

PRESIDENTE. Do la parola al presidente de Lise per una breve replica.

PASQUALE DE LISE, *Componente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Desidero rinnovare i ringraziamenti anche per l'attenzione con la quale sono state seguite queste poche riflessioni che ho ritenuto di fare dinanzi all'onorevole Commissione.

Prendo atto con soddisfazione che quel sommosso invito che ho ritenuto di rivolgere al Parlamento a essere di supporto all'Autorità sia stato accolto, perché la sinergia è importantissima. Autorità indipendente non significa nulla, se l'Autorità non si adegua alle direttive politiche del Parlamento in generale, non di una parte politica, perché la politica industriale, la politica della concorrenza, la politica di tutela dei consumatori va fatta in questa sede.

L'Autorità, benché indipendente, è soltanto un organo attuatore di questa politica. Tengo a ribadire questo punto con la massima sincerità e con la massima fermezza, perché ci credo profondamente. Grazie ancora e speriamo di rivederci e che ci convochiate appena ci saremo organizzati.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il Presidente Pasquale de Lise per la relazione svolta e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato*), dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione della dottoressa Barbara Marinali, nell'ambito dell'esame della proposta di nomina a componente dell'Autorità di regolazione dei trasporti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481, della dottoressa Barbara Marinali, nell'ambito dell'esame della proposta di nomina a componente dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Do la parola alla dottoressa Barbara Marinali.

BARBARA MARINALI, *Componente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Grazie presidente, buonasera onorevoli, la mia sarà una brevissima relazione. Ho avuto modo di ascoltare sul canale interno l'audizione del presidente, ho avuto modo di leggere la relazione di Pasquale de Lise e quindi ho concentrato la mia relazione su alcuni aspetti che non sono stati trattati e che spero possano integrare il panorama offerto dalla costituzione di questa nuova Autorità, che è stata fortemente voluta da questa Commissione.

Questa è la prima Autorità dei trasporti in Europa, è un *unicum*, sappiamo che in Europa si sta lavorando alla costituzione di un'Autorità dei trasporti europea, ma noi saremo il primo Paese a costituire un'Autorità dedicata a tutte le modalità di trasporti. Il legislatore è stato lungimirante e con questo si potrà beneficiare di una regolazione che, come già evidenziato dal presidente designato, è una regolazione di tipo convergente.

Questo permetterà all'Autorità di indirizzare non solo le regole nei singoli comparti di trasporto, ma anche di analizzare le reciproche interdipendenze. È stato fatto un accenno alla logistica, e voi sapete quanta difficoltà incontra il trasporto ferroviario nell'entrare nei porti e negli interporti, potenziando il trasporto intermodale di cui questo Paese avrebbe bisogno.

La congestione su gomma è ormai è arrivata a livelli di saturazione assoluti, ma l'incapacità o l'impossibilità di rendere convergenti e quindi di armonizzare le diverse modalità di trasporto è una delle sfide che l'Autorità dovrà evidentemente affrontare. È quindi necessario ottimizzare il governo dell'intermodalità come strumento di efficienza, di concorrenza, di miglioramento della qualità dei servizi per cittadini e imprese, con ricadute positive su produttività, competitività e benessere dei cittadini consumatori, inclusi — ormai è ineludibile — i miglioramenti della qualità dell'ambiente.

La Commissione è estremamente attenta al trasferimento modale gomma/ferro anche per contenere le emissioni

nocive nell'ambiente. In Italia, abbiamo qualche timido tentativo di trasferimento di modalità solamente sull'autostrada del Brennero, con una norma speciale che consente di trasferire una parte degli utili derivanti dalla gestione dell'autostrada sul Fondo ferrovia per la realizzazione del tunnel del Brennero.

Ancora non abbiamo applicato però concretamente le misure di Eurovignette, quindi di tassazione soprattutto dei veicoli più inquinanti per finalizzare modalità di trasporto alternative.

La creazione di questa Autorità è perfettamente in linea con la politica comunitaria, in quanto finalizzata alla tutela del consumatore passeggero. Come sapete, la Commissione europea con la comunicazione del dicembre 2011 ha praticamente concluso e composto un insieme integrato e completo dei diritti fondamentali dei passeggeri su tutti i modi di trasporto.

Mancavano solamente il trasporto navigabile e quello su autobus, ma ormai i diritti dell'utente come consumatore europeo sono pienamente all'attenzione della Commissione e ancor più devono essere all'interno degli Stati in modo coerente.

Il ruolo assegnato a questa Autorità è quindi ulteriormente avvalorato e assume un significato strategico per la crescita del Paese in questo momento delicatissimo di congiuntura economica. Il settore riveste infatti una dimensione cruciale per la competitività e la produttività non solo con riferimento agli investimenti e all'occupazione, ma anche con effetti molto importanti e positivi sul risparmio di costi consentito da più efficienti modalità di trasporto per i cittadini e per le imprese.

Ho voluto riportare nella mia relazione alcuni dati di studi recenti con riferimento a studi Eurostat e OCSE, per mostrare per flash cosa sia capace di generare una regolazione efficiente in un settore importante come quello dei trasporti. Il settore genera complessivamente il 4,6 del Prodotto interno lordo, e la produzione di attrezzature, quindi tutto il materiale connesso al settore, rappresenta un ulteriore 1,7.

Le attività logistiche, quindi trasporti e stoccaggio, come peraltro è stato osservato anche precedentemente nell'intervento del presidente, influiscono moltissimo sul costo del prodotto finito, con un'incidenza che va dal 10 al 15 per cento. È quindi evidente che, anche in termini di riflessi sui prezzi delle merci trasportate, questo è un effetto indiretto molto forte. L'occupazione complessiva del settore è pari al 6 per cento dell'occupazione totale a livello europeo; si tratta di numeri impressionanti.

Per quanto riguarda il nostro Paese, nel Rapporto OCSE del 2009 sulla qualità della regolazione in Italia è stato stimato che per effetto dei processi di liberalizzazione possano esserci nuovi investimenti nel settore dei trasporti e nelle infrastrutture, che nel prossimo decennio possono generare incrementi di più elevata produttività compresi tra il 2 e il 5 per cento. Questo è evidente, perché il ritardo da cui partiamo come Paese in termini di regolazione del settore è in grado di produrre un maggiore recupero in termini produttività.

