

Le schede



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

IMMACOLATA GRELLA

L'AIR nell'Autorità di regolazione dei trasporti

S 3/2015

aprile 2015



L'AIR NELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

Variazioni e integrazioni
rispetto alla scheda precedente (marzo 2014)

Non si registrano novità relative all'attività di analisi d'impatto della regolazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Sono state apportate modifiche ai seguenti paragrafi:

Par. 3 "Il processo di introduzione dell'AIR": modificato sulla base delle consultazioni pubbliche lanciate nel corso del 2014 e nei primi mesi del 2015

Par. 4 "Le prospettive": modificato con la segnalazione della previsione, nel regolamento di organizzazione e di funzionamento dell'Autorità, di un ufficio che si occupa, tra l'altro, di analisi di impatto della regolazione (AIR) e di curare i rapporti con i centri di ricerca e l'accademia in materia di economia della regolazione

INDICE

1. Il contesto europeo.....	5
2. Gli aspetti normativi.....	6
3. Il processo di introduzione dell’AIR.....	7
4. Le prospettive.....	8

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: I. Grella, *L’AIR nell’Autorità di regolazione dei trasporti*, Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, aprile 2015, S 3/2015.

1. Il contesto europeo

La normativa europea non contiene riferimenti specifici o documenti di indirizzo che, in via diretta, impongono alle autorità indipendenti nel settore dei trasporti di avviare procedure formali di analisi d'impatto della regolazione (AIR).

Un'ulteriore peculiarità del settore dei trasporti rispetto ad altri ambiti consiste nell'inesistenza, ad oggi, di un'Autorità di regolazione unica a livello europeo¹. Questa assenza è riconducibile ragionevolmente all'elevata frammentarietà che caratterizza i modelli organizzativi e gli ordinamenti regolamentari dei vari sistemi di trasporto. Da questo punto di vista, rileva che, a seconda dei casi, si ha un'autorità unica con potere regolatorio rispetto a tutti i settori a rete (è il caso di Germania, Olanda, Estonia, Lituania, Lussemburgo), un'autorità unica per la regolazione di tutte le modalità di trasporto (Italia, Belgio, Danimarca, Svezia, Finlandia) ovvero distinte autorità con competenze di regolazione specifiche per ciascuna modalità di trasporto (è il caso ad esempio di Regno Unito, Francia, Spagna).²

Tale disomogeneità ha creato ostacoli allo sviluppo di uno Spazio unico europeo dei trasporti³. Proprio l'esigenza di creare un sistema dei trasporti concorrenziale che abbia, confini non più nazionali, ma europei, richiede il superamento di barriere amministrative e tecniche specifiche dei singoli sistemi nazionali di trasporto. Questo processo di integrazione non può prescindere dalla semplificazione del processo regolativo e dall'adozione di criteri di valutazione *ex ante* dei progetti infrastrutturali.

È evidente, pertanto, che, anche in assenza di interventi normativi che impongano l'adozione di procedure formali di AIR, la consapevolezza dell'importanza della qualità della regolazione nel garantire competitività in un settore strategico, come è quello dei trasporti, possa fungere da traino per i vari Paesi europei nell'attuazione degli strumenti propri della *better regulation*.

1 In Europa, nel campo dei trasporti, esiste l'Easa (European aviation safety agency) destinata a diventare l'autorità di aviazione civile europea, speculare alla Federal aviation administration americana; l'Emsa (European maritime safety agency) incaricata dello sviluppo e implementazione della normativa e sicurezza marittima nei Paesi dell'Unione; l'Emta (European metropolitan transport authorities) che raggruppa le autorità dei Paesi europei ed è responsabile per i trasporti metropolitani; infine la Trans-european transport network (Ten-T) che si occupa principalmente dei corridoi ferroviari (vedi A. Roma (2012), *Più efficienza da un'unica Autorità dei trasporti*, in *Il Sole 24 Ore*).

