



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

IMMACOLATA GRELLA

L'AIR nell'Autorità di regolazione dei trasporti

S 5/2014

marzo 2014

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, marzo 2014, S 5/2014.

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 per tutti i settori a rete (è il caso di Germania, Olanda, Estonia, Lituania, Lussemburgo), un'autorità dedicata al settore dei trasporti in generale (Italia, Belgio, Danimarca, Svezia, Finlandia) ovvero distinte autorità con competenze settoriali (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, non più, confini 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 del ruolo 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.

2 Ambrosetti (2012), *Il contributo del trasporto ferroviario nella strategia di crescita in Italia e in Europa*.

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, attribuendole funzioni di regolazione del settore, in particolare riguardo l'accesso alle relative infrastrutture ed ai servizi accessori.

L'Autorità di regolazione dei trasporti 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 effettuazione 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 in modo formale dall'Autorità: non risultano adottati regolamenti concernenti l'AIR, non è stato avviato alcun programma di sperimentazione e non esiste un Dipartimento o un Servizio con il compito di analizzare l'efficacia dei provvedimenti formulati.

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 al fine di garantire la partecipazione al processo regolatorio dei soggetti destinatari dell'intervento. Da questo punto di vista, rileva che l'attività di consultazione sinora adottata dall'Autorità ha privilegiato l'utilizzo di moduli procedurali tradizionali, quali riunioni e incontri con i rappresentanti dei principali *players* del mercato, interessati direttamente all'attività di regolazione.

Sono state avviate, inoltre, 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

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 al seguente link <http://goo.gl/Ptj25W>.

la continuità territoriale⁷; l'altra sull'accesso alle infrastrutture, con particolare riferimento a quelle ferroviarie e aeroportuali⁸. Ambedue le indagini conoscitive deliberate dall'Autorità sono volte, tra l'altro, a individuare le azioni prioritarie da intraprendere; a tale scopo - come specificato nel comunicato stampa - sono previste consultazioni con le parti interessate per acquisire dati, informazioni e documenti utili⁹.

Pertanto, anche se, ad oggi, non risultano effettuate consultazioni pubbliche telematiche e sul sito non sono ancora presenti documenti sui quali i soggetti interessati possano esprimersi, 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 anche dal Presidente il quale ha ribadito, nel corso di una audizione parlamentare, che l'uso dello strumento della consultazione "favorirà 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"¹⁰.

4. Le prospettive

L'Autorità di regolazione dei trasporti, insediatasi il 17 settembre 2013, non ha ancora completato la definizione del proprio assetto organizzativo. È auspicabile, pertanto, che, superata l'iniziale fase operativa, possa affinare il processo di approvazione dei provvedimenti ponendo maggiore attenzione all'applicazione sistematica della consultazione telematica e degli altri strumenti propri della qualità della regolazione.

Questa impostazione - oltre ad assicurare la tutela degli interessi delle parti potenzialmente interessate - consentirà di strutturare 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.

7 Delibera n. 6/2014, disponibile *online* al link <http://goo.gl/pa08XI>.

8 Delibera n. 7/2014, disponibile *online* al link <http://goo.gl/YJnV1u>.

9 Per ulteriori approfondimenti vedi comunicato stampa n. 10, disponibile *online* al link <http://www.autorita-trasporti.it/comunicato-10/>

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