

La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità

Claudia Golino

Ricercatore in Istituzioni di Diritto pubblico

Università Telematica Internazionale UNINETTUNO

SOMMARIO: 1. Le ragioni dell'istituzione di una nuova Autorità indipendente nel settore dei trasporti – 2. La lunga e controversa genesi dell'Autorità di regolazione dei trasporti attraverso l'analisi del quadro normativo – 3. Le funzioni (nei diversi settori di intervento) ed i poteri — 4. Le problematiche inerenti alla complessità (ed al relativo impatto) dell'articolazione delle funzioni e dei poteri della nuova Autorità nel settore dei trasporti – 5. L'organizzazione, la struttura ed il funzionamento – 6. Luci ed ombre sulla nuova Autorità

1. Le ragioni dell'istituzione di una nuova Autorità indipendente nel settore dei trasporti

Lo stato di arretratezza che, seppure in modo non del tutto uniforme, caratterizza il settore dei trasporti in Italia, ha cause lontane e di diversa origine, che ancora oggi ne ostacolano, in parte, la modernizzazione e lo sviluppo. Tuttavia, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, il settore dei trasporti è stato interessato da importanti processi di liberalizzazione, seppur con luci ed ombre, e con velocità diverse ed in misura differenziata a seconda degli ambiti che lo compongono.

L'apertura del mercato dei trasporti e quindi la promozione della concorrenza al suo interno hanno iniziato a modificare un settore

tradizionalmente caratterizzato da assetti monopolistici e da una forte presenza dell'intervento pubblico¹. Infatti, fino a pochi anni fa la regola era la presenza nei diversi settori modali di un unico operatore di servizi di trasporto prevalentemente a capitale pubblico ed in grado di operare in condizioni di monopolio.

A fronte di ciò si è sempre più avvertita, nel nostro Paese, l'esigenza di compiere un passo decisivo verso la modernizzazione di un settore fondamentale per la competitività del sistema economico e la coesione territoriale e di aprire la via ad una esperienza di regolazione indipendente².

Dunque, in un percorso evolutivo denso di misure rivolte a rilanciare la concorrenza e le liberalizzazioni, assume particolare rilievo la costituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Essa completa il sistema di regolazione indipendente nel settore dei servizi di pubblica utilità e risponde ad esigenze largamente avvertite nel Paese³, tra cui quella di dotarsi di un organismo autorevole e altamente qualificato per assicurare maggiore credibilità e stabilità alle politiche di regolazione pubblica, segnando così un passo in più alla

¹ Secondo uno schema teorico proposto da S. LITTLECHILD, *Economic Regulation of Privatised Water Authorities*, Londra, HMSO, 1986, la concorrenza può applicarsi anche ai servizi pubblici, che per natura sono considerati un monopolio; a tal fine occorre dissociare la rete del servizio dalla gestione del servizio stesso, aprendo dunque la gestione alla concorrenza. Queste aperture alla concorrenza nella gestione del servizio non possono realizzarsi in maniera spontanea, ma occorre che siano costruite attraverso la produzione di regole, generali ed individuali, perché la persistenza di un monopolista inibisce l'immediata comparsa di concorrenti che possano competere in condizioni di parità. Le regole per realizzare un mercato concorrenziale non possono essere determinate da organi governativi, sulla base di criteri politici, ma va affidata a soggetti neutrali, le Autorità indipendenti, dotate di adeguati poteri di regolazione.

² In termini generali, S. CASSESE, *Chi ha paura delle autorità indipendenti*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 1999, pp. 471 ss.

³ A favore del compimento dell'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2012, pp. 229 ss.

significativa rinascita del modello di regolazione per autorità indipendenti che si era affermato all'inizio degli anni '90⁴.

Inoltre, come osservato, esistono delle ragioni specifiche relative all'assetto ordinamentale e di prassi amministrativa che hanno ancor più rafforzato il valore dell'introduzione di un'Autorità indipendente nel settore dei trasporti. Nello specifico, la debolezza degli apparati amministrativi trova un amaro riscontro nella modesta qualità della regolazione ministeriale nel settore dei trasporti, in particolare delle grandi infrastrutture⁵,

In questo contesto, lo studio affronta il recente dibattito relativo alla controversa costituzione di una Autorità di regolazione per il settore dei trasporti, proponendone una lettura che ne evidenzia gli elementi positivi e quelli più critici. In particolare il lavoro si sofferma sull'analisi delle principali competenze e funzioni che sono attribuite alla nuova *Authority*. Lo scopo è quello, innanzitutto, di confrontare in modo ragionato le indicazioni normative alla luce dei paradigmi scientifici di riferimento, in modo da contribuire a delineare il conseguente modello di regolazione e la sua più o meno marcata coerenza interna. Successivamente, vengono tratte e discusse alcune conclusioni in merito alla congruità tra il modello regolativo delineato, i suoi assunti teorici e le implicazioni pratiche delle future attività che l'Autorità si troverà a dover svolgere.

La costruzione normativa, unitamente alle specificità del settore considerato, tuttavia, pongono, come vedremo, una serie di complesse questioni dalla cui soluzione dipende l'operatività dell'Autorità e l'efficacia stessa della sua azione.

Prima di entrare nell'analisi specifica del quadro normativo di istituzione dell'Autorità, delle sue funzioni e poteri e dei settori nei

⁴ Sul tema, si veda l'autorevole studio di S. CASSESE, *Le ragioni della concorrenza. Vent'anni di antitrust italiano*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, pp. 893-895, il quale auspica, con moderato ottimismo, lo sviluppo di nuove autorità "perché non ne è cessato il bisogno".

⁵ In questo senso, L. TORCHIA, *Introduzione*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, Paper Astrid, a cura di L. TORCHIA, Roma, giugno 2013, p. 8.

quali essa è chiamata ad intervenire, e della sua organizzazione, si può sin da ora rilevare che la regolazione dei trasporti richiede sicuramente un rafforzamento ed una maggiore articolazione delle sue funzioni, ambedue necessari per lo sviluppo di un settore così cruciale per l'economia italiana.

La costituzione dell'Autorità ed il suo concreto avvio rappresentano nonostante ciò una svolta significativa, sia in termini di maggiore solidità ed affidabilità della regolazione, sia in termini di maggiore apertura dei mercati e di tutela degli utenti dei diversi servizi, che costituiscono, a ben vedere, elementi indispensabili per migliorare la qualità dei servizi e favorire gli investimenti in infrastrutture di cui il Paese ha bisogno.

2. *La lunga e controversa genesi dell'Autorità di regolazione dei trasporti attraverso l'analisi del quadro normativo*

Già da tempo, in Italia, era viva la consapevolezza per il settore dei trasporti che fosse necessaria una regolazione indipendente e di conseguenza un organismo in grado di assicurarla, in linea con gli orientamenti maturati in altri settori. In questo ambito, tuttavia, si sono incontrate numerosissime difficoltà per una effettiva e concreta realizzazione di un quadro regolatorio compiuto ed efficace, difficoltà anche derivanti da una tendenza a denunciare la proliferazione delle autorità indipendenti che hanno reso incompiuto per lunghi anni un organico sistema di regolazione di tutte le *public utilities*⁶.