Alla luce di questi numeri, quindi, si conferma la fondamentale importanza che rivestono le misure di regolazione, che dovranno quindi puntare all'efficienza del sistema in via complessiva, avendo riguardo sia all'impatto atteso sull'occupazione che agli obblighi di servizio universale laddove devono essere applicati. Il servizio universale richiama a tutti il grande problema del livello della qualità del servizio offerto all'utenza, che è stato più volte richiamato anche da questa Commissione.

La maggiore efficienza delle riforme attese da tanto tempo nel settore produrrà effetti diretti e indiretti. Quelli diretti si manifesteranno sui mercati rilevanti e riguardano la riduzione delle barriere all'entrata, la connessa riduzione dei costi per i cittadini e per le imprese. Gli impatti sui prezzi sono da attendere non nell'immediatezza, ma nel medio periodo in ragione del consolidamento dell'entrata dei nuovi operatori e della domanda addizio-

nale che sarà veicolata per i passeggeri e anche per le merci sui settori sottoposti alla pressione concorrenziale.

Alcune misure adottate in altri Paesi hanno individuato effetti significativi sul PIL, pari allo 0,5-0,8 per cento, che sono derivate dalla liberalizzazione del settore ferroviario dove le cadute di prezzo hanno avuto variazioni tra il 5 e il 15 per cento. Se pensiamo al nostro Paese, ho memoria di quanto costava il viaggio Roma-Milano o Milano-Roma quando c'era un unico vettore che provvedeva a questo, mentre è indubbio che oggi riusciamo a viaggiare a prezzi assolutamente impensabili rispetto a quanto spendevamo una volta.

È importante ricordare che l'impatto della concorrenza si registra in termini non soltanto di prezzi, ma anche di qualità del servizio, che purtroppo per i trasporti è qualcosa di molto sentito dall'utenza, di dinamica intermodale nel confronto competitivo e di più ampia scelta di libertà dei consumatori.

Gli effetti di medio e lungo periodo indiretti saranno anch'essi rilevanti. Dalle stime effettuate anche da Banca d'Italia si evidenzia infatti che l'impatto medio del costo di trasporto per le imprese italiane rispetto alla media europea ha fortemente limitato la competitività delle nostre imprese in Europa. L'Autorità, seguendo quindi le linee guida e le priorità che il Parlamento vorrà dare, dovrà stabilire efficacemente i tempi, l'ordine, i modi nelle tappe di apertura di concorrenza nei diversi mercati.

Si ritiene infatti centrale che una relazione tra liberalizzazione, regolazione e crescita sia anche dettata e condizionata dai tempi e dalla sequenza ottimale delle riforme regolatorie, quindi si ritiene che la regolazione proconcorrenziale dovrà essere sicuramente decisa, ma dovrà essere affrontata in via modulare, in un orizzonte temporale adeguato, per garantire il pieno sprigionarsi di tutte le forze produttive senza penalizzazioni ingiustificate, offrendo opportune modalità di adattamento alle nuove regole in un quadro coerente e stabile, che unisca certezza per le imprese,

opportunità per i lavoratori, tutela e libertà di scelta per i cittadini consumatori.

Non si può quindi che aderire con piena convinzione a quanto detto dal professor Sebastiani sia nel corso dell'audizione tenuta presso l'8a Commissione del Senato sia quest'oggi presso questa autorevole Commissione in ordine all'assoluta indipendenza, terzietà, trasparenza che deve contrassegnare l'operato dell'Autorità nella sua interezza, e alla costante ispirazione al senso di interesse generale che l'Autorità è preposta ad assicurare.

Vi esprimo la mia grande emozione e l'onore di poter far parte, se voi lo vorrete, del primo collegio di questa Autorità, consapevole del fatto che questo comporterà un lavoro estremamente impegnativo, ma anche una grande opportunità per contribuire allo sviluppo del settore.

Proprio per queste ragioni c'è la determinazione affinché le aspettative e la fiducia che il Parlamento si auspica vorrà accordare non siano disattese. Grazie.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**SILVIA VELO.** Rapidissima, visto che tra pochi minuti ci sarà un intervento del Presidente Monti in Assemblea e la dottoressa comprenderà, per ringraziarla dell'audizione, della relazione, confermandole quanto detto nelle precedenti audizioni.

Come lei sa, questa Commissione ha voluto molto l'*Authority*, nella convinzione che un soggetto indipendente che regolamentasse il settore fosse uno strumento indispensabile - in linea con quanto da lei espresso nella sua relazione - per la competitività e lo sviluppo economico del Paese, e che la mobilità di merci e persone nel nostro Paese rappresenti un deficit ma anche una grande opportunità di crescita e di apertura.

In particolare, nella sintetica ma interessantissima relazione che lei ci ha fornito, mi è parso interessante rispetto al lavoro da noi fatto il suo riferimento alla logistica, all'intermodalità, alla necessità di rendere più integrato il nostro sistema di

mobilità delle merci, su cui abbiamo lavorato molto, e all'incidenza che la modernizzazione della mobilità nel Paese potrebbe avere sul PIL e sulla crescita economica.

Per ragioni di tempo mi limito solo a queste sottolineature, per rilevare la convergenza fra quanto da lei espresso e il lavoro svolto da questa Commissione con l'impegno convergente delle varie forze politiche. Mi auguro che ci sarà occasione di collaborare quando l'Autorità sarà insediata e pienamente organizzata.

SANDRO BIASOTTI. Anch'io brevemente per fare un grosso « in bocca al lupo » alla dottoressa Marinali, di cui abbiamo ottime referenze, e soprattutto per sottolineare positivamente nella sua breve relazione i due aspetti che ritengo fondamentali.

Il primo è quello dell'intermodalità, che purtroppo oggi non funziona. Lei ha citato i porti, ma non funziona in generale in quanto siamo tornati indietro di oltre venti anni, quando lavoravo in questo settore e il trasporto ferroviario rappresentava almeno il 30 per cento, mentre ora siamo al 2, 3 o 4 per cento, cosa che non è accettabile.

