COMMISSIONE IX
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 GIUGNO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO VALDUCCI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Valducci Mario, *Presidente* 3

Audizione del professor Mario Sebastiani, nell'ambito dell'esame della proposta di nomina a presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti *(ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481)*:

Valducci Mario, *Presidente* 3, 8, 10, 11

Garofalo Vincenzo (PdL) 8

Lovelli Mario (PD) 9

Mereu Antonio (UdCpTP) 9

PAG.

Meta Michele Pompeo (PD) 8

Sebastiani Mario, *Presidente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti* 3, 10

Toto Daniele (FLpTP) 9

Audizione del presidente Pasquale de Lise, nell'ambito dell'esame della proposta di nomina a componente dell'Autorità di regolazione dei trasporti *(ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481)*:

Valducci Mario, *Presidente* 11, 15, 17

De Lise Pasquale, *Componente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti* ... 11, 15, 16, 17

Mereu Antonio (UdCpTP) 16

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PAG.

Meta Michele Pompeo (PD) 16
Monai Carlo (IdV) 15
Toto Daniele (FLpTP) 15

Audizione della dottoressa Barbara Marinali, nell'ambito dell'esame della proposta di nomina a componente dell'Autorità di regolazione dei trasporti *(ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481)*:

Valducci Mario, *Presidente* 17, 19, 20, 21

PAG.

Biasotti Sandro (PdL) 20
Marinali Barbara, *Componente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti* ... 17, 20
Mereu Antonio (UdCpTP) 20
Toto Daniele (FLpTP) 20
Velo Silvia (PD) 19

ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Presidente Pasquale de Lise 22

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO VALDUCCI

La seduta comincia alle 14,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del professor Mario Sebastiani, nell'ambito dell'esame della proposta di nomina a presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481, l'audizione del Professor Mario Sebastiani, nell'ambito dell'esame della proposta di nomina a presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Ricordo che l'audizione è rivolta esclusivamente ad acquisire elementi informativi ai fini della valutazione dei requisiti richiesti dalla legge.

Do la parola al professor Mario Sebastiani per lo svolgimento della relazione.

MARIO SEBASTIANI, *Presidente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Signor presidente, onorevoli deputati, in primo luogo vorrei ringraziare e dichiarare l'emozione e l'onore di essere ammesso a questa audizione come presidente designato dell'Autorità dei trasporti, compito, se il Parlamento vorrà esprimersi favorevolmente, della cui responsabilità sono pienamente consapevole, così come sono consapevole delle aspettative del Paese e del Parlamento, che ha voluto la costituzione di questo nuovo organismo.

Per rispetto del Parlamento non mi sono permesso di elaborare, per questa occasione, un programma di attività. Peraltro la vastità e la varietà delle problematiche del settore sono tali e così ampie sono le funzioni assegnate dalla legge all'Autorità che solo un'imperdonabile mancanza di umiltà avrebbe potuto suggerirmi oggi di proporre un articolato programma.

Tale programma potrà scaturire solo dopo aver preso visione delle tante problematiche e averlo condiviso, se il Parlamento vorrà esprimersi favorevolmente, con il collegio, sì da giungere a una piena convergenza di idee. Pur nella fisiologica dialettica delle idee, infatti, ritengo che l'unità del collegio rappresenti un valore essenziale per svolgere al meglio le funzioni assegnate all'Autorità.

È un'unità che dovrà in primo luogo riscontrarsi sui valori, sui princìpi e su idee di fondo, alle quali fermamente credo e che ritengo doveroso sottoporre fin d'ora alla valutazione di questa Commissione. Tanto più come presidente designato, garante come vorrei essere, se il Parlamento lo riterrà, della coesione dell'Autorità nel perseguimento di questi valori, ho ritenuto opportuno e corretto verificarne fin d'ora la condivisione da parte degli altri componenti designati.

Nessuno conosce il settore dei trasporti meglio dei membri di questa Commissione, che lo seguono quotidianamente, ne analizzano ed elaborano le proposte di legislative, e sul quale la Commissione ha

realizzato importanti indagini conoscitive quali quelle sul settore aeroportuale e sul settore ferroviario. Un settore, quello dei trasporti, caratterizzato da storiche criticità, ma anche da potenzialità inespresse, un settore nevralgico i cui chiaroscuri influenzano profondamente il benessere della società, la competitività del Paese, le sue prospettive di sviluppo, quindi un settore centrale nella politica industriale e nella politica di coesione sociale e territoriale del nostro Paese.

