi: in primo luogo, in termini di condivisione di *know-how* tecnico professionali e metodologie sviluppati in settori ed industrie diversi e caratterizzati da livelli di liberalizzazione disomogenei; in secondo luogo, in termini di efficienza delle procedure di regolazione; in terzo luogo, in termini di contenimento dei costi di funzionamento.

L’Autorità nel sistema delle istituzioni

Questa Commissione conosce i problemi del settore dei trasporti: la loro genesi, la loro dinamica, le potenzialità di sviluppo ed il ruolo strategico che esso gioca per la competitività dell’economia, la crescita ed il benessere dei cittadini. La Commissione conosce, altresì, la collocazione ed il profilo istituzionale che il legislatore ha delineato per l’Autorità a partire dall’art. 37 del decreto legge del 6 dicembre 2011 n. 201, circostanza questa che – unitamente alle autorevoli ricostruzioni già disponibili – ci esime dal ripercorrerne lo “statuto”.

Ben inteso, saremo lieti di affrontare gli argomenti sui quali la Commissione volesse richiedere le nostre valutazioni sia nella odierna seduta che, ove si esprimesse positivamente e lo ritenesse opportuno, in un momento successivo. Riteniamo, invece, di esporre qui gli assi portanti sui quali poggia la nostra visione del ruolo e della attività futura della Autorità.

1. In primo luogo, massima attenzione sarà dedicata a stabilire rapporti di collaborazione istituzionale attiva, leale e, ove necessario, propositiva con il Parlamento, ma anche con il Governo e le altre Amministrazioni centrali, regionali e locali. Nell’esercizio dei compiti ad essa conferiti dalla legge l’Autorità sarà, evidentemente, rispettosa di ruoli e prerogative secondo i canoni interpretativi anche da ultimo forniti dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 41 del 2013. In quel solco, l’Autorità definirà la “cornice di regolazione economica” che necessita, come presupposto, dell’elaborazione delle politiche pubbliche in materia di trasporti da parte del Governo, delle Regioni e degli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza. Parimenti, come anche già affermato dalla Corte, “le attribuzioni dell’Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di

garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo" (sentenza n. 482 del 1995).

2. L'Autorità dedicherà, altresì, grande attenzione alla costruzione di rapporti di collaborazione istituzionale con le altre Autorità indipendenti, a partire da quelle con attribuzioni che potremmo definire "confinanti": *in primis*, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Essa volgerà, altresì, lo sguardo alle altre due Autorità di regolazione che operano nel comparto dei servizi di pubblica utilità, istituite nell'ambito della legge n. 481 del 1995.

3. Saranno certamente oggetto di attenzione i temi europei ed internazionali. Anche a questo livello, mentre spetta alla politica stabilire gli orientamenti ed alle amministrazioni di settore assicurarne la compiuta attuazione, compete al regolatore indipendente definire le condizioni affinché operatori ed utenti possano trarre i benefici previsti nel rispetto dei principi e del quadro normativo esistenti. A questo proposito, pur in assenza di una vera e propria "rete" di regolatori nazionali con competenze intersettoriali a livello europeo, vi sono almeno tre linee di lavoro da presidiare:

- la prima ha ad oggetto le attività di vigilanza e regolazione economica delle quali l'Autorità è investita in via diretta in forza di norme europee e delle relative disposizioni nazionali di recepimento. E' il caso, ad esempio, delle attribuzioni dell'"*Organismo di regolazione*" in materia ferroviaria e di quelle dell'"*Autorità nazionale di vigilanza*" in materia di diritti aeroportuali;

- la seconda riguarda le attività di cooperazione amministrativa con altre istituzioni di settore. In taluni ambiti (quali, ad esempio, il settore ferroviario) norme europee e nazionali già individuano gli obiettivi e le forme di tale cooperazione. In altri essa potrà essere promossa dall'Autorità sul piano bilaterale o multilaterale, entro il perimetro delle sue attribuzioni e valorizzando anche, ove rilevanti, esperienze di regolazione mutate da sistemi extraeuropei o sviluppate in seno ad organismi di settore di livello internazionale;

- la terza consiste nella partecipazione al processo di formazione ed attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione nei modi che, anche per le autorità indipendenti di regolazione e vigilanza, sono stati individuati dalla legge 24 dicembre 2012 n. 234 (art. 19 comma 7). Peraltro, queste forme di collaborazione "tipizzata" non escludono, più in generale, il coinvolgimento dell'Autorità nelle fasi ascendente e discendente dei processi attinenti alla partecipazione dell'Italia all'UE, al cui riguardo essa potrà fornire apporti di esperienza ed expertise.

4. Con riferimento al metodo della regolazione indipendente, attenzione sarà dedicata all'applicazione sistematica della consultazione pubblica via piattaforma aperta su tecnologie

web, incentrata su audizioni ed altri strumenti di coinvolgimento dei soggetti regolati, delle loro organizzazioni di categoria, degli altri interessati, nonché delle associazioni dei consumatori. Questa attività – oltre ad assicurare ogni statutaria garanzia degli interessi delle parti – consentirà di strutturare le analisi di impatto della regolazione vigente e delle misure proposte con la finalità di valutarne la proporzionalità rispetto alla gravità ed urgenza dei problemi da risolvere ed agli obiettivi di interesse generale da perseguire ed ottimizzare il rapporto costi/benefici. E ciò sotto il duplice profilo della intrusività delle misure e dell'arco temporale di applicazione delle stesse.