Il secondo aspetto è quello del benessere dei cittadini consumatori e quindi che l'Autorità tuteli le famiglie e i privati in un mercato in cui poco o niente funziona. Lei faceva riferimento al trasporto aereo, in cui ci sono tariffe speciali se prenotate in anticipo. Se però domani deve andare a Roma, a Milano o a Genova, è costretta a pagare cifre impossibili. Questo non funziona in tutto, dal trasporto ferroviario al trasporto autobus, quindi dovrete affrontare un lavoro molto lungo, rispetto al quale entreremo nel dettaglio più avanti. Vi rivolgo quindi un grosso augurio di buon lavoro.

DANIELE TOTO. Telegraficamente, per mostrare apprezzamento per la citazione della *policy effectiveness of rail*, e il *timing* e il *sequencing* sono assolutamente necessari nelle procedure di concorrenza.

È vero che la concorrenza va moderata, ma quando è decisa viene fatta. Siamo

sicuri che in tal senso la dottoressa la pensi come la Commissione. Grazie per l'intervento e congratulazioni.

ANTONIO MEREU. Purtroppo il poco tempo a disposizione ci impedisce di dilungarci, quindi anche noi ci dichiariamo soddisfatti della relazione della dottoressa, in quanto siamo convinti assertori di molte sue considerazioni. Abbiamo apprezzato soprattutto il grande impegno che desidera approfondire per migliorare il trasporto su ferro, che noi riteniamo determinante per lo sviluppo del Paese, quindi ancora una volta grazie.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, concluderei dicendo che in qualità di relatore delle tre nomine mi sembra che l'indicazione che abbiamo avuto dal Governo sia un'indicazione valida di professionisti preparati, capaci e impegnati nel contribuire a istituire un'Autorità che tanto abbiamo voluto nelle nostre discussioni.

Il mio augurio è quindi che la prossima settimana con il voto favorevole di questa Commissione e di quella del Senato possa insediarsi per svolgere le tante attività e il tanto lavoro, a cui sicuramente sarà chiamata soprattutto nella prima fase.

Nel porgere quindi gli auguri agli auditi, do la parola alla dottoressa Marinali per una breve replica.

BARBARA MARINALI, *Componente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Nel rispetto dei tempi dettati dall'Assemblea, per cui anch'io mi scuso per la velocità con cui sono andata, ringrazio innanzitutto per gli apprezzamenti che sono stati fatti.

La mia è stata una relazione volutamente brave per non ripetere cose già dette dal presidente e contenute nella rassegna giuridica del dottore de Lise, perché il presidente aveva già espresso in una relazione unitaria al Senato, poi ripercorsa oggi, le linee condivise di quello che avrebbe dovuto essere l'avvio di un'azione dell'Autorità.

L'accento è molto forte e sentito al discorso della crisi del trasporto ferroviario, quindi della regressione che il trasporto ferroviario ha subito nel nostro Paese e con esso la grande crisi dell'intermodalità, la grande crisi dei porti, perché siamo molto arretrati rispetto ai porti del nord Europa ma anche all'interno del Mediterraneo a causa dell'assenza di regole nel retroporto e quindi dell'impossibilità di trasportare altrove le merci che arrivano.

Credo realmente che l'Autorità rappresenti una grande opportunità di crescita per questo Paese e, forse perché vengo dall'Autorità della concorrenza, credo che ci siano stati degli aspetti molto positivi nell'apertura della concorrenza di tanti mercati in Italia.

Mi auguro quindi che, nel rispetto del *timing* e *sequencing* cui accennava l'onorevole Toto, quindi a una regolazione

decisa ma intelligente nei tempi in cui verranno prese le decisioni, si possa giungere a un equilibrio modale dei trasporti in Italia, che possa garantire benefici in termini non solo di occupazione, ma anche di decongestione e di sviluppo della produttività e dell'economia nel suo complesso. Grazie.

PRESIDENTE. Nel ringraziare la dottoressa Barbara Marinali, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

*Licenziato per la stampa  
il 6 agosto 2012.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**PASQUALE DE LISE****NOTE PER L'AUDIZIONE PARLAMENTARE RELATIVA ALLA PROPOSTA DI NOMINA DEL PRESIDENTE E DEI COMPONENTI DELL'ORGANO COLLEGIALE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI***(ARTICOLO 2, COMMA 7, DELLA LEGGE 14 NOVEMBRE 1995, N. 481)*

## PREMESSA

La regolazione pubblica indipendente al tempo della crisi

1. In Europa sta emergendo la necessità di governare il sistema economico per il tramite della leva regolamentare. Il « ritorno alle regole » è progressivamente divenuto uno dei paradigmi di riferimento per *« far fronte alla complessità e alla rapidità del mutamento economico e tecnologico »*.

2. In questo contesto, le indispensabili politiche di rigore fiscale che caratterizzano l'azione dei Governi europei rischiano di creare *« le condizioni per una nuova fase recessiva, che mette in discussione la sostenibilità delle finanze pubbliche »*. Occorre superare la politica dei « due tempi » e affiancare, con tempestività, a misure per la stabilità, robusti interventi per la crescita.

3. Tra di essi è fondamentale il finanziamento di programmi pubblici di sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture strategiche, con il concorso del finanziamento privato, in un'ottica di partenariato pubblico privato (PPP). La realizzazione di infrastrutture — scelte in base a rigorose analisi costi-benefici che ne valutino la redditività non solo finanziaria, ma anche economica e sociale attesa — può, infatti, incidere positivamente sia sulla produttività dei fattori e, di conseguenza, sulla competitività di un sistema economico, sia sulla domanda. Non a caso, è stato di recente osservato, *« importanti investimenti di lungo periodo in infrastrutture nei settori dell'energia, dell'ambiente e dei trasporti rappresentano una componente fondamentale delle exit strategies di diversi tra i maggiori Paesi (Cina, USA, Corea del Sud, Giappone, Brasile, in primis); nel breve, essi sono parti essenziali di una politica anticiclica di rilancio della crescita, nel medio termine mirano a garantire ai Paesi che li hanno realizzati un miglior posizionamento negli scenari competitivi dei prossimi decenni »*.