Sarebbe presuntuoso pensare che la sola costituzione di un'Autorità indipendente possa rappresentare la panacea dei molti mali che affliggono questo settore. L'Autorità è piuttosto un tassello, per quanto importante, le cui potenzialità dipenderanno certamente anche dall'impegno del collegio e dalla qualità degli uffici, dalla credibilità che fin dall'inizio l'Autorità riuscirà a imprimere a se stessa, credibilità in primo luogo nei confronti del Parlamento, nei confronti del Governo e delle altre Autorità e amministrazioni centrali e territoriali, nei confronti delle imprese e degli utenti.

Per quanto buone possano essere le regole, infatti, queste perdono di credibilità se non sono sorrette da un sistema regolatorio a sua volta credibile, un sistema regolatorio la cui efficacia richiede che le sue finalità e i suoi princìpi ispiratori siano di fondo condivisi anche dagli stessi destinatari per il loro sostanziale equilibrio, terzietà e trasparenza (non le decisioni dell'Autorità ovviamente, ma i princìpi ispiratori).

Il ruolo primario dell'Autorità è di tutela degli utenti attraverso la promozione di un contesto concorrenziale e competitivo nel quadro degli indirizzi di politica industriale e sociale, che trovano una sintesi nelle leggi approvate dal Parlamento, il quale ne rappresenta l'unico referente gerarchico.

Indipendenza non significa però autoreferenzialità. Affinché possa assolvere alle proprie finalità, l'Autorità dovrà sviluppare rapporti di leale collaborazione con il Governo e con le pubbliche amministrazioni, dovrà mantenere costanti relazioni con le regioni e con gli enti locali, aspetto a mio avviso di particolare importanza tanto più dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha assegnato alla competenza concorrente delle Regioni importanti materie relative alle infrastrutture e ai trasporti.

Per la verità, anche prima il decreto legislativo n.422 del 1967 aveva trasferito alle Regioni le competenze in materia di trasporto regionale e locale, e da ultimo abbiamo il decreto legge n.138 del 2011, modificato poi dall'ultimo decreto legge sulle liberalizzazioni. Mi riferisco all'articolo 3-*bis* sugli ambiti territoriali, all'articolo 4 sulle analisi di mercato e le modalità di affidamento di carattere competitivo; mi riferisco anche alla normativa sui costi e sui fabbisogni *standard*, che a mio avviso si integrano perfettamente con questa riforma dei servizi pubblici locali, tutte materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

È quindi necessario il rispetto del principio di sussidiarietà espressamente richiamato dalla legge istitutiva dell'Autorità, che richiederà dunque la ricerca di soluzioni differenziate a seconda dei campi di intervento e un costante rapporto con gli enti territoriali. L'Autorità dovrà anche sviluppare sistematiche e trasparenti consultazioni con le imprese, con le associazioni dei consumatori e con le associazioni ambientaliste, dovrà interagire nel rispetto dei ruoli con l'Autorità garante della concorrenza nel mercato e con l'Autorità per i contratti pubblici, così come con le altre Autorità di regolazione settoriale.

Essa dovrà avere come costante riferimento le istituzioni comunitarie e inserirsi a pieno titolo nella rete delle Autorità europee di settore. Cooperazione interistituzionale, sinergie e scambio di esperienze sono, infatti, un determinante fattore di crescita. Ovviamente le conoscenze evolvono, e personalmente sono dell'idea che nel settore della regolamentazione vi sia molto da innovare in Italia, però non molto da inventare, nel senso che c'è sempre qualcuno che ci ha pensato prima in un'altra parte del mondo e dunque è importante verificare quali siano state le

migliori esperienze anche all'estero, cercare di analizzarle, di adattarle, di affinarle e di verificarne l'applicabilità nel nostro Paese.