Le prime iniziative risalgono alla metà degli anni '90 quando si avviarono alcuni interventi diretti alla privatizzazione delle attività economiche e alla liberalizzazione delle *utilities*. La l. 30 luglio 1994, n. 474, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in

⁶ Su questa tendenza è compiuta l'analisi "*dell'apice e dei primi segni di riflusso*" che ha segnato l'epoca delle autorità amministrative indipendenti ad opera di M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, pp. 21 ss.

società per azioni (cd. legge sulle privatizzazioni), prevedeva come obbligatoria la preventiva istituzione di autorità indipendenti nel campo dei pubblici servizi in caso di cessione del controllo pubblico e di mantenimento in capo allo Stato di poteri speciali.

In questo quadro la legge 14 novembre 1995, n. 481, contenente norme per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha indicato tra le sue finalità la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità attribuendo al Governo il compito di definire i criteri e le modalità di dismissione delle relative partecipazioni pubbliche.

Accanto alla citata finalità preliminare e strumentale della privatizzazione, la predetta legge n. 481/1995 indica una ulteriore finalità, primaria e sostanziale, consistente nella garanzia della promozione della concorrenza, dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità e della qualità dei servizi, tutti obiettivi da realizzare attraverso la definizione di un sistema tariffario certo, la salvaguardia degli interessi degli utenti e dei consumatori, e la ricerca di una compatibilità fra vincoli finanziari, tutela ambientale e uso efficiente delle risorse.

Da questo punto di partenza nacque l'idea di istituire l'Autorità dei trasporti, ma si ritenne che i tempi non fossero del tutto maturi, cosicché il progetto non prese forma, e la legge n. 481/1995 istituì soltanto l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas e l'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni⁷.

Nonostante ciò, l'idea che fosse necessario fornire il settore dei trasporti di una regolazione indipendente non tramontò definitivamente, ed il primo disegno di legge fu elaborato già nel 1996 per iniziativa di un esecutivo tecnico, anche se l'esame parlamentare,

⁷ Va rilevato, che il disegno di legge (A.C. n. 359) da cui ha poi avuto origine la l.n. 481/1995, prevedeva l'istituzione di un'Agenzia di regolazione indipendente che operasse nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, delle poste e delle telecomunicazioni, dei trasporti e dei servizi idrici. Tuttavia all'esito del dibattito parlamentare vennero istituite le autorità competenti nei primi due settori indicati.

a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, non fu nemmeno avviato⁸.

Analoga sorte ebbe il secondo disegno di legge presentato un decennio dopo, nel 2007, che, nell'ambito di un generale riordino delle Autorità amministrative indipendenti, prevedeva l'istituzione dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto⁹.

L'iniziativa era stata così ripresa nel 2011 dal Governo Monti allora in carica, con qualche iniziale timidezza e successivi affinamenti, in un contesto segnato dall'urgenza e dalla ristrettezza dei tempi di elaborazione. Nel giro di pochi mesi, infatti, si sono succedute soluzioni legislative differenti.

In primo luogo, l'art. 37 del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201 (cd. decreto *Salva Italia*), ha affidato al Governo il compito di individuare l'autorità preposta alla regolazione del settore aereo, ferroviario e portuale. In un secondo momento, poi, la legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, ha esteso l'ambito di intervento alle infrastrutture della mobilità urbana. Successivamente, l'art. 36 del D. L. 24 gennaio 2012, n. 1 (cd. decreto *Cresci Italia*), ha assegnato temporaneamente le funzioni (estese ulteriormente al settore delle autostrade) all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (Aeeg). Infine, la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, ha istituito direttamente l'Autorità di regolazione dei trasporti, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla sopra citata l. n. 481/1995¹⁰, permettendo dunque “*di abbattere le pervicaci resistenze*”

⁸ Cfr. DDL Caravale del 1996. Sul punto si veda l'attenta analisi di A. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *L'industria*, n. 4, 2000, pp. 826 ss.

⁹ Cfr. AS 1366 del 5 marzo 2007, recante “*Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità preposte ai medesimi*”. Si vedano in particolare gli artt. 5 e 6.

¹⁰ L'inquadramento dell'Autorità nell'ambito della legge n. 481/1995 pone non pochi problemi di ordine interpretativo. L'art. 37 del D.L. n. 201/2011, infatti, contiene rinvii alla legge sia di ordine generale ma non univoco, sia di ordine puntuale, per cui non è affatto chiaro in che misura detta legge si applichi al caso dell'Autorità. Infatti, anziché farvi un rinvio generale come previsto, ad esempio dalla legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (L. 31 luglio

politico-istituzionali che per lungo tempo ne hanno ostacolato la nascita”¹¹.

Alla luce dell’evoluzione normativa appena accennata, non ci si meraviglia se il quadro legislativo appare assolutamente meno organico rispetto alla legge n. 481 del 1995 ed allo stesso disegno di legge presentato nel 2007.

In particolare, emerge che il legislatore ha razionalizzato solo parzialmente il contesto istituzionale, lasciando in vita soggetti con competenze talora sovrapposte con il mandato della nuova Autorità. Inoltre, la decisione di inserire la nuova Autorità in una legge di conversione ha evidentemente imposto l’esigenza di sintetizzare il testo e, allo stesso tempo, di tenere conto di alcune necessità contingenti.

Alla legge istitutiva dell’Autorità non è tuttavia seguita immediatamente la concreta realizzazione della struttura nei tempi previsti¹². Nonostante la necessità di rendere operativa l’Autorità

1997, n. 249, art. 1, comma 21), il citato art. 37 dispone che all’Autorità “*si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento*” di cui alla l. n. 481/1995. A. TONETTI, *L’Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2012, p. 590 ss., nell’esaminare il quadro normativo relativo all’istituzione dell’Autorità dei trasporti, prospetta tre diverse soluzioni interpretative: la prima soluzione porterebbe a ritenere l’applicazione delle sole disposizioni di organizzazione e di funzionamento, la seconda porterebbe a ritenere l’applicazione di alcune disposizioni concernenti le funzioni ed i poteri, la terza porterebbe a prendere in considerazione una via di mezzo tra le prime due soluzioni, costituendo la l. n. 481/1995 un canone interpretativo. E’ evidente, dunque, che la possibilità di estendere la portata della legge consentirebbe di assicurare un quadro normativo più chiaro e definito.

¹¹ Così M. GIACHETTI FANTINI, *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in www.federalismi.it, maggio 2014, p. 3.

¹² Il procedimento di nomina dei membri dell’Autorità di regolazione dei trasporti è stato caratterizzato da un andamento complesso e farraginoso che ne ha comportato un allungamento della durata di svolgimento. Al fine di consentire l’attuazione della legge istitutiva dell’Autorità, l’art. 37, comma 1, del decreto *Salva Italia*, aveva inizialmente previsto che il primo collegio fosse costituito entro il 31 maggio 2012 per poi esercitare le proprie funzioni a partire dal 30 giugno 2012. Tuttavia, l’8

venne sottolineata da autorevoli organismi tecnici come, ad esempio, dal Gruppo di lavoro nominato dal Presidente della Repubblica nel marzo¹³ per definire proposte per il rilancio economico del Paese e dalle raccomandazioni formulate dalla Commissione europea sul programma nazionale di riforme dell'Italia¹⁴ allegato al DEF 2013, si dovette attendere fino al 17 settembre del 2013¹⁵ per l'insediamento

giugno 2012 il Consiglio dei Ministri ha presentato una prima proposta di designazione dei membri dell'Autorità che non ha ricevuto il parere delle Commissioni parlamentari competenti. Nella seduta della Commissione trasporti della Camera dei deputati del 19 settembre 2012, il rappresentante del Governo ha chiesto un rinvio della votazione, ritenendo che il risultato non sarebbe stato funzionale al buon esito della procedura. Questa fase di stallo è stata superata solo il 12 luglio 2013, quando il Consiglio dei Ministri ha deliberato di riavviare la procedura di nomina ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha presentato una nuova proposta da sottoporre al parere delle commissioni parlamentari competenti. Il 31 luglio 2013 la Commissione dei trasporti della Camera dei deputati e la Commissione dei lavori pubblici del Senato hanno espresso parere favorevole alla nomina dei tre membri del collegio proposti dal Governo.