Condizione necessaria per uno sviluppo infrastrutturale secondo logiche di PPP è il consolidamento di una regolazione pubblica indipendente ispirata a criteri di trasparenza, certezza, stabilità nel tempo, credibilità ed obiettività, nonché, più in generale, *« un assetto forte e trasparente di indirizzi, regole e soggetti deputati alla loro applicazione »*. Solo in presenza di tali presupposti, che consentono

agli investitori di identificare con maggiore precisione i potenziali flussi di cassa generati dai progetti, è possibile favorire l'incremento delle risorse finanziarie private per la realizzazione di infrastrutture di interesse pubblico.

4. La promozione degli investimenti diviene, quindi, in un contesto complessivo che valuti tutti gli obiettivi in gioco e, in particolare, quelli della « *concorrenza, competitività, ... coesione ed economia delle risorse pubbliche* » (Sebastiani, *Presentazione all'8<sup>a</sup> Commissione permanente [Lavori pubblici, comunicazioni] del Senato, 21 giugno 2012*) una delle priorità di medio lungo periodo delle scelte regolatorie, da realizzarsi, soprattutto, « *attraverso un sistema di incentivi (premi e penali) riguardante in termini integrati tariffe e qualità dei servizi, mirato pure a promuovere innovazione e sicurezza* ».

5. Più in generale, la crisi economica in atto sta confermando la necessità di una rigorosa ed adeguata regolazione pubblica indipendente, in grado di « *seguire l'evoluzione dei mercati e l'innovazione che avviene in essi, in continuo dialogo/confronto con gli operatori economici; ciò che ovviamente implica che le autorità siano dotate di poteri e risorse sufficienti; capacità di inserirsi autorevolmente in una prospettiva regolatoria sovranazionale, così da attuare le potenzialità di governance globale già rivelate dalle autorità indipendenti* ».

La genesi dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti

6. Per questi motivi, è da salutare con particolare favore l'iniziativa del Legislatore che, sulla base del lavoro avviato nelle precedenti legislature, degli orientamenti normativi dell'Unione Europea, degli auspici dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha istituito un'Autorità di regolazione che accentra la gran parte delle funzioni regolatorie del settore dei trasporti in un unico soggetto indipendente. Si tratta di un tassello importante nell'assetto istituzionale del settore, che potrebbe contribuire in modo decisivo alla « *semplificazione* » della lunga catena regolatoria che caratterizza il quadro di riferimento dei trasporti nel nostro Paese, nonché alla più adeguata gestione « *delle molte anime dello Stato* » nel settore. Un passo avanti « *nella credibilità e nell'efficienza del sistema di regolazione dei mercati* » (Sebastiani, *Presentazione, cit.*).

7. L'Autorità ha avuto una lunga gestazione che affonda le radici nei primi anni Novanta « *quando anche in Italia su impulso della Comunità europea ed in parallelo con l'avvio di un significativo processo di privatizzazione si aprì il confronto sulla liberalizzazione delle Public Utilities* » (Servizio Studi Camera Deputati, 2012). Nel medesimo periodo, a livello europeo, furono pure definiti i primi elementi della « *liberalizzazione del settore ferroviario, a partire dal trasporto internazionale merci, fondato sulla "separazione verticale" tra gestione dell'infrastruttura (da mantenere in monopolio) e gestione dei servizi (da aprire progressivamente alla concorrenza)* » e l'instaurazione di organismi di regolazione indipendenti. Parallelamente, la legge in

materia di privatizzazioni (L. 474/1994) stabilì il principio secondo il quale le « *dismissioni di partecipazioni azionarie pubbliche* » avrebbero dovuto essere « *subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico* » (Servizio Studi Camera Deputati, *cit.*).

In questo quadro, « *il progetto di legge originario di quella che poi è divenuta la legge n. 481/1995 prevedeva l'istituzione di un'Agenzia di regolazione indipendente che operasse nei settori dell'energia elettrica e del gas; delle poste e telecomunicazioni; dei trasporti e dei servizi idrici (A.S. n. 359). All'esito dell'esame parlamentare, tuttavia, vennero istituite solo l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità delle comunicazioni (quest'ultima peraltro fu poi successivamente disciplinata dalla legge n. 249/1997)* ». In luogo dell'Autorità, le funzioni di regolazione del settore, con il solo riferimento al settore ferroviario, furono attribuite « *all'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, struttura che, al fine di garantirne indipendenza e autonomia di carattere organizzativo, giuridico e decisionale, era posta alle dirette dipendenze del Ministro* » (Servizio Studi Camera Deputati, *cit.*).

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti: natura giuridica.

8. L'articolo 37, comma 1-bis, del decreto-legge n. 201/2011, come modificato dall'articolo 36, comma 1, decreto-legge n. 1/2012 nel testo risultante dalla legge di conversione (d'ora innanzi, per brevità, la « *legge istitutiva* ») ha sancito la natura collegiale dell'Autorità, costituita dal Presidente e da due componenti « *nominati secondo le procedure di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481* ».

9. Il Legislatore, anche sulla scorta, e facendo tesoro, delle risultanze dell'« *Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti* » deliberata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, nella seduta del 2 febbraio 2010, ha curato in modo particolare i « *fattori di indipendenza* » dell'Autorità.

Se ne evidenziano, senza pretesa di esaustività, i seguenti.

1) I requisiti di alta competenza e professionalità, nonché di indiscussa moralità, che devono caratterizzare i componenti; in questo contesto, molto interessante ed innovativo è il riferimento al « *rispetto dell'equilibrio di genere* ».

2) Il previo « *parere delle competenti Commissioni parlamentari* » delle designazioni effettuate dal Governo; in mancanza del parere favorevole espresso dalle stesse « *a maggioranza dei due terzi dei componenti* » dette nomine non « *possono essere effettuate* ». Il citato articolo 2, comma 7, L. n. 481/1995 precisa, inoltre, che « *le medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate* ». Il procedimento richiesto dal Legislatore è in grado di aumentare il tasso di trasparenza del meccanismo di nomina e può consentire al

Parlamento di valutare preparazione, attitudine ed esperienze dei soggetti designati, favorendo, al contempo, la ricerca di maggioranze condivise tra maggioranza e opposizioni.