Nel rispetto del ruolo del Parlamento e del Governo, anche in questo modo l'Autorità potrà fare la sua parte nell'agevolare quella armonizzazione di regole che oggi, a fronte di un mercato di dimensioni almeno europee, ancora stenta ad affermarsi fra gli Stati membri.

Dall'indagine conoscitiva di questa Commissione sul settore ferroviario emerge come il ricorso allo strumento della direttiva abbia determinato una diversa apertura alla concorrenza nel campo del settore ferroviario. C'è infatti questa iniziativa comunitaria della Commissione, del *recast* delle relative normative. Solo in questo quadro l'Autorità potrà agevolare il perseguimento degli obiettivi di concorrenza, competitività e sviluppo, dei quali il settore ha estrema necessità.

Sono convinto che l'istituzione di un'Autorità indipendente sia utile per ricondurre a unitarietà un processo regolatorio, che per il settore dei trasporti è stato storicamente caratterizzato non tanto dall'assenza di regole o da cattive regole, quanto dalla frammentarietà, fra comparti e nei comparti, delle competenze che queste regole devono applicare, dall'incertezza sugli esiti del processo regolatorio, dalla sua estenuante lunghezza e non infrequentemente da conflitti di competenze fra i vari anelli della catena regolatoria e da rimpalli di responsabilità.

Tutti questi elementi hanno ingenerato quel rischio regolatorio, che in concorso con altre cause si è riflesso in stasi degli investimenti, in mancata modernizzazione e dinamicità del settore, in consistenti oneri per la finanza pubblica, non sempre proporzionati ai risultati conseguiti. Tenuto conto della centralità del settore nel funzionamento dell'economia e della società, i suoi ritardi si sono rivelati un freno allo sviluppo dell'economia nel suo insieme.

L'aver conferito tutte le competenze regolatorie previste dalla legge a un unico soggetto indipendente dall'esecutivo, che nell'ambito delle leggi risponde solo al Parlamento, costituisce potenzialmente un considerevole passo avanti nella credibilità e nell'efficienza del sistema della regolazione dei mercati.

In questo quadro mi vorrei soffermare solamente su alcuni aspetti che sembrano centrali e innovativi rispetto al quadro attuale di regolazione del settore. Il primo riguarda la necessità di applicare modalità di regolazione proporzionate agli obiettivi di interesse generale che si debbono perseguire. Una regolazione ingiustificatamente invasiva genera oneri che vanno ben oltre quelli amministrativi e che possono in ultima analisi tradursi in ostacoli alla competitività e alla stessa concorrenza.

Lo strumento regolatorio va attentamente tarato e adattato in relazione all'evoluzione dei mercati e della concorrenza, al fine di applicare la forma migliore di regolazione possibile, che è quella che massimizza i benefici rispetto ai costi della regolazione stessa.

Se il Parlamento vorrà esprimere la propria fiducia, l'analisi dei mercati e l'analisi di impatto della regolazione rappresenteranno un sistematico adempimento, propedeutico all'introduzione di misure regolamentari *ex ante* e finalizzato a individuare gli strumenti più idonei fra quelli previsti dalle norme di legge. Questi adempimenti saranno rinnovati periodicamente, in relazione all'evoluzione dei mercati e della concorrenza.

Questa Commissione conosce molto bene le problematiche del settore delle telecomunicazioni, e il quadro comunitario delle comunicazioni elettroniche contiene le analisi di mercato che devono essere regolarmente fatte dalle Autorità nazionali di regolazione per verificare se e come regolamentare, in modo da essere meno invasivi possibile in relazione agli obiettivi che si vogliono raggiungere.

Il secondo aspetto è strettamente legato al primo e riguarda l'orizzonte temporale da traguardare, perché, nel perseguire l'obiettivo di promozione del quadro concorrenziale e di tutela degli utenti, la regolazione deve guardare anche al medio

e lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di crescita dell'offerta e della qualità dei servizi, promuovendo le condizioni per uno sviluppo equilibrato degli investimenti, proporzionato a questi obiettivi, e promuovendo il concorso di capitali privati.