2 Ambrosetti (2012), *Il contributo del trasporto ferroviario nella strategia di crescita in Italia e in Europa*. Rapporto finale dell'Advisory Board.

3 COM(2011) 144 def. Libro Bianco, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*.

2. Gli aspetti normativi

L'art. 37 del d.l. n. 201/2011 (cd. "Salva Italia"), come modificato dall'art. 36 del d.l. n. 1/2012 (cd. "Liberalizzazioni"), ha istituito l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito, Autorità), attribuendole funzioni di regolazione del settore, in particolare riguardo l'accesso alle relative infrastrutture ed ai servizi accessori.

L'Autorità si inquadra nell'ambito delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481; numerosi sono i rinvii a tale normativa tanto da rendere applicabili alla novella Autorità "in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento di cui alla medesima legge".

Il decreto istitutivo non contiene prescrizioni che vincolino l'Autorità ad effettuare l'AIR sui provvedimenti di propria competenza. Pur in assenza di una esplicita previsione nella norma istitutiva, si ritiene, comunque, che possano trovare applicazione le norme generali che regolano l'AIR, alla luce delle modifiche introdotte dalla legge 11 novembre 2011, n. 180 ("Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese"). Nello specifico, l'art. 6 prevede che gli enti pubblici (oltre lo Stato, le regioni e gli enti locali) sono tenuti a valutare le iniziative legislative e regolamentari aventi ricadute, anche di natura fiscale, sulle imprese, delineando un ciclo della valutazione che riguarda sia gli effetti stimati - *ex ante*, sia una verifica degli effetti realizzati - *ex post*.

Inoltre, in linea con gli strumenti generali in materia di realizzazione di analisi di impatto, il citato art. 6, al comma 5, prevede un riferimento esplicito al ricorso a forme di consultazioni con le organizzazioni di imprese maggiormente rappresentative prima dell'approvazione di una proposta legislativa.

La norma sembrerebbe manifestare la volontà del legislatore di voler estendere l'utilizzo dell'AIR, quale strumento di *better regulation*, a supporto dell'agire di tutti i soggetti pubblici nello svolgimento delle funzioni di regolazione e, pertanto, appare riferibile all'Autorità, anche in considerazione delle rilevanti e ampie funzioni di regolamentazione, oltre che di vigilanza e di controllo, ad essa assegnate⁴,

4 Il d.l. n. 201/2011, in particolare, stabilisce che l'Autorità debba provvedere a: 1) garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture e alle reti ferroviarie, aeroportuali e portuali; 2) definire, 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 e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'orientamento ai costi e l'equilibrio economico delle imprese regolate, alla luce degli oneri di servizio pubblico imposti e delle eventuali sovvenzioni pubbliche concesse; 3) stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da oneri di servizio pubblico o sovvenzionati; 4) definire gli

da svolgere in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione⁵.

3. Il processo di introduzione dell'AIR

L'analisi di impatto della regolazione non è ancora stata introdotta dall'Autorità: non risultano adottati regolamenti concernenti l'AIR, non è stato avviato alcun programma di sperimentazione.

Tuttavia, dalla lettura del Regolamento che disciplina i procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità⁶, si evince chiaramente la volontà di introdurre l'istituto dell'analisi *ex-ante*. In particolare, il co. 3, dell'art. 2, del citato Regolamento, richiama, ove applicabile, la disciplina relativa all'Analisi di impatto della regolazione, ai sensi dell'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229, secondo cui "le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione".

Nell'ambito dello stesso Regolamento, vengono previsti, poi, all'art. 5, le modalità e i termini con i quali l'Autorità avvia procedure di consultazione.

Anche se ad oggi non realizza ancora analisi di impatto formalizzate e strutturate sulla propria regolamentazione, l'Autorità mostra una forte sensibilità nel coinvolgimento diretto dei destinatari degli interventi regolatori sia tramite l'utilizzo di moduli procedurali tradizionali, quali riunioni e incontri (condotti, nella stragrande maggioranza dei casi, con i rappresentanti dei principali *players* del mercato), sia mediante l'avvio di indagini conoscitive e consultazioni pubbliche.