¹³ Cfr. *Agenda Possibile. Relazione Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, 12 aprile 2013, che preme per l'istituzione di una Autorità di regolazione del settore dei trasporti “*la cui mancanza pesa soprattutto sul settore ferroviario, dove al medesimo soggetto è riconducibile la rete e la gestione del servizio, ma anche sullo sviluppo della concorrenza nel trasporto pubblico locale. Se, per ragioni di risparmio, si dovesse rinunciare alla istituzione di una specifica Autorità, i relativi poteri regolatori andrebbero attribuiti a una delle Autorità già esistenti*”.

¹⁴ Cfr. Commissione Europea, COM (2013) 362, *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2012-2017*, che al considerando(18) afferma che “*non è stata ancora costituita la nuova autorità di regolamentazione dei trasporti competente per autostrade, aeroporti, porti e ferrovie, la quale dovrà essere indipendente, dotata delle risorse necessarie al suo funzionamento e abilitata a comminare sanzioni*”; e al punto 6 raccomanda di “*portare avanti l'attivazione delle misure adottate per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete, in particolare dando priorità alla costituzione dell'Autorità di regolamentazione dei trasporti*”.

¹⁵ L'atto di nomina del Consiglio è stato assunto con D.P.R. 9 agosto 2013, n. 26922, registrato dalla Corte dei conti il 4 settembre 2013 e pubblicato in Gazzetta ufficiale il 16 settembre 2013.

dei nuovi organi e il 19 dicembre 2013¹⁶ per l'effettiva operatività del nuovo organismo¹⁷, con sede a Torino¹⁸.

L'Autorità dei trasporti è dunque divenuta operativa il 15 gennaio 2014, e rappresenta un organismo atipico che si pone in una posizione di assoluta avanguardia nel panorama europeo¹⁹ in virtù dell'attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni di regolazione afferenti ai diversi comparti di trasporto (ferroviario²⁰, aeroportuale²¹,

¹⁶ Autorità di regolazione dei trasporti, Delibera 19 dicembre 2013, n. 12.

¹⁷ L'art. 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con l. n. 125/2013, nel modificare l'art. 37, comma 6, lett. a) del D. L. n. 201/2011, ha disposto che, al fine di assicurare l'immediato avvio dell'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato anticipa, nei limiti di stanziamento del proprio bilancio, le risorse necessarie per la copertura degli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità dei trasporti e che, fino all'attivazione della procedura di autofinanziamento, essa assicura a quest'ultima, mediante una convenzione, il supporto operativo-logistico ed economico-finanziario necessario per lo svolgimento delle attività strumentali all'implementazione della sua struttura organizzativa.

¹⁸ Con D.P.C.M. 11 maggio 2012 la sede dell'Autorità di regolazione dei trasporti era stata inizialmente fissata a Roma. Tuttavia l'art. 25-*bis* del D.L. n. 69/2013, cd. Decreto del fare, convertito con l. n. 98/2013, ha modificato l'art. 37, comma 1, del decreto *Salva Italia*, trasferendo a Torino la sede dell'Autorità. Il trasferimento, come evidenziato nel dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione di tale modifica legislativa, è stato imposto dall'esigenza, da un lato, di garantire una equilibrata distribuzione sul territorio nazionale delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e, dall'altro, di valorizzare le opportunità offerte dall'insediamento di una Autorità in questa città, connesse alle specifiche competenze sviluppate nella Regione Piemonte, sia nel campo delle istituzioni di ricerca che in quello delle produzioni industriali, in particolare nei settori *automotive*, aerospaziale e ferroviario.

¹⁹ Si segnala, solo a titolo esemplificativo, che in Germania una parte dell'Autorità delle reti si occupa del settore ferroviario; in Gran Bretagna opera un'Autorità per le ferrovie ed una per il settore dell'aviazione civile; in Francia ci sono uffici ministeriali dedicati, uno per il settore ferroviario ed uno per la qualità dei servizi di trasporto in generale; in Spagna è attivo l'ufficio ministeriale per le ferrovie. Il caso più simile al modello italiano è quello della Svezia, dove il mandato del regolatore è sì plurimodale, ma si intreccia con residue funzioni ministeriali.

²⁰ Il settore ferroviario appare essere il più completo quanto a funzioni che sono state attribuite all'Autorità, assumendo le funzioni dell'Ufficio per la regolazione dei

autostradale²² e marittimo, e servizio taxi)²³. Questa particolare scelta si spiega anche in ragione delle cattive prove che hanno dato sia la legislazione in materia di trasporti locali sia le varie amministrazioni preposte alla regolazione²⁴. Infatti, con l'istituzione di una Autorità unica si è ritenuto di poter unificare la logica dell'assetto regolatorio nei diversi settori di trasporto, anche se la sfida sarà quella di trovare un equilibrio per ogni comparto in cui l'Autorità è, e sarà, chiamata ad operare.

servizi ferroviari (URSF): come vedremo, esse sono relative alle regole di accesso, alle tariffe.

²¹ Lo stato della normativa in materia di regolamentazione aeroportuale presenta caratteristiche di disomogeneità e frammentazione di leggi che si sono sovrapposte nel tempo, così come della sovrapposizione di competenze. Le funzioni in materia, prima dell'istituzione dell'Autorità dei trasporti erano disperse tra numerose amministrazioni: l'ENAC, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze, il NARS, il CIPE, la Presidenza del Consiglio dei ministri. La legge di conversione del D. L. n. 1/2012 recepisce nel nostro ordinamento la direttiva comunitaria 2009/12/CE sui diritti aeroportuali e allo stesso tempo istituisce l'Autorità dei trasporti: la contemporaneità non ha aiutato a raccordare i due complessi normativi e fornire dunque un quadro completo della regolamentazione in materia aeroportuale. Da questa situazione emergono tre problemi principali che riguardano, in primo luogo, lo spettro delle funzioni attribuite all'Autorità; in secondo luogo il vuoto di competenze che si è creato nel periodo transitorio; ed infine la sovrapposizione di regimi regolatori.

²² Il testo dell'art. 37, comma 2, lett g) come vedremo fornisce importanti e puntuali indicazioni relativamente alle funzioni assegnate all'Autorità nel settore autostradale.

²³ Infatti, come sostiene L. TORCHIA, *La regolazione indipendente nel settore dei trasporti: l'avvio della nuova Autorità*, in *ASTRID Rassegna*, n. 20, 2013, p. 3, "rispetto al diritto europeo, l'istituzione dell'Autorità costituisce, del resto, una innovazione in quanto negli altri paesi si trovano, in genere, autorità di settore, con gradi di indipendenza relativi e difformi tra loro". Questa innovazione, di conseguenza, richiederà – proprio per i suoi caratteri di indipendenza e di competenze intersettoriali – una attenta gestione in sede di coordinamento con le autorità operanti in altri ordinamenti nazionali.