3) Gli stringenti requisiti di incompatibilità. In particolare, secondo la norma di cui all'articolo 37, comma 1-bis, ai componenti e ai funzionari dell'Autorità si applica il regime previsto dall'articolo 2, commi da 8 a 11, della summenzionata legge n. 481/1995. Tale incompatibilità, che si estende anche per un lasso temporale successivo alla scadenza del mandato (quattro anni), è suscettibile, da una parte, di garantire che il titolare dell'ufficio si dedichi esclusivamente alla cura degli interessi che gli sono affidati e, dall'altra, di allontanare il rischio di fenomeni di « cattura » da parte dei regolati.

4) La durata del mandato che il Legislatore ha fissato in sette anni senza possibilità di conferma.

10. Va sottolineato come il tema della regolazione economica indipendente sia « *particolarmente avvertito nell'ordinamento comunitario, nel quale la disciplina di liberalizzazione dei mercati ha elaborato, nei diversi settori, veri e propri status di indipendenza dei regolatori pubblici* ». In particolare, spesso, a livello comunitario, si chiede espressamente che « *il regolatore nazionale sia indipendente dagli interessi regolati e dal governo, specialmente se deve disciplinare mercati nei quali operano imprese pubbliche* ». Inoltre, « *in certi settori, l'Unione europea non solo fissa regole per l'indipendenza dei regolatori nazionali, ma li inserisce in reti di amministrazioni, nell'ambito delle quali viene posto un soggetto istituzionale di livello comunitario (si pensi alla rete europea delle autorità di regolazione delle comunicazioni elettroniche)* ».

In questa direzione dovrà orientarsi anche la neonata Autorità dei Trasporti, chiamata « *ad inserirsi a pieno titolo nella rete delle Autorità europee di settore* » (Sebastiani, *Presentazione, cit.*).

La *ratio* alla base dell'istituzione dell'Autorità dei Trasporti

*Il quadro generale di riferimento*

11. La legge 14 novembre 1995, n. 481 ha inteso istituire « *organismi dotati di un rilevante grado di autonomia nella formazione delle decisioni, indirettamente, ma saldamente collegati al circuito della rappresentanza politica* ».

Le finalità che, in base a tale legge, dovrebbero orientare l'attività delle Autorità sono: tutela degli interessi di utenti e consumatori; promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità; garanzia di adeguati livelli di qualità; diffusione e fruizione dei servizi; definizione di un sistema tariffario certo e trasparente.

Si tratta di finalità strettamente legate fra loro: un mercato concorrenziale, di per sé, è infatti in grado di incidere positivamente sia sugli interessi dei consumatori (tenuto conto che il gioco competitivo tende a ridurre rendite di posizione e profitti incongrui e, in

parallelo, i prezzi dei beni), sia quelli delle imprese industriali, soprattutto di quelle « esportatrici », tenuto conto della « componente » servizi di pubblica utilità sui costi delle attività produttive.

12. In base alla citata legge n. 481/1995 è stato avviato, in Italia, il disegno del sistema di regolazione dei servizi di pubblica utilità con l'istituzione, prima, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) e, poi, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM — 1997). Oggi, detto percorso viene ripreso con l'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

13. L'Autorità si innesta « *nel più generale quadro della “deregolamentazione” dei mercati nazionali dei servizi pubblici a rete, il cui fine ultimo è il conseguimento — in linea con quanto stabilito sin dal 1957 dal Trattato di Roma — di un mercato interno disciplinato dalle dinamiche concorrenziali. Sullo sfondo della “deregolamentazione” si combinano variamente tre diversi processi: il trasferimento del controllo dallo Stato ai privati, o privatizzazione; l'apertura alla concorrenza di mercati precedentemente in monopolio legale (mediante la concessione di diritti esclusivi) od oligopolio (concessione di diritti speciali), o liberalizzazione; la modifica dei meccanismi di regolamentazione, o deregolamentazione in senso stretto.* ».

14. « *L'introduzione della concorrenza nei mercati dei servizi di pubblica utilità è un processo complesso che si articola in più fasi. Alla fase di “non concorrenza”, segue una fase di “parziale liberalizzazione” del mercato, in cui con il monopolio si intrecciano elementi di concorrenza. In questa seconda fase, l'ampiezza della riserva viene progressivamente ridotta e tende a conformarsi agli ambiti caratterizzati da una situazione di monopolio naturale (per esempio, le infrastrutture). Gli strumenti di intervento dello Stato nell'economia mutano profondamente. Lo Stato si orienta ad abbandonare la proprietà delle imprese che forniscono servizi pubblici essenziali e ad esercitare il proprio controllo mediante l'attività di regolamentazione.*

*Tale intervento di ri-regolamentazione, destinato a favorire la progressiva instaurazione della concorrenza, fa capo a tutta una serie di soggetti nuovi che integrano, a diversi livelli, la tradizionale categoria delle fonti normative*; in particolare, ai Ministeri, si aggiungono la Commissione dell'Unione europea, talvolta istituzioni di regolazione caratterizzate da gradi, più o meno elevati, di indipendenza e autonomia, gli organi preposti alla tutela della concorrenza, nonché, con riferimento alla fase patologica, i giudici amministrativi.

*« Con la liberalizzazione aumentano non solo i regolatori, ma anche norme e regole. Nel periodo di monopolio legale il gestore di servizio pubblico si confronta con poche regole. Ora, per promuovere l'entrata di nuovi operatori e per tutelare gli utenti, l'apparato normativo si fa ingente. Tali norme, possono stabilire l'obbligo e il diritto di interconnessione; la separazione tra gestione della rete e servizi, la separazione contabile di diversi servizi, la separazione effettiva tra regolatore ed operatore, la separazione societaria (al limite anche proprietaria) del monopolista verticalmente integrato. Assieme alle regole di liberalizzazione, quindi, il [regolatore] viene chiamato ad identificare preventi-*

vamente gli assetti di mercato che meglio consentano ai meccanismi concorrenziali di operare effettivamente a beneficio degli utenti ».