5. Sotto il profilo delle attribuzioni, l'Autorità eserciterà le proprie funzioni nel rispetto dei vincoli cronologici e per gli ambiti di competenza definiti dalle norme istitutive.

Allo stesso modo, l'Autorità terrà conto della evoluzione della disciplina intercorsa *medio tempore*, che è in parte ancora *in itinere* (si pensi alle disposizioni in materia ferroviaria contenute nel decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 in fase di conversione), nonché degli atti adottati nelle more della piena operatività della Autorità, ivi compresi quelli resi necessari dalla pendenza di procedure di infrazione del diritto europeo.

Occorrerà evitare che la convivenza, in alcuni settori, di differenti regimi temporali di regolazione crei incertezze e rappresenti un costo eccessivo per la gestione del sistema di regolazione nel suo complesso, per le imprese regolate nonché svantaggi per gli utenti.

Organizzazione e funzionamento dell'Autorità. Primi atti operativi.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, intendiamo operare, se il Parlamento vorrà esprimersi favorevolmente nei nostri confronti, secondo le seguenti priorità.

Ci prefiggiamo, innanzitutto, di minimizzare i tempi di avvio della operatività della Autorità dotandola rapidamente delle risorse previste. Tenendo conto che le norme istitutive assegnano all'Autorità un numero limitato di risorse umane in rapporto alla complessità, articolazione e novità dei compiti attribuiti, si impongono una selezione accurata del personale e la ricerca di eccellenze professionali nel rispetto delle procedure di reclutamento previste dalla legge e con particolare attenzione ad eventuali conflitti di interesse. La acquisizione di competenze adeguate alla specificità di ciascuno dei sottosettori interessati consentirà all'organo collegiale dell'Autorità di adottare decisioni informate da conoscenze specialistiche di livello e di conferire valore alla intersettorialità voluta dal legislatore.

Prioritaria è, altresì, la individuazione di quale sia la articolazione organizzativa ottimale delle funzioni dell’Autorità, che sono ascrivibili a quattro categorie principali: la regolazione dei servizi infrastrutturali; la regolazione dei servizi all’utente; la regolazione degli assetti di settore e la tutela dei consumatori. Occorrerà, al riguardo, adottare un modello che consenta – in linea con gli intendimenti del legislatore – di conciliare e contemperare intersettorialità e specialità delle singole modalità di trasporto.

Quanto, poi, alle modalità di esercizio dei poteri attribuiti all’Autorità – poteri di regolazione, prescrittivi, di indagine ed ispettivi, inibitori, conformativi, sanzionatori ed, infine, cautelari - il tracciato è stato indicato dalla Corte Costituzionale laddove essa richiama le Autorità indipendenti ad agire nel rispetto delle modalità di partecipazione previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990 n. 241 e dalle altre leggi dello Stato ad esse applicabili, tra le quali, specificamente, quelle indicate nella legge n. 481 del 1995 (sentenza n. 41 del 2013). L’esercizio dei poteri attribuiti saranno, dunque, oggetto di specifici regolamenti e di relativa procedimentalizzazione nel rispetto delle disposizioni sopra richiamate, nonché di quelle contenute nel Codice della Amministrazione Digitale. Essi saranno, altresì, soggetti al diritto di “accesso civico” recentemente individuato nell’ambito della legge anticorruzione.

In relazione ai riflessi organizzativi e procedurali delle attribuzioni dell’Autorità rileva, fra l’altro, la natura “indiretta” di parte della regolazione attribuita alla sua competenza laddove essa è chiamata ad individuare, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi e a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati.

L’assetto organizzativo dovrà, in ogni caso, tenere in primaria considerazione le competenze dell’Autorità in materia di tutela dei diritti di consumatori e passeggeri. Infatti, come evidenziato nell’ultimo Libro Bianco della Commissione europea in materia di trasporti, una maggiore diffusione dei modi di trasporto collettivi dovrà andare di pari passo con una adeguata definizione dei diritti dei passeggeri [COM(2011)144 def. del 28 marzo 2011, p. 7]. In questo ambito proprio l’esperienza derivante dalla regolazione settoriale consentirà all’Autorità di farsi promotrice di modelli orizzontali e più avanzati di tutela dei diritti ed interessi dell’utenza.

Conclusioni

Concludendo, dal “locale” al “globale”, dalla gomma attraversando il ferro, l'acqua e l'aria, nel massimo rispetto di tutte le istituzioni (Comuni, Regioni, Stato, Europa ed Organismi Internazionali) e cooperando con le altre Autorità svolgeremo, se ci darete la Vostra fiducia, il nostro mandato con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, assicurare un maggiore livello di accessibilità dei mercati nel settore dei trasporti da parte delle imprese ed avvicinarci a modelli di regolazione che consentano di migliorare il livello della qualità della vita dei cittadini anche attraverso la mobilità, con il giusto rapporto tra prezzo e qualità del servizio e nel rispetto dell'ambiente. Per fare questo ci avvarremo della autonomia che la legge ci attribuisce per conseguire gli obiettivi che la stessa ci detta.

Il Parlamento Nazionale sarà il nostro primario interlocutore oltre che il destinatario dei nostri principali documenti. A questa Commissione che ne è espressione rivolgiamo il nostro ringraziamento.