In particolare, nel corso del 2014 sono state avviate due indagini conoscitive: una sui servizi di trasporto passeggeri, con particolare riferimento a quelli di trasporto pubblico locale e regionale e a quelli diretti ad assicurare la continuità territoriale⁷; l'altra sull'accesso alle infrastrutture, con

schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare.

5 Si rinvia a quanto previsto, dal co. 1, art. 37, del d.l. n. 201/2011.

6 Il Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse è stato approvato il 16 gennaio 2014 ed è disponibile [sul sito dell'Autorità](#).

7 [Delibera n. 6/2014](#)

particolare riferimento a quelle ferroviarie e aeroportuali⁸.

Nell'ambito di entrambe le indagini conoscitive, l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare procedimenti di consultazione.

In particolare, per l'indagine conoscitiva sui servizi di trasporto passeggeri, l'Autorità ha lanciato due consultazioni: una prima sulle questioni regolatorie relative all'assegnazione in esclusiva dei servizi di Trasporto Pubblico Locale (c.d. TPL) con particolare riferimento: agli ambiti di servizio pubblico, alla definizione degli schemi dei bandi di gara, ai criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici e alla definizione delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare⁹. La seconda consultazione ha avuto ad oggetto lo schema di provvedimento contenente un set di misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici.¹⁰

Nell'ambito dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie, invece, la consultazione avviata dall'Autorità ha riguardato l'adozione di specifiche misure di regolazione volte a garantire condizione eque e non discriminatorie nell'accesso alle infrastrutture ferroviarie¹¹.

Nel corso del 2014, sono state lanciate altre tre principali¹² consultazioni: una sulle modalità operative e procedurali di attuazione della disciplina sui diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, contenuta nel Regolamento (UE) n. 181/2011¹³; una concernente l'attuazione della

8 [Delibera n. 7/2014](#)

9 I documenti di consultazione sono disponibili al link: [Consultazione sulle questioni regolatorie relative all'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale](#)

10 Il testo finale dell'atto di regolazione è stato posto a consultazione pubblica. I documenti di consultazione sono disponibili al seguente link: [Consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione recante misure per la redazione dei bandi TPL](#)

11 Per ulteriori approfondimenti si veda il link: [Documento di consultazione nell'ambito del procedimento sul tema dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie](#)

12 Alle consultazioni descritte se ne aggiunge un'altra, lanciata con delibera n. 23/2014, che ha avuto ad oggetto la definizione dello schema di bando di gara relativo all'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada Modena-Brennero A22. I documenti di consultazione sono disponibili al link: [Consultazione per lo schema di bando di gara relativo all'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada Modena-Brennero \(A22\)](#).

13 Al Regolamento UE è stata data recentemente esecuzione in Italia con il d.lgs. n. 169 del 4 novembre 2014, in vigore dal 6 dicembre. Tale decreto – riguardante sia i “servizi regolari” organizzati per linee e fermate prestabilite, sia i “servizi occasionali” o turistici, sull'intero territorio nazionale – individua nell'Autorità di regolazione dei trasporti l'organismo responsabile dell'effettiva tutela ed esecuzione dei diritti ed obblighi

disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007¹⁴ relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario¹⁵; una sulla regolazione dei diritti aeroportuali¹⁶.

Da ultimo, si segnala che l'Autorità ha avviato una “*call for input*” con l'obiettivo di acquisire informazioni, proposte e osservazioni, dai soggetti interessati, per la definizione dei criteri da impiegare per la determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie¹⁷.