²⁴ Si fa riferimento al CIPE Comitato Interministeriale per la programmazione economica), al NARS Nucleo di consulenza per l'attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità), all'URSF (Ufficio di regolazione dei servizi ferroviari), alle Autorità portuali.

I primi interventi dell'Autorità si possono rinvenire contestualmente allo specifico momento della sua piena operatività e riguardano, in particolare, l'adozione di un Regolamento che disciplina i procedimenti per la formazione delle decisioni dell'Autorità e per la partecipazione ad esse dei soggetti portatori di interesse, l'avvio di un'indagine conoscitiva sui servizi di trasporto passeggeri, con particolare riferimento a quelli di trasporto pubblico locale e regionale e a quelli diretti ad assicurare la continuità territoriale (delibera 16 gennaio 2014, n. 6), ed infine, l'avvio di un'indagine conoscitiva sull'accesso alle infrastrutture, con particolare riferimento a quelle ferroviarie ed aeroportuali (delibera 16 gennaio 2014, n. 7). Inoltre con delibera 6 marzo 2014 n. 16, l'Autorità ha avviato un procedimento per l'adozione di misure di regolazione necessarie a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie.

Questi primi atti concreti deliberati dall'Autorità sono volti, dunque, ad identificare le azioni prioritarie che l'organismo vuole intraprendere.

A ben vedere, quindi, una gestazione durata più di 17 anni confluita in una scelta di sicuro rilievo istituzionale che porta a compimento il progetto della costruzione delle Autorità indipendenti nel settore delle *utilities* annunciato nel lontano 1995 ad opera della legge n. 481.

La travagliata e sofferta vicenda della sua costituzione appare emblematica della circostanza che in Italia le riforme strutturali incontrano significative difficoltà che ne rallentano i tempi di attuazione restando spesso per lungo tempo solo progetti. Questo difficile percorso sembra poter confermare che una delle principali cause che ritardano il processo di liberalizzazione dei trasporti in Italia è rappresentata dalla grave mancanza di una politica industriale a

lungo termine²⁵, ciò per sottolineare comunque l'idea che servono sì regole, ma anche scelte industriali²⁶.

3. *Le funzioni (nei diversi settori di intervento) ed i poteri*

Definito il quadro legislativo di riferimento e l'*iter* che lo ha caratterizzato, sembra opportuno analizzare le funzioni ed i poteri della nuova Autorità di regolazione dei trasporti delineati dall'art. 37 del già citato D. L. n. 201/2011, ed integrato dalle disposizioni del D.L. n. 1/2012. Essa è chiamata ad esercitare funzioni che possono essere ripartite in diverse distinte categorie²⁷ e che di seguito verranno esaminate per evidenziarne l'ampiezza e l'eterogeneità. Ciascuna categoria di funzioni, come si vedrà, richiederà, sul piano dei contenuti, *“una attenta calibrazione della tutela della concorrenza e della regolazione di settore e soluzioni tecniche specifiche e distinte per i diversi modi di trasporto e per i diversi tipi di infrastrutture coinvolte”*²⁸.

In primo luogo, si possono rinvenire all'esame funzioni di regolazione dei servizi infrastrutturali, che riguardano principalmente l'accesso alla gestione o all'uso delle infrastrutture, la regolazione *unbundling*, la qualità delle tariffe per l'uso delle infrastrutture.

In relazione all'accesso, l'Autorità garantisce *“condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...] nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale*

²⁵ Su queste problematiche si veda M. SEBASTIANI, Concorrenza, competitività e regolazione nei trasporti, in www.astrid-online.it, ottobre 2013.

²⁶ In tal senso G. MARINI, *Le sfide della nuova Autorità di regolazione dei trasporti nei servizi pubblici locali*, in www.i-com.it, gennaio 2014.

²⁷ Un'accurata partizione e classificazione delle funzioni dell'Autorità dei trasporti è ad opera di C. IAIONE, *La regolazione pro-infrastrutturale delle reti di trasporto. Le funzioni*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, a cura di L. TORCHIA, cit., p. 20.

²⁸ Così L. TORCHIA, *La regolazione indipendente nel settore dei trasporti: l'avvio della nuova Autorità*, op. cit., p. 3.

e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti” (comma 2, lett. a). Con riferimento ai corrispettivi, l’Autorità definisce “*i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e pedaggi*” (comma 2, lett. b) e verifica “*la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri di determinazione di tariffe, canoni e pedaggi*” (comma 2, lett. c)²⁹.

Con attenzione ai diversi settori, in riferimento al settore aeroportuale, ai sensi degli artt. 71-81 del D. L. n. 1/2012 convertito con l. n. 27/2012 in attuazione della Dir. 2009/12/CE, l’Autorità predispone specifici modelli tariffari tra i quali il gestore individua quello confacente alla realtà in cui opera ai fini della determinazione dei diritti aeroportuali, approva l’individuazione del modello tariffario e della conseguente determinazione dei diritti da parte del gestore aeroportuale e può autorizzare specifici sistemi di tariffazione, verifica l’applicazione dei diritti aeroportuali da parte del gestore, adotta le misure necessarie per consentire al gestore aeroportuale e agli utenti dell’aeroporto interessati di concludere un accordo sul livello di servizio, con specifico riguardo alla qualità dei servizi prestati, nel rispetto degli impegni assunti dal gestore con la stipula della convenzione di concessione (comma 2, lett. h); in relazione al settore ferroviario, l’Autorità fissa “*i criteri per determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell’infrastruttura*” (comma 2, lett. i), dirime le eventuali controversie insorte tra impresa ferroviaria e gestore dell’infrastruttura; infine, relativamente al settore autostradale, l’Autorità definisce “*gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto*” (comma 2, lett. g)³⁰.

²⁹ Cfr. A. TONETTI, *L’Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., p. 593, sostiene che “*in linea di massima, la definizione dei criteri dei corrispettivi interessa sia l’accesso ai servizi infrastrutturali sia l’accesso ai servizi dell’utente*”.

³⁰ Si rileva che in questo caso le competenze regolatorie in tema di accesso alla gestione dell’infrastruttura e quelle di regolazione degli assetti di mercato sono fortemente intrecciate.

In secondo luogo, si rilevano funzioni di regolazione dei servizi all'utente/consumatore, che sono relative alla regolazione della tariffa e della qualità dei servizi. In questo ambito, possiamo di nuovo richiamare le stesse funzioni che abbiamo sopra citato riferite ai corrispettivi, secondo le quali l'Autorità definisce *“i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi”* (comma 2, lett. *b*) e verifica *“la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri di determinazione di tariffe, canoni e pedaggi”* (comma 2, lett. *c*). Più specificamente, stabilisce *“le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico”* (comma 2, lett. *d*), individua *“il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto”* (comma 2, lett. *e*), senza nessun pregiudizio per le eventuali maggiori garanzie contenute nelle carte di servizio da questi adottate.

Entrando nel merito dei diversi settori, con riguardo al settore autostradale, l'Autorità stabilisce per le nuove concessioni *“sistemi di pedaggi basati sul metodo price cap”* (comma 2, lett. *g*), approva le proposte avanzate dall'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali in ordine alla regolazione e variazioni tariffarie per le concessioni autostradali³¹. Relativamente al servizio taxi, monitora e verifica *“la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti”*. Nello specifico, rilascia un parere preventivo sui provvedimenti degli enti territoriali volti a favorire una migliore organizzazione e qualità del servizio (servizi integrativi, picchi di domanda, ecc.) ed una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe (comma 2, lett. *m*, punti, 2, 3 e 4).