15. In particolare, è stato osservato come « la liberalizzazione e la sostituzione di un'impresa unica con un sistema di soggetti e mercati ha reso più necessaria e più complessa la regolazione. Non c'è più l'impresa pubblica che definiva assieme al suo azionista i traguardi dell'interesse generale. Anche l'impresa di proprietà pubblica oggi adotta un obiettivo di profitto. È la regolazione che deve porre traguardi di comportamento compatibili con l'esercizio dell'attività d'impresa ed anzi far leva proprio sull'orientamento al profitto per conseguire, attraverso disposizioni incentivanti, i risultati socialmente desiderabili. La regolazione assume quindi un carattere nuovo con la liberalizzazione. Nei confronti dell'impresa di rete essa conserva la tradizionale funzione di fissazione della tariffa, modificandola in relazione al nuovo contesto ed affiancandola alle disposizioni per l'accessibilità e lo sviluppo della rete. Nei confronti degli altri soggetti, salva la residua definizione di tariffe indicative per la salvaguardia dei soggetti più deboli, la regolazione tende ad assomigliare a quella svolta dai "regolatori" dei mercati finanziari, cioè si impernia sulle garanzie di trasparenza, di non discriminazione e di prevenzione degli abusi di potere di mercato nonché sui provvedimenti che mirano a sviluppare mercati efficienti ».

16. In questa fase è anche importante « l'attento intervento delle autorità di concorrenza chiamate, in particolare, ad arginare eventuali comportamenti delle imprese ex-monopoliste intesi a restringere la concorrenza nei mercati recentemente liberalizzati, ostacolandone l'effettiva apertura ».

#### *Il contesto europeo*

17. Va evidenziato come, dal punto di vista dell'assetto, a livello europeo, in genere, le autorità nazionali di regolazione dei trasporti si caratterizzano come organi tecnici con specifiche competenze spesso monosettoriali.

In Italia è stata compiuta la scelta, « lungimirante », di incaricare un'unica autorità della regolazione di diversi ambiti dei trasporti con potenziali effetti positivi anche in termini di risparmi, sviluppo di professionalità, supporto efficace agli orientamenti di politica industriale (Sebastiani, *Presentazione, cit.*).

#### *Il ruolo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

18. Dopo diverse segnalazioni aventi ad oggetto il settore dei trasporti, di recente (5 gennaio 2012), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (d'ora innanzi, per brevità, Autorità *antitrust*) ha elaborato una serie di ulteriori indicazioni per il Legislatore con l'obiettivo di favorire una rapida rimozione dei « più vistosi ostacoli all'apertura dei mercati e, al tempo stesso, promuovere

*un ulteriore sviluppo della concorrenza* » anche nell'ambito di tale settore (AS901 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*).

19. Tra l'altro, la segnalazione dell'Autorità *antitrust*, dopo aver ulteriormente auspicato l'istituzione di un'Autorità indipendente nel settore dei trasporti, si sofferma su temi di fondamentale importanza per tale comparto, quali le « Infrastrutture di trasporto, autostrade ed aeroporti » (analizzando *inter alia*: le questioni della durata delle concessioni autostradali e della regolazione delle tariffe per incentivare gli investimenti); il « Trasporto ferroviario » (esaminando tra le altre le seguenti tematiche: la gestione delle infrastrutture ferroviarie; il perimetro e le caratteristiche dei servizi gravati da obblighi di servizio pubblico; il ricorso alle gare per il servizio regionale); l'« Autotrasporto merci su gomma » (questione delle tariffe minime), ed infine sul settore dei « Taxi ».

20. Nell'istituire l'Autorità di regolazione dei Trasporti, il Legislatore ha tenuto in debito conto le indicazioni dall'Autorità *antitrust*.

Nei limiti delle proprie competenze, l'Autorità è chiamata a far tesoro di quanto segnalato dal Garante della concorrenza. Le indicazioni rese potranno contribuire all'individuazione degli obiettivi e al disegno della pianificazione operativa nei prossimi mesi.

#### Competenze e funzioni dell'Autorità

##### *Quadro generale*

21. Ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011 e s.m.i., l'Autorità è « *competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione* ».

Più in particolare, il comma 2, del citato articolo 37, attribuisce all'Autorità un insieme ampio di competenze nell'ambito della regolazione e del controllo del settore dei trasporti.

L'ampiezza dei compiti affidati all'Autorità comporterà necessariamente scelte organizzative suscettibili di incidere in modo incisivo sulla struttura dell'organismo e sul suo *modus operandi*.

22. Dal punto di vista della natura delle attribuzioni, si può osservare quanto segue.

(A) Parte delle attribuzioni ha natura generale.

Ci si riferisce a:

Provvedimenti/delibere con funzione normativa.

Pareri (ad es. nei confronti di Regioni e Comuni per l'organizzazione del servizio taxi [articolo 37, comma 2, lett. (m)], ovvero nei

confronti delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nonché degli enti strumentali che hanno competenze in materia di sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti per quelle delibere che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe, sull'accesso alle infrastrutture [articolo 37, comma 4]).

Proposte.

(B) Parte delle attribuzioni, invece, si concretizzerà in provvedimenti individuali di controllo, diretti a verificare ed assicurare il rispetto delle regole (ad es. l'articolo 37, comma 2, lett. (c) o, in generale, i provvedimenti di cui al comma 3).

23. Gli interventi di pertinenza dell'Autorità individuati dall'articolo 37 possono essere, inoltre, esaminati con riferimento sia alla tipologia, sia ai contenuti.

In particolare, come sopra accennato, dal punto di vista della tipologia, la legge istitutiva contempla tre tipologie di misure: provvedimenti, proposte e pareri.

24. Dal punto di vista dei contenuti, come si vedrà meglio nel prosieguo, l'Autorità è responsabile della regolazione sia delle reti, sia dei servizi di trasporto.

25. Quanto sopra, perseguendo, fondamentalmente, obiettivi di natura diversa, ma collegati: promozione della concorrenza e sviluppo dei mercati di trasporto già liberalizzati e tutela dei consumatori.

*La promozione della concorrenza e lo sviluppo dei mercati di trasporto già liberalizzati*

26. In primo luogo, l'Autorità è responsabile per la promozione della concorrenza e dello sviluppo dei mercati di trasporto già liberalizzati (nel senso di una concorrenza *nel* mercato e di una concorrenza *per* il mercato).

In generale, nei mercati dei servizi a rete caratterizzati dalla presenza di infrastrutture « essenziali » per la fornitura dei servizi, tali obiettivi vengono perseguiti attraverso una specifica regolamentazione dell'accesso all'infrastruttura, nelle forme dell'« *obbligo a contrarre* », dell'obbligo di « *contabilità analitica, soprattutto in presenza di differenti servizi/segmenti di rete (chi accede alla facility deve poter pagare solo i servizi/segmenti di rete che richiede)* »; del « *pricing* » da ispirarsi a « *condizioni concorrenziali* ».

27. Al riguardo, il Legislatore ha conferito all'Autorità, in particolare, il potere di (i) salvaguardare le condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture (e, cioè, condizioni di accesso fondate soltanto su vincoli di capacità e scelte di politica industriale); (ii) definire i criteri per la fissazione, da parte dei soggetti competenti, dei pedaggi; (iii) stabilire, nel caso delle autostrade, i sistemi tariffari dei pedaggi; (iv) approvare, nel settore aeroportuale, i sistemi di tariffazione e l'ammontare dei diritti aeroportuali.

Significativi, in questa prospettiva, sono anche i poteri di determinazione degli schemi dei bandi delle gare e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e, per il settore autostradale, degli ambiti ottimali di gestione delle tratte, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto.

#### *La tutela dei consumatori*

28. Oltre alla promozione della concorrenza nei settori liberalizzati, l'Autorità è chiamata a tutelare i consumatori — famiglie e imprese — nei mercati che continuano ad essere caratterizzati da attività regolate a tariffa. A tal fine, le sono stati attribuiti *inter alia* i poteri di (i) stabilire i criteri per la fissazione, da parte dei soggetti competenti, delle tariffe; (ii) definire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico; (iii) individuare il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

29. In definitiva, la legge ha disegnato un sistema di tutela sia preventiva, sia correttiva su tali mercati: la protezione preventiva è efficace se si rafforzano le regole, quella correttiva lo sarà solo se si implementeranno un serio monitoraggio e controlli sistematici.

#### *Analisi delle competenze*

30. Tenuto conto di quanto sopra, è ora possibile illustrare più in dettaglio, organizzandole per tipologia, le competenze dell'Autorità di cui all'articolo 37, comma 2, della legge istitutiva.

#### *Regolazione della rete*

##### *Salvaguardia delle condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali*

31. L'articolo 37, comma 2, lett. (a), assegna all'Autorità il compito di garantire, per il tramite di provvedimenti/delibere *ad hoc*, l'accesso alle sopra indicate infrastrutture di trasporto « *secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori* ».

#### *Regolazione dell' unbundling*

32. Con riferimento al trasporto ferroviario, l'Autorità « *dopo un congruo periodo di osservazione delle dinamiche dei processi di liberalizzazione, analizza l'efficienza dei diversi gradi di separazione tra*

*l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria, anche in relazione alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione europea e all'esigenza di tutelare l'utenza pendolare del servizio ferroviario regionale. In esito all'analisi, l'Autorità predisponde, entro e non oltre il 30 giugno 2013, una relazione da trasmettere al Governo e al Parlamento ».*

*Definizione dei criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi*

33. L'articolo 37, comma, 2, lettera (b), chiama l'Autorità – se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali – a definire i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori. 34. Con specifico riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, l'Autorità svolge tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del d. lgs. 8 luglio 2003, n. 188 (che implementa il Primo Pacchetto di Direttive in materia ferroviaria) e, in particolare, è investita della responsabilità di definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura (Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.) e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura medesimo.

Regolazione del servizio (articolo 37, comma 2, lett. (d) ed (e))

*Definizione delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico*

35. In quest'ambito sarà importante che l'Autorità sviluppi, facendo tesoro dell'esperienza di altre Autorità di regolazione, « *meccanismi di regolazione sempre più mirati a un miglioramento continuo della qualità: standard ed obiettivi sempre più avanzati; un sistema innovativo di premi/penalità per gli operatori e di indennizzi automatici per i consumatori* ».

*Definizione del contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto*

36. Anche su questo fronte, costante dovrà essere l'azione dell'Autorità per un progressivo rafforzamento delle tutele per i consumatori.

*Definizione degli schemi dei bandi delle gare e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva — Definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici*

37. L'Autorità è chiamata a proporre lo schema di riferimento in base al quale costruire i bandi di gara e le convenzioni da inserire nei capitolati delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva.

38. Con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità dovrà verificare che nei relativi bandi non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e, specificamente, che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all'impresa aggiudicataria dovrà essere concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio.

39. Sempre relativamente al trasporto ferroviario, l'Autorità definisce, « *sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento* ».

#### *Settore autostradale*

40. In questo comparto, l'Autorità dovrà definire:

i sistemi tariffari dei pedaggi, nonché gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara 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

(cfr. articolo 37, comma 2, lett. (g)).

#### *Settore aeroportuale*

41. La legge attribuisce all'Autorità anche le competenza/funzioni di Autorità di vigilanza in materia di diritti aeroportuali (approvazione dei sistemi di tariffazione e l'ammontare dei diritti aeroportuali).

#### *Taxi*

42. L'Autorità dovrà monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle

prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani (cfr. articolo 37, comma 2, lett. (m)).

43. L'Autorità verificherà quanto sopra secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, con l'obiettivo di garantire il diritto di mobilità degli utenti.

A seguito delle attività di verifica da parte dell'Autorità, Comuni e Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, dovranno provvedere ad adeguare il servizio dei taxi, nel rispetto di specifici principi indicati dalla legge.

#### *Poteri di vigilanza*

44. Per garantire l'efficace svolgimento delle suindicate funzioni di regolazione, l'articolo 37 della legge istitutiva assegna all'Autorità compiti di vigilanza sul rispetto delle regole attraverso incisivi poteri conoscitivi ed ispettivi, tra cui la possibilità di richiedere informazioni ed esibizione di documenti, disporre accessi, ispezioni, verifiche. La legge rafforza tali poteri con la previsione dell'ulteriore potere di irrogare sanzioni (cfr. comma 3).

45. Nello svolgimento delle sue funzioni di vigilanza, l'Autorità esercita anche poteri « para-giurisdizionali »: segnatamente, all'Autorità sono attribuiti anche i poteri di valutare « *i reclami, le istanze e le 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* » (articolo 37, comma 3, lett. (g)). Inoltre, l'Autorità « *favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti* » (articolo 37, comma 3, lett. (h)).

#### *Obiettivi e priorità*

46. La legge attribuisce all'Autorità dei Trasporti compiti molto ampi e diversificati che richiederanno scelte organizzative ponderate.

In via generale e di principio, il primo problema che si porrà al nuovo organismo sarà, quindi, quello di « *definire criteri ed indirizzi per l'attuazione della nuova normativa* ». In particolare, « *delineare priorità organizzative e di intervento capaci di guidare l'azione dell'Autorità nelle sue prime fasi operative ...* », svolgendo « *contemporaneamente una attività istituzionale ed una di riflessione e precisazione delle modalità del proprio intervento* ».

In questo contesto, occorrerà, nel rispetto delle scadenze di legge, avviare un esame delle condizioni di accesso alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, nonché alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano.

Parallelamente, bisognerà organizzare i servizi dell'Autorità, nonché la sede.

Successivamente, dovrà essere impostato un lavoro di osservazione e valutazione dei comportamenti dei vari soggetti che operano nel settore dei trasporti, con l'obiettivo di costruire un valido quadro di riferimento. L'Autorità procederà, poi, alla sistematica identificazione delle caratteristiche prevalenti dei settori di sua competenza, anche per il tramite di un confronto con i soggetti regolati al fine di ridurre progressivamente le eventuali asimmetrie informative.

Il tutto dovrà essere strutturato all'interno di un sistema integrato banca dati/web che consenta ad un tempo di fornire ed acquisire informazioni rilevanti per la regolazione del settore.

47. Nel contesto sopra illustrato, ai sensi dell'articolo 37, comma 1, della legge istitutiva, l'Autorità eserciterà *« le proprie competenze a decorrere dalla data di adozione dei regolamenti di cui all'articolo 2, comma 28, della legge 14 novembre 1995, n. 481 »*. Tale norma precisa, inoltre, che all'Autorità *« si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento di cui alla medesima legge »*.

Il citato articolo 2, comma 28, della legge 14 novembre 1995, n. 481, dispone che *« con propri regolamenti, ... entro trenta giorni dalla sua costituzione, le norme concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo, ... l'ordinamento delle carriere, nonché, in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative, il trattamento giuridico ed economico del personale »*.

## Conclusioni

48. La neo costituita Autorità ha l'opportunità, tipica dei nuovi « entranti » di potersi avvalere, facendone tesoro, dell'ormai lunga esperienza di Autorità di garanzia, di vigilanza e di regolazione maturata in Italia. Di tale esperienza si potranno considerare gli aspetti migliori, evitando i naturali errori di percorso, per adottare i migliori principi e le buone pratiche.

49. Dal punto di vista dei principi, occorrerà in primo luogo tener presente l'importanza dell'indipendenza in uno spirito di piena e leale cooperazione con le istituzioni politiche. Le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità sono, infatti, *« organismi dotati di un rilevante grado di autonomia nella formazione delle decisioni, indirettamente, ma saldamente collegati al circuito della rappresentanza politica »*: ne consegue che la necessaria indipendenza deve tener conto dell'importanza della regolazione complessiva del settore e degli indirizzi di politica industriale; agire con indipendenza non significa operare *« in modo autoreferenziale o solitario »*, né significa *« insindacabilità »*; in questo contesto, le decisioni del giudice amministrativo hanno elaborato principi rilevanti in ordine all'attività delle Autorità sì da contemperare la loro indipendenza e competenza tecnica con le esigenze di tutela dei destinatari dei provvedimenti alla stregua di un

sindacato, ovviamente neutrale, ma anche equilibrato (né forte, ossia invasivo, né debole, ossia timido o riguardoso nei confronti delle Autorità).

50. In ogni caso, l'Autorità dovrà perseguire la propria indipendenza anche alimentando la propria autorevolezza e credibilità (Sebastiani, *Presentazione, cit*): sia dotandosi di personale altamente qualificato, sia sviluppando « *comunicazioni e relazioni* » di alto profilo con « *gli interlocutori istituzionali e professionali e con le categorie interessate* ».

51. Particolare attenzione dovrà essere riservata al rapporto con tutti gli « *operatori interessati dalla regolazione e con i beneficiari della stessa, come i consumatori e le loro associazioni rappresentative* » per il tramite di procedure ispirate al paradigma « *notice and comment ai fini dell'adozione di atti generali* » ed introducendo per le delibere di maggior rilievo l'« *analisi di impatto della regolamentazione* » (Sebastiani, *Presentazione, cit*). Quanto sopra al fine di rafforzare « *la legittimazione dell'Autorità ... sul piano procedurale, garantendo un'ampia consultazione dei vari attori e il corretto bilanciamento tra i diversi interessi in gioco* ». Al riguardo, la giurisprudenza ha indicato come il « *procedimento partecipativo, inteso come strumento della partecipazione dei soggetti interessati sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative* » possa rappresentare una delle giustificazioni per l'esercizio di poteri regolatori da parte di autorità amministrative, poste al di fuori del circuito rappresentativo delineato dall'articolo 95 della Costituzione (colmando il supposto « *deficit* » democratico delle Autorità).

52. Sempre con riferimento all'indipendenza, occorre sempre guardare all'Europa, tenuto conto del « *... fondamento europeo sempre più forte delle autorità nazionali di regolamentazione* » nella scia del « *modello innovativo che il legislatore italiano, tra i primi in Europa, adottò già nel 1995* ». Il tutto in un quadro che vede il legislatore sovranazionale sempre più orientato a creare uno « *spazio regolamentare europeo* » per il tramite della costituzione di reti di Autorità/ Agenzie europee con l'obiettivo di « *dare un forte impulso all'armonizzazione regolamentare dei mercati* ».

53. Infine, l'Autorità sarà chiamata ad intessere, nel rispetto delle reciproci ruoli, prerogative e competenze, un costruttivo rapporto con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con l'Autorità per i Contratti Pubblici e con l'Agenzia per le Infrastrutture Stradali ed Autostradali (Sebastiani, *Presentazione, cit*).