Dalle attività sinora avviate si evince con chiarezza la volontà dell'Autorità di coinvolgere nel modo più ampio possibile i soggetti interessati. Tale volontà è stata ribadita, sin dall'inizio, anche dal Presidente il quale ha sostenuto, nel corso di un'audizione parlamentare, che l'uso dello strumento della consultazione avrebbe favorito “la messa a punto di tecniche di analisi di impatto della regolazione per garantire una rigorosa proporzionalità delle misure di regolazione da adottare o in essere rispetto alla gravità e urgenza dei problemi da risolvere”¹⁸.

di cui al regolamento comunitario, rimettendo ad essa la definizione di disposizioni operative e procedurali attraverso cui i passeggeri, dopo il reclamo all'impresa di trasporto effettuato con autobus, possono presentare quello all'organismo di controllo. L'Autorità di regolazione dei trasporti è responsabile dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 181/2011 e dell'irrogazione delle sanzioni previste dal d.lgs. 169/2014.

14 Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 definisce i diritti degli utenti dei servizi ferroviari e gli obblighi delle imprese del settore. Esso disciplina le informazioni che devono essere fornite ai passeggeri 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 gestione dei rischi in materia di sicurezza personale dei passeggeri, la protezione delle persone con disabilità e a mobilità ridotta, la definizione ed il monitoraggio di standard di qualità del servizio. L'art. 32 di tale Regolamento fa carico agli Stati membri di definire il regime sanzionatorio applicabile per l'inosservanza delle sue disposizioni. Il d.lgs. 17 aprile 2014 n. 70, nel dare attuazione al citato art. 32 affida all'Autorità di Regolazione dei Trasporti i compiti di: adottare una disciplina contenente le modalità tecniche per la presentazione del reclamo da parte del passeggero; definire un regolamento che disciplina i procedimenti per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste dal Regolamento europeo e compiti di monitoraggio e indagine.

15 I documenti di consultazione sono disponibili al link: [Consultazione per attuazione del Reg. \(CE\) n. 1371/2007 per la tutela dei passeggeri](#).

16 I modelli tariffari sottoposti a consultazione sono stati differenziati per volumi di traffico: aeroporti con traffico annuale superiore ai cinque milioni di passeggeri; aeroporti con traffico annuale compreso tra i tre ed i cinque milioni di passeggeri; aeroporti con traffico annuale inferiore ad un milione di passeggeri. I documenti di consultazione sono disponibili al link: [Consultazione sui modelli di regolazione dei diritti aeroportuali](#).

17 I documenti di consultazione sono disponibili al link: [«Call for Inputs» sui pedaggi ferroviari](#).

18 Commissione IX Trasporti, poste e telecomunicazioni, Resoconto stenografico. Seduta di martedì 30 luglio 2013. Disponibile in <http://goo.gl/oCi4nH>.

4. Le prospettive

L'Autorità, insediatasi il 17 settembre 2013, ha completato la definizione del proprio assetto organizzativo prevedendo, all'interno dell'organigramma, un ufficio "Affari economici" che si occupa, tra l'altro, di svolgere "attività di analisi e studio ivi comprese quelle di impatto della regolazione (AIR) e di curare i rapporti con i centri di ricerca e l'accademia in materia di economia della regolazione"¹⁹.

Non è stata però avviata, da parte dell'Autorità, alcuna fase di sperimentazione né è stato approvato alcun regolamento concernente l'AIR.

Tuttavia, l'Autorità assicura efficienza al proprio processo decisionale soprattutto attraverso procedure di consultazione che – oltre ad assicurare la tutela degli interessi delle parti potenzialmente interessate – costituisce un presupposto indispensabile all'introduzione di procedure formali di analisi di impatto con la finalità di valutare la proporzionalità delle misure di regolazione proposte, sia rispetto alla gravità e all'urgenza dei problemi da risolvere sia rispetto agli obiettivi di interesse generale da perseguire, nell'intento di ottimizzare il rapporto costi/benefici.

19 Si veda il [Regolamento di organizzazione e funzionamento](#).