In terzo luogo, si rinvengono le funzioni dell'Autorità relative alla tutela del consumatore, che attengono soltanto alla valutazione dei reclami. Infatti, l'Autorità *“valuta i reclami, le istanze e le*

³¹ Cfr. art. 36, comma 3, D.L. n. 1/2012.

segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze" (comma 3, lett g), e *"favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti"* (comma 3, lett. h). Ad una prima analisi, si rileva in merito alle particolari funzioni di tipo para-giurisdizionale, che l'Autorità non sembra automaticamente investita della funzione di risoluzione delle controversie tra utenti ed esercenti: le valutazioni relative a reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti e dai consumatori in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari, infatti, sono svolte *"ai fini dell'esercizio delle sue competenze"*, con una caratteristica, dunque, di sola strumentalità. L'Autorità, infatti, da quanto emerge, è tenuta unicamente a *"favorire"* e non ad istituire procedure di conciliazione e risoluzione delle controversie. Tuttavia, come osservato³², non può del tutto escludersi che l'Autorità – nell'ambito della definizione del contenuto minimo degli specifici diritti – possa attivare, eventualmente anche in via residuale, procedure di tal fatta.

Nel proseguire la disamina delle funzioni in capo all'Autorità dei trasporti, in quarto luogo, rinveniamo funzioni di regolazione degli assetti di settore, relative a predisposizione di convenzioni tipo, ai rapporti tra amministrazioni e autorità di settore, agli affidamenti, all'integrazione dei servizi. In relazione a ciò, infatti, l'Autorità predispone *"gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare"*, unitamente *"ai criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici"* (comma 2, lett. f), e definisce – sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, le Regioni e gli enti locali interessati – gli ambiti di servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento³³.

³² Cfr. A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., p. 594.

³³ Cfr. art. 37, comma 1, D. L. n. 1/2012, convertito con l. n. 27/2012.

Nel dettaglio, riguardo al settore autostradale, l’Autorità definisce “*gli schemi di concessione da inserire nei bandi relativi alla gestione o costruzione; gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto*” (comma 2, lett. g). Riguardo, invece, la settore ferroviario regionale, l’Autorità ha competenza a verificare “*che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l’accesso al mercato a concorrenti potenziali*” (comma 2, lett. g). Infine, in relazione al servizio taxi, l’Autorità “*monitora e verifica la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani*” (comma 2, lett. m, punto 1).

Infine, per quanto attiene alle funzioni ausiliarie, l’Autorità ha competenza a coadiuvare “*le amministrazioni pubbliche competenti all’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l’adozione di pareri che può rendere pubblici*” (comma 3, lett. a). nello specifico, in relazione alla controversa questione della più volte citata questione del servizio taxi, l’Autorità rilascia un parere preventivo sui provvedimenti degli enti territoriali volti ad una maggiore liberalizzazione del settore (comma 2, lett. m). A corredo di quanto sopra riportato, sebbene non espressamente previsto, l’Autorità ha la facoltà di inviare segnalazioni e pareri al Parlamento e al Governo.

Esaminate le funzioni, si rileva che l’Autorità dispone altresì di un’ampia gamma di poteri che traggono ispirazione dalla già più volte citata l. n. 481/1995, ma anche ai poteri più incisivi che derivano dalla legislazione *antitrust*.

Nello specifico, si possono identificare poteri di controllo sia di tipo prescrittivo che di tipo sanzionatorio: ad esempio, l’Autorità può determinare i criteri per la redazione della contabilità da parte delle imprese regolate ed imporre la separazione contabile e societaria delle imprese integrate; può irrogare sanzioni amministrative

pecuniarie in misura fissa o in una percentuale dell'1% del fatturato dell'impresa qualora i destinatari delle richieste si rifiutino di fornire informazioni o documenti ovvero forniscano dati inesatti o incompleti.

Nei casi più gravi in cui l'impresa soggetta a regolazione non osservi le tariffe, i canoni o i pedaggi, i diritti o i prezzi sottoposti a controllo amministrativo, o non rispetti le disposizioni circa la separazione contabile e la disaggregazione dei costi e dei ricavi, ovvero violi la disciplina legislativa o le condizioni imposte dall'Autorità in materia di accesso alle reti e alle infrastrutture o in genere non ottemperi agli ordini e alle misure disposti dall'Autorità, quest'ultima può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie fino al 10% del fatturato. Si tratta, a ben vedere, di una misura decisamente "forte", che colpisce sensibilmente l'impresa che non abbia osservato i suddetti obblighi.

All'Autorità sono altresì attribuiti poteri conformativi, inibitori e di reintegrazione, in alcuni casi particolarmente accentuati.

Infatti, in primo luogo, il legislatore ha esteso all'Autorità dei trasporti la pratica degli impegni trasponendola dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. A fronte di ciò, l'Autorità può rendere obbligatorie le misure proposte dall'impresa al fine di rimuovere la contestazione a questa mossa dall'organo di controllo e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione. Come già osservato poc'anzi, l'Autorità risolve la procedura di infrazione nell'*enforcement* attraverso una modalità che in qualche modo si pone come alternativa alla giurisdizione ordinaria; ove l'impresa non ottemperi all'impegno assunto, l'Autorità può irrogare una sanzione che, anche in questo caso, è pari al 10% del fatturato.

In secondo luogo, relativamente all'esercizio del potere inibitorio e di reintegrazione, si osserva che l'Autorità ha in capo a sé la possibilità di ordinare la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti, e di disporre misure dirette al ripristino della situazione alternata dalla condotta illecita; e la possibilità di emanare provvedimenti cautelari ove

occorra urgentemente salvaguardare la concorrenza e tutelare gli interessi degli utenti.

4. *Le problematiche inerenti alla complessità (ed al relativo impatto) dell'articolazione delle funzioni e dei poteri della nuova Autorità nel settore dei trasporti*

Dalla disamina delle funzioni e dei poteri dell'Autorità dei trasporti, si evidenzia che i tratti che ne emergono sono di grande rilievo ed impatto sull'intero settore dei trasporti, e vengono alla luce problematiche complesse, che di seguito cercheremo di analizzare, e che riguardano principalmente l'oggetto, l'intensità ed i confini dell'intervento di regolazione che l'Autorità è chiamata a svolgere.

Il primo tema che si mette in rilievo riguarda l'oggetto dell'intervento dell'Autorità. Le disposizioni legislative sopra ampiamente richiamate (art. 37, comma 1), prendono in considerazione l'accesso alle infrastrutture insieme ai “*servizi accessori*”, e, di seguito (art. 37, comma 2) vengono menzionati i servizi di trasporto in modo ampio, generico e diffuso. Da ciò deriva il dubbio se in che misura l'Autorità debba interessarsi di reti e di servizi e se le determinazioni da essa assunte possano in qualche modo incidere su rapporti già definiti.

Un'ulteriore problematica che emerge dall'analisi delle funzioni e dei poteri spettanti all'Autorità attiene all'intensità dell'intervento in relazione alla tipologia e all'oggetto. L'art. 37, comma 2, autorizza l'Autorità a fissare criteri di determinazione dei corrispettivi solo a condizione che ciò risulti “*necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali*”; e un'ulteriore, ma più generica, indicazione si rileva riguardo alla definizione delle condizioni di accesso, laddove è richiamata, tra le altre, la finalità primaria di incentivare la concorrenza. Non si rinviene invece nessuna

indicazione relativamente all'esercizio di tutte le altre funzioni che sopra si sono esaminate.