Questo potrà essere realizzato anche attraverso appropriate misure di incentivazione dell'efficienza, di premialità e di finalizzazione, che sono tanto più essenziali nell'attuale contesto, che tutti temiamo non sia transitorio, di difficoltà economiche e di difficoltà di finanza pubblica. Anche in questo contesto l'esperienza del mercato delle telecomunicazioni con la promozione della concorrenza a lungo andare può essere interessante da imitare.

Ritengo che i criteri che ho menzionato di proporzionalità della regolazione e di una sua impostazione di ampio respiro siano i più funzionali a promuovere il perseguimento di un *set* indivisibile di obiettivi, rappresentato da concorrenza, competitività, sviluppo, coesione, abbordabilità ed economia di risorse pubbliche, obiettivi che attengono alle scelte politiche, ma dei quali un'appropriata e coerente regolazione può agevolare il raggiungimento.

La funzione dell'Autorità di regolazione settoriale consiste nel prevenire illeciti concorrenziali, ma ciò deve avvenire in modo proattivo, con ampio respiro, promuovendo insieme concorrenza, competitività e sviluppo del settore, perché, se è vero che la concorrenza costituisce un fattore indispensabile per la competitività, l'assenza di competitiva e di sviluppo si converte in freno alla concorrenza e al benessere della collettività, e questo ben oltre il benessere degli utenti del settore.

È anche con questo approccio che l'Autorità potrà essere strumento funzionale alla realizzazione delle politiche industriali e sociali del Paese, nel rispetto degli obiettivi stabiliti dalle scelte politiche e legislative, con una regolazione più stabile e credibile, condizione essenziale anche per attrarre investimenti e nel contempo intransigente nel pretenderne il rispetto.

Con l'attribuzione all'Autorità di competenze che abbracciano tutti i comparti di trasporto, questa Autorità è atipica nel panorama europeo. Questa scelta innovativa del Parlamento è per molti versi lungimirante, perché l'unificazione dei soggetti regolatori permetterà di economizzare risorse e al tempo stesso di creare una massa critica di professionalità altrimenti irraggiungibile, che potrà arricchirsi nel tempo proprio in virtù dello scambio fra esperienze e *best practices* settoriali diverse, una massa critica che, anche in forza della propria visione di insieme, potrà meglio affinare gli strumenti regolatori, più efficacemente confrontarsi con le imprese, più prontamente interagire con le associazioni dei consumatori e con maggiore competenza interagire con le istituzioni nazionali e comunitarie.

Inoltre un'Autorità che integra le competenze di più comparti potrà meglio agevolare l'orientamento della politica industriale a fare sistema in due direzioni: orizzontalmente, con la promozione della intermodalità, della logistica integrata, delle sinergie e delle complementarietà fra modalità, della incentivazione delle priorità modali definite dal Parlamento e dalle Regioni, anche tenuto conto dei costi esterni; verticalmente, perché il settore, oltre a offrire servizi essenziali per lo *standard* di vita delle persone e per la competitività delle imprese, può anche essere un formidabile elemento propulsivo delle industrie fornitrici e dell'innovazione.

Basta pensare alle tecnologie satellitari, che sono essenziali per il trasporto aereo, ma lo sono anche per il trasporto ferroviario, per il trasporto autostradale e potenzialmente potrebbero esserlo anche per il trasporto urbano. Ad esempio, in alcune città come Genova è stato introdotto un progetto pilota sui crediti di mobilità nelle città, che richiedono ovviamente un utilizzo di tecnologia satellitare.

La credibilità andrà conquistata sul campo, improntando la condotta dell'Au-

torità ai valori veramente fondamentali, che devono essere propri di chi – non importa a quale livello – si occupa della cosa pubblica: il senso dell'istituzione, il senso dell'interesse generale, in una parola il senso dello Stato e la terzietà rispetto agli interessi da regolamentare, unendo trasparenza di procedure, tempestività di decisioni, duttilità nel cogliere i cambiamenti nel quadro del settore e nel definire le priorità di intervento, capacità di utilizzare le opportunità fornite dal complesso quadro normativo, il tutto in stretto raccordo con il Parlamento.