A fronte di ciò sembra legittimo potersi interrogare circa la possibile misura dell'intervento dell'Autorità, considerate anche le differenti specificità di ogni singolo settore di trasporto che presenta caratteristiche particolari in ragione della rilevanza economica e territoriale.

Infine, dall'analisi delle attribuzioni sinora operata emerge un'ulteriore problematica che riguarda la definizione del perimetro dell'attività di regolazione dell'Autorità, in relazione, cioè, alla precisa specificazione dei settori coinvolti nella determinazione delle funzioni dell'Autorità³⁴, ed all'impatto che esse hanno in particolare sul settore del trasporto locale.

La questione sottesa a tale problematica, dunque, riguarda la compatibilità tra il decentramento regionale da un lato, e la regolazione attraverso un'autorità indipendente dall'altro.

In particolare, come già analizzato in precedenza, la normativa, in via generale, prevede che le competenze dell'Autorità siano in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli enti locali. Più nel dettaglio, i commi 1 e 2 dell'art. 37 (e successive modificazioni) richiamano il “*settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture*” e specificano, da un lato, alcuni settori, quali quelli autostradali, aeroportuali, ferroviari, portuali, e, in modo non del tutto chiaro, “*la mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti*”; dall'altro lato, richiamano diffusamente il trasporto non solo nazionale ma anche locale, compreso il trasporto ferroviario regionale.

³⁴ Sul punto si riprendono le argomentazioni di A. TONETTI, *I poteri*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, Paper Astrid, a cura di L. TORCHIA, cit., p. 35, che osserva come “*sarebbe difficilmente sostenibile un intervento su settori non nominati o su rapporti in essere espressamente esclusi (come nel caso della regolazione tariffaria delle concessioni autostradali), o ancora risulterebbe facilmente censurabile un intervento ingiustificatamente limitativo dell'autonomia dei provati e delle prerogative degli enti territoriali*”.

A fronte di queste statuizioni nasce il dubbio se l'Autorità possa occuparsi del trasporto generale o se invece debba concentrarsi solo sui settori espressamente nominati e, in questo secondo caso, vista l'equivoca espressione utilizzata dal legislatore, se tra questi rientri o meno il trasporto pubblico locale nella sua interezza.

In particolare, dalla lettura dell'art. 37, sembra potersi affermare che esso conferisce dunque all'Autorità funzioni rilevanti nell'ambito del trasporto pubblico locale. Si pone, tuttavia, il problema di come si possa conciliare la presenza di un'autorità indipendente a carattere nazionale con le attribuzioni regionali.

Come sostiene la dottrina, *“fino a pochi anni fa, la distanza che separava le autorità indipendenti dalle Regioni nello spazio regolatorio era siderale”*. Infatti, *“il federalismo ha causato dei guasti al sistema; se da un lato ha ampliato i poteri legislativi e di regolazione di alcuni servizi ed attività (ad esempio, il trasporto) attribuiti alle Regioni, dall'altro lato ha creato il rischio che a livello decentrato vengano ripristinate restrizioni e vincoli aboliti o allentati, spesso con fatica, da interventi normativi attuati a livello nazionale”*.

È indubbio che con la riforma costituzionale del Titolo V sia divenuta urgente la necessità di riesaminare la complessiva costruzione delle autorità di regolazione e le attribuzioni regionali proprio al fine di eliminare delle distorsioni.

In proposito, sembra importante mettere in rilievo il fatto che l'Autorità di regolazione dei trasporti è la prima autorità indipendente istituita a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, le soluzioni che attengono alla regolazione di alcuni settori di mercato (il trasporto pubblico locale ne rappresenta un esempio) dovrebbero essere ripensate alla luce del nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regioni in modo da giungere ad un giusto equilibrio tra l'esigenza di uniformità del mercato nazionale, garantita da una autorità di regolazione statale, e la valorizzazione delle risorse e delle strategie

economiche elaborate dalle Regioni nell'ambito delle proprie competenze legislative³⁵.

Sotto tale profilo e anche da qui le ragioni di tale approfondimento, la Corte costituzionale si è recentemente pronunciata in merito alle funzioni attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti appena istituita in relazione alle competenze proprie delle autonomie territoriali in materia di trasporto pubblico locale³⁶.

L'orientamento della Consulta sul tema, pone in risalto la *ratio* dell'istituzione dell'Autorità dei trasporti, che si inserisce nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, in un settore particolarmente resistente ai processi di liberalizzazione. Peraltro, questo conferma una posizione già espressa secondo cui *“il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo che le singole Regioni continuino ad*

³⁵ Nella sentenza del 16 marzo 2001, n. 65, la Corte costituzionale ha sottolineato il fatto che anche le Regioni possono essere *“interpreti del principio di libero scambio nelle materie di loro competenza”* e possono dunque elaborare linee di indirizzo intese a non deprimere il valore delle risorse naturali che costituiscono patrimonio pubblico. Sul punto si vedano le osservazioni di L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica. La discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in www.federalismi.it, n. 5, 2004, p. 13.

³⁶ Cfr. Corte cost., sentenza 15 marzo 2013, n. 41. S La pronuncia della Corte prende le mosse dal ricorso presentato dalla Regione Veneto relativo alla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lett.a), del D.L. n. 1/2012. La ricorrente censura la disposizione citata in quanto attribuisce ad una Autorità nazionale una competenza inerente la materia del trasporto pubblico locale, rientrando nell'ambito delle competenze residuali regionali. Sul tema si vedano i contributi di C. SERI, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8/9, 2013, pp. 835 ss.; A. CARDONE, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi “automatismi a danno dell'autonomia?”*, in www.forumcostituzionale.it; L. MAGNIFICO, *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2013.

*esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale*³⁷.

Alla luce di questo orientamento, emerge chiaramente che le attribuzioni dell’Autorità non sostituiscono alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo ma consentono il corretto svolgimento dell’attività di concorrenza all’interno della cornice di regolazione economica dettata dalla stessa Autorità. Infatti, da quanto emerge, l’Autorità detta la cornice di regolazione economica all’interno della quale Governo, Regioni ed enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Dunque, l’Autorità dei trasporti sembra aver piena legittimazione a dare nuovo impulso e rinascita alla regolazione per le autorità indipendenti in perfetta corrispondenza con l’evoluzione istituzionale nell’ordinamento europeo³⁸.

Nonostante la chiara posizione della Corte delimiti i confini di intervento tra l’Autorità dei trasporti e le Regioni, la questione è semplicemente posta in termini generali e non pare comunque risolvere definitivamente le problematiche che la nuova normativa pone. L’esigenza di una maggiore determinazione delle attribuzioni tra i vari soggetti è stata anche sottolineata dal Presidente della nuova Autorità: infatti, il Presidente, nel corso di un intervento recente³⁹, ha evidenziato la necessità di presentare al Parlamento un chiarimento sull’assetto normativo caratterizzato da alcune aree grigie, ed al fine di evitare il rischio che l’articolazione delle attribuzioni tra più soggetti prevista dal *framework* legislativo in relazione agli ambiti del settore

³⁷ Cfr. Corte cost., sentenza 20 luglio 2012, n. 200.

³⁸ Sul punto si vedano le osservazioni di G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, cit., pp. 229 ss. e, da ultimo, L. TORCHIA, *La regolazione dei mercati fra autorità indipendenti nazionali ed organismi europei*, relazione svolta al Convegno di studi su “*Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati*”, 28 febbraio 2013 presso il Consiglio di Stato, e ora in www.astridonline.it.

³⁹ Cfr. Audizione informale del Collegio dell’Autorità dinanzi alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica (VIII) e della Camera dei deputati (IX), 8 ottobre 2013.

dei trasporti dia luogo a sovrapposizioni di funzioni o crei, di fatto, distorsioni dei principi enunciati dalla Corte costituzionale nell'attribuzione di responsabilità per la determinazione di tariffe, canoni o pedaggi o nel valutarne la conformità a criteri prefissati.

Alla luce di ciò, sembra dunque potersi rilevare che si porrà il problema di un coordinamento delle competenze e sarà pertanto necessario chiarire i ruoli e le attribuzioni che vengono a sovrapporsi tra l'Autorità e le Regioni⁴⁰, esplicitare gli obiettivi da perseguire e le modalità con cui le competenze dell'una si intrecciano con quelle dell'altra, al fine di fornire regole certe assicurando una leale concorrenza tra gli operatori e un efficiente servizio per i cittadini⁴¹.

A ben vedere, dunque, da quanto sopra esaminato, sembra possa intanto rilevarsi che l'Autorità ad una prima analisi, si trovi ad operare su ambiti ancora incerti e non del tutto definiti, in riferimento ai settori di intervento, alla funzione che esercita e alla tipologia di attività che concretamente svolge.

⁴⁰ Questi rischi di sovrapposizione di funzioni e di distorsione dei principi generali enunciati dalla giurisprudenza costituzionale ricorrono, particolarmente, nel settore autostradale, sul quale ha inciso la falsa partenza dell'Agenzia delle infrastrutture, e in quello ferroviario sul quale, da ultimo è intervenuta la sentenza della Corte di Giustizia europea lo scorso 3 ottobre 2013 (C-369/11): partendo dal presupposto che la liberalizzazione del trasporto ferroviario nell'Unione europea mira ad obbligare gli Stati membri a garantire alle imprese di tale settore un accesso equo e non discriminatorio alla rete ferroviaria, il giudice comunitario afferma che la normativa italiana non garantisce l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura.

⁴¹ Bisognerà anche evitare vuoti regolatori che potrebbero determinarsi nelle fasi di transizione, come quelle previste per l'assunzione, da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti, delle funzioni dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) – una assunzione di funzioni che potrebbe essere accelerata proprio dai moniti della giurisprudenza della Corte di Giustizia – o di quelle di vigilanza sui diritti aeroportuali di cui all'art. 73 del D. L. n. 1/2012.

5. *L'organizzazione, la struttura ed il funzionamento*

Analizzati funzioni e poteri dell'Autorità, allo scopo di metterne in luce le caratteristiche e la sua natura indipendente, occorre a questo punto prendere in considerazione gli elementi strutturali.

L'impianto dell'art. 37 fornisce sin dall'inizio le caratteristiche del modello organizzativo, ed infatti, ai commi 1-bis, 1-ter e 6, ne indica alcuni elementi essenziali.

Inoltre, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 2, comma 28 della legge n. 481/1995⁴², si rileva altresì che con Delibera n. 1 del 16 ottobre 2013 l'Autorità ha adottato il Regolamento di organizzazione e funzionamento, che determina un modello strutturato per funzioni.

Quindi, seguendo la consequenzialità delle disposizioni si esamineranno innanzitutto, le caratteristiche dell'organo collegiale e le sue principali novità rispetto al modello delineato in origine nel 1995; in seguito si prenderanno in considerazione le disposizioni relative all'organizzazione ed alle misure di funzionamento di cui l'Autorità deve dotarsi.

Nell'esame degli elementi strutturali dell'Autorità, dunque, si rileva, in primo luogo, che essa “è *organo collegiale composto dal presidente e da due componenti*”; la norma stabilisce, poi, che i componenti dell'Autorità siano scelti seguendo “*il rispetto dell'equilibrio di genere*”, ed operando questa scelta “*tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza*” nei settori in cui l'Autorità è chiamata a svolgere le sue funzioni. I componenti dell'Autorità hanno un mandato di sette anni e non possono essere confermati nella carica; sono sottoposti ad alcune incompatibilità nel senso che “*non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o provati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura*” e non possono avere interessi

⁴² Infatti, la disposizione in parola stabilisce che “*ciascuna Autorità, con propri regolamenti, definisce, entro trenta giorni dalla sua costituzione, le norme concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento...*”.

in alcuna impresa operante nel settore dei trasporti e nei suoi diversi ambiti.

Al di là di queste previsioni puntuali, l'art. 37, al comma 1-bis, stabilisce inoltre che le disposizioni relative ai componenti e ai funzionari sono rimandate all'applicazione della l. n. 481/1995 (art. 2, commi 7-11). Dunque, riguardo allo *status*, alle procedure di nomina, alle incompatibilità diverse da quelle già menzionate e relative sanzioni, l'art. 2 della l. n. 481/1995, stabilisce, in primo luogo, che i componenti l'organo collegiale sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari, ed in nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti (comma 7). Inoltre, la violazione del divieto di rapporti collaborazione, consulenza o impiego già sopra richiamati sono puniti, salvo che il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria, che sarà applicata, con misure differenti, anche all'imprenditore che abbia violato tale divieto e comportando, nei casi più gravi o quando il comportamento illecito sia stato reiterato, la revoca dell'atto concessivo o autorizzativo (comma 9).

Infine, rileva il fatto che, i componenti e i funzionari delle Autorità, nell'esercizio delle funzioni, sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio. Fatta salva la riserva all'organo collegiale di adottare i provvedimenti nelle materie ad esso riservate, per garantire la responsabilità e l'autonomia nello svolgimento delle procedure istruttorie, si applicano i principi riguardanti l'individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento, nonché quelli relativi alla distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di vertice, e quelli concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti.

A ben vedere, dall'analisi delle disposizioni relative ai componenti dell'organo collegiale, si rileva che l'art. 37 non introduce

particolari innovazioni rispetto al modello generale delle autorità di regolazione previsto dall'impianto originario del 1995. Ciò che può rilevarsi, tuttavia, è l'introduzione di qualche elemento di novità.

Il primo riguarda la composizione dell'organo collegiale che prevede il principio del rispetto dell'equilibrio di genere⁴³, per cui dei tre componenti, uno deve necessariamente essere di sesso diverso rispetto agli altri due. Il secondo elemento nel quale si rilevano connotati di originalità concerne i requisiti di nomina dei componenti: infatti, l'art. 37 prescrive che i componenti debbano essere scelti, anziché tra persone *“dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore”*, tra persone *“di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità”*: da ciò si evince un maggior rigore nell'individuazione dei requisiti dei membri del collegio, che diventano di certo più stringenti.

Relativamente alle disposizioni circa l'organizzazione ed il funzionamento, si rileva che – in termini generali- l'art. 37, prevede che per l'esercizio delle attività esaminate poc'anzi provveda dotandosi di particolari misure.

In primo luogo, il comma 1-bis dell'art. 37, prevede la figura di un segretario generale, nominato dal Collegio e che ha il compito di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici, rispondendo direttamente al Presidente. La figura del segretario è disciplinata ancor più nel dettaglio dal Regolamento di organizzazione e funzionamento (art. 17) che ne definisce le sue particolari funzioni (coordinamento degli uffici, verifica della completezza degli atti, dei documenti e delle proposte di deliberazione, verifica controllo di gestione, ecc.).

In secondo luogo, l'art. 37, comma 6, lett. *b*), stabilisce che per l'esercizio delle funzioni dell'Autorità, e dunque all'onere derivante

⁴³ Sull'introduzione e sul rispetto di tale principio di vedano le analisi di M. MARCUCCI – M. I. VANGELISTI, *L'evoluzione della normativa di genere in Italia e in Europa*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 188, giugno 2013.

dal suo funzionamento, si provveda mediante “un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati”⁴⁴.

Ed inoltre, il comma 6, lett. *b-bis*), stabilisce che l’Autorità provvede al reclutamento del personale di ruolo, nella misura massima del 50% dei posti disponibili nella pianta organica, che è stabilita in ottanta unità, e nei limiti delle risorse disponibili. Il reclutamento avviene mediante una selezione nell’ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni, e che sia in possesso delle necessarie competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l’espletamento delle singole funzioni, al fine di garantire la massima neutralità ed imparzialità. Il personale così selezionato, in fase di avvio dell’Autorità, è posto in posizione di comando con oneri a carico dell’amministrazione di provenienza e, una volta entrato a regime il sistema di autofinanziamento previsto, è immesso nei ruoli dell’Autorità nella qualifica assunta in sede di selezione.

A completare le disposizioni dell’art. 37 circa l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità, si rileva che trovano applicazione anche le disposizioni contenute nella l. n. 481/1995. In particolare, ci si riferisce alla generale autonomia organizzativa, contabile ed amministrativa; alla competenza del collegio a deliberare i provvedimenti relativi all’esercizio delle funzioni; al principio di distinzione tra indirizzo e gestione, e a quelli concernenti l’individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento; al reclutamento, nei limiti delle risorse disponibili, di personale a tempo determinato, nonché di esperti e collaboratori esterni; ai doveri del personale e alle relative incompatibilità; ed infine, al controllo della Corte dei conti sul bilancio preventivo e sul rendiconto della gestione.

⁴⁴ Ciò deve avvenire in misura non superiore all’uno per mille del fatturato derivanti dall’esercizio delle attività svolte percepiti nell’ultimo esercizio. In proposito si rileva che la Delibera n. 10 del 23 gennaio 2014 dell’Autorità di regolazione dei trasporti, recante “*Determinazione in prima attuazione dell’aliquota del contributo dovuto per l’anno 2014 dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, modalità di riscossione e comunicazione all’Autorità dei dati relativi*”, è stata dichiarata esecutiva dal D.P.C.M. 12 febbraio 2014.

6. *Luci ed ombre sulla nuova Autorità*

In conclusione, il quadro esaminato appare destinato ad avere un considerevole impatto sul sistema dei trasporti favorendo una accentuata liberalizzazione del settore ed un controllo sulla concreta adozione delle misure che tale obiettivo ricercano e garantiscono.

Infatti, la costituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti completa il sistema di regolazione indipendente che ha visto la luce nei lontani anni ’90, rispondendo soprattutto ad esigenze di crescita e sviluppo da tempo ormai imponenti nel nostro Paese. Essa, in questo modo, diventa un tassello decisamente essenziale per l’apertura dei mercati, per la tutela degli utenti, “*riducendo le potenziali deviazioni derivanti dalla commistione di funzioni tra Stato regolatore e Stato imprenditore*⁴⁵”, per l’obiettivo fondamentale di attrazione di investimenti privati, garantendo alla regolazione maggiore credibilità e stabilità e, al contempo contenendo il rischio di cattura da parte dei medesimi.

Da ciò appare ancora più evidente, come del resto abbiamo avuto modo di osservare, l’inadeguatezza del modello ministeriale preesistente all’istituzione dell’Autorità dei trasporti.

Dall’esame della disciplina che vede la costituzione e l’avvio dell’attività del nuovo organismo indipendente, e dalle specificità dei settori che caratterizzano l’ambito della sua operatività, non mancano da evidenziarsi, tuttavia, alcune ombre. La luce offuscata, a ben vedere, può essere determinata da diversi fattori. In primo luogo, si rinvengono elementi di incertezza normativa che possono cogliersi sia all’interno della disciplina dell’Autorità, sia all’esterno nei rapporti con il sistema e le istituzioni vigenti.

Sotto il primo profilo si pongono complesse questioni relative alla delimitazione degli ambiti operativi e all’individuazione delle soluzioni strutturali più adeguate. Infatti, notevoli perplessità sono

⁴⁵ Così A. TONETTI, *L’Autorità di regolazione dei trasporti*, op. cit., p. 603.

relative all'estrema ampiezza ed alla eterogeneità delle funzioni in capo all'Autorità ed alla difficoltà di definirne gli ambiti.

Sotto il secondo profilo, si manifesta il problema del coordinamento delle competenze attribuite all'Autorità dei trasporti con quelle proprie di altri enti e di altre autorità indipendenti già istituite.

Organismi importanti, divenuti incompatibili con le funzioni dell'Autorità sono stati aboliti (come l'URSF); ed è la stessa legge istitutiva che fa salve le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e di quello dell'Economia nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma e, più in generale, le altre competenze (diverse da quelle disciplinate dalla norma) delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati, in particolare in materia di sicurezza, standard tecnici e definizione degli ambiti di servizio pubblico. Tutto ciò, sembra evidente, può comportare conflitti e disallineamenti e nella stessa individuazione dell'ambito del servizio pubblico, ove sono competenti sia i suddetti organismi, sia la nuova Autorità.

Il rischio di conflitto di competenze non risparmia il rapporto con le altre autorità indipendenti. La legge non manca di mantenere ferme, autorizzandone il contestuale esercizio, le competenze che possono spiegare effetti sul settore dei trasporti già esercitate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e dall'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di recente istituzione⁴⁶. Cosicché la possibilità di sovrapposizioni, di duplicazioni funzionali e aumento di costi appare evidente.

Si tratta, certo, di compiti, quelli affidati all'Autorità, i cui confini non sono facilmente definibili. Infatti, l'Autorità nasce dopo molti anni di gestazione, in un clima di forti resistenze, in un contesto in cui permangono competenze di altri enti e delle stesse autorità.

⁴⁶ D. L. 6 luglio 2011, n. 98, recante “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”, e convertito con l. 15 luglio 2011, n. 111.

Peraltro, l'esistenza dell'Autorità non sembra trovare sostegno diretto nel diritto europeo, né riscontro nelle tradizioni amministrative degli Stati membri dell'Unione europea, tra i quali è ampiamente utilizzato il modello di regolamentazione governativa, piuttosto che quello di affidare ad un organismo autonomo la regolazione del settore⁴⁷.

Dunque sembra essere soltanto il concreto funzionamento della nuova istituzione - che per il momento muove i suoi primi passi tra complessità derivanti da problemi organizzativi, di reclutamento del personale e dalle sue prospettive finanziarie - l'elemento che potrà consolidarne il ruolo ed il fondamento, apportando alcune modifiche correttive che possano in qualche modo superare le numerosi questioni cruciali che si trova ad affrontare.

⁴⁷ Si rileva che è addirittura in discussione la “sopravvivenza” dell'Autorità dei trasporti a fronte dell'annunciato riordino dell'intero sistema delle autorità indipendenti nella lettera ai dipendenti pubblici del Presidente del Consiglio e del Ministro per la Semplificazione e Pubblica Amministrazione del 30 aprile 2014 sul tema generale di una riforma per la Pubblica Amministrazione.