Le procedure di reclutamento del personale dell'Autorità nelle diverse forme che la legge consente dovranno essere rigorose e trasparenti, non solo per l'ovvia ragione di selezionare i migliori, ma perché una struttura altamente professionalizzata e orgogliosa di esserlo, formata da persone motivate, desiderose di crescere nell'istituzione, dotate di spirito di servizio, di *civil servant* per utilizzare un termine anglosassone, è la prima condizione di reale indipendenza dell'Autorità dagli interessi che è preposta a regolamentare.

Si tratta di una struttura la cui attività di analisi e istruttoria deve conservare a mio avviso terzietà anche rispetto allo stesso collegio, che sarà poi chiamato a deliberare in piena autonomia. La divisione dei ruoli è infatti essenziale affinché ciascuno si assuma pienamente le diverse responsabilità proprie delle funzioni che svolge. Chiaramente spetterà al collegio indicare princìpi e idee guida a cui gli uffici dovranno uniformarsi, princìpi che ho indicato prima: proporzionalità delle misure, guardare lungo senza massimalismi, ma in modo intransigente.

Un'Autorità credibile, equilibrata, professionalmente attrezzata e attenta ai cambiamenti del contesto di mercato può far crescere intorno a sé consenso e diffondere quella cultura della regolamentazione, che oggi non di rado è vista – a volte giustamente, a mio avviso – dai destinatari come un mero appesantimento burocratico, come un'inutile o sproporzionata ingerenza nella vita delle imprese.

La sintesi fra l'interesse generale e i legittimi interessi particolari che ne sono parte è terreno proprio dalla politica, ma, seguendo le indicazioni del Parlamento, l'Autorità può fornire a questo riguardo un valido supporto.

L'attività e l'organizzazione dell'Autorità andranno improntate al massimo rigore anche in termini di mezzi e di spese, consapevoli che, come è giusto, ci si attende dal nuovo soggetto un modo di essere sobrio, coerente con le difficoltà che il Paese sta vivendo.

Mi fermo qui, limitandomi, come avevo anticipato, a considerazioni di carattere generale. Auspico, se il Parlamento volesse esprimersi positivamente e se lo ritenesse opportuno, che l'Autorità possa presentarsi a questa Commissione in un momento successivo, per illustrare lo stato dell'organizzazione e il programma di attività, in base a priorità sulle quali ricevere il riscontro parlamentare.

Sono consapevole della grande opportunità, che spero sia offerta, di portare un contributo importante all'ammodernamento del settore, così come sono cosciente dell'importanza di rendere quanto più breve possibile la fase di avvio e di assicurare un segnale immediato di discontinuità.

Per parte mia – e so di interpretare il pensiero dei colleghi designati – è assoluto l'impegno davanti al Parlamento e in primo luogo davanti a me stesso per la più rigorosa terzietà e trasparenza rispetto ai tanti e corposi interessi che l'Autorità è chiamata a regolamentare, come è convinto il mio impegno affinché l'azione dell'Autorità a tutti i livelli che la comporranno sia ispirata a quel senso dello Stato che, come ho già avuto modo di affermare, deve rappresentare il collante e la guida.

Mi rendo conto che un lavoro immane aspetta il collegio e come presidente designato sono determinato a che le aspettative e la fiducia che il Parlamento spero vorrà accordare non siano disattese, con il pungolo, l'aiuto e il costante rapporto con il Parlamento. Grazie.

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

VINCENZO GAROFALO. Benvenuto in Commissione, professor Sebastiani. Lei si è ovviamente documentato sulle attività di questa Commissione, come si evince da alcuni dati da lei citati nell'arco di questa sua relazione, e quindi avrà sicuramente appreso come questa Commissione abbia fortemente voluto questo organismo.

Entrambi gli schieramenti hanno presentato proposte di legge, sulle quali è stata espressa anche una forte volontà di procedere, che è iniziata con l'indagine conoscitiva sul sistema ferroviario italiano. Siamo quindi molto contenti della nascita di questa Autorità, che volevamo assolutamente, come lei ha sottolineato nella sua relazione.

Questa è infatti necessaria per sviluppare un'azione di aiuto soprattutto per elevare lo *standard* qualitativo dei nostri trasporti in tutte le modalità, per consentire uno sviluppo del sistema dei trasporti italiano libero e aperto alla concorrenza, per potere anche (perché no ?) destinare al meglio le non poche risorse che già oggi lo Stato italiano destina alle varie attività, per evitare una concorrenza tra modalità differenti, cosa per cui è utile un'unica Autorità per tutte le modalità, per evitare di generare una prevalenza che potrebbe influenzare le scelte.

Come parlamentari nutriamo grandi aspettative per il lavoro suo e del suo collegio, e guardiamo a questo nello spirito di dare al Paese un assetto moderno, efficiente, che dia soddisfazione agli utenti. Sappiamo bene che l'attività sua e dei suoi colleghi è un'attività collegiale, quindi speriamo di poterci confrontare sull'attività. Grazie.

MICHELE POMPEO META. Ho ascoltato la relazione del professor Sebastiani e ne voglio apprezzare sia il metodo che alcuni contenuti che ha voluto anticipare in questo primo incontro con la Commissione.

Al di fuori di ogni retorica, esprimo soddisfazione e condivisione per la proposta del Consiglio dei Ministri che la riguarda, e nello stesso tempo voglio sottolineare un dato che lei conosce e ha ripreso. La gestazione di questa *Authority* è nata in questa Commissione: noi l'abbiamo voluta fortissimamente, con convinzione, abbiamo avuto la fortuna che il nostro interlocutore, il Governo, ha spinto nella stessa direzione, sono stati accelerati i tempi e in un rapporto di grande autonomia di questa Commissione abbiamo anche suggerito al Governo alcune correzioni di aspetti che non ci convincevano.

Lei sa che, al di là delle appartenenze politiche, in questa Commissione siamo stati una purtroppo rara eccezione e siamo molto gelosi della nostra autonomia, che significa tante cose: rispetto dei ruoli, rispetto anche delle funzioni di questa sede e del Parlamento.

Ho molto apprezzato il passaggio in cui lei si impegna a tornare dopo gli adempimenti formali in una sorta di audizione formale, per definire le intenzioni programmatiche dell'*Authority*, cosa che ci fa molto piacere e testimonia che abbiamo fatto bene a spingere perché questa realtà nascesse, guardando non al cortile ma al contesto europeo.

È una buona disposizione, i cui limiti logistici e organizzativi legati all'esperienza si possono correggere *in progress*. Desidero sottolineare la nostra disponibilità a collaborare in modo disinteressato. Al centro dobbiamo mettere una serie di questioni, perché questa realtà è nata tardivamente, si è accumulata una serie di problemi che ci hanno fatto discutere con l'Europa, si sono accumulati fino a far collassare una serie di questioni, che hanno reso ingovernabile parte dei soggetti e delle realtà che riguardano il complesso mondo dei trasporti e della mobilità.

Naturalmente c'è da far presto e bene, e la sua autorevolezza da questo punto di vista è una garanzia. La ringrazio per le cose che ci ha voluto dire, ci vedremo in una prossima audizione, se possibile prima dell'estate oppure subito dopo la ripresa dei lavori in autunno.

DANIELE TOTO. Come Gruppo abbiamo molto apprezzato la relazione del professor Sebastiani e la sua capacità di individuare nelle indagini conoscitive che questa Commissione ha effettuato un punto di partenza per una collaborazione auspicata, auspicata senza dubbio dalla nascente Autorità, ma soprattutto da questa Commissione, che in questi quattro anni ha affrontato, attraverso indagini conoscitive importanti, alcune sfide, che negli ultimi anni sono state sottaciute.

Il compito che attende l'Autorità è assolutamente fondamentale per i motivi che lei ha magistralmente elencato, parlando di concorrenza, di competitività, esemplificata in modo cristallino dalla grata che Trenitalia pone nei confronti del nuovo concorrente, di integrazioni normative comunitarie (e qui l'aspetto giuridico della terna dell'Autorità sarà fondamentale), dall'indipendenza dell'esecutivo. Sto citando elementi che lei ha già citato nella sua relazione e che ritengo assolutamente condivisibili, come l'indipendenza dall'Esecutivo perché non si arrivi, ad un punto critico, come è successo nel caso della direttiva del 7 luglio 2009 sul mancato accesso agli interporti ferroviari, che ha determinato un ricorso davanti alla Commissione europea.

In tal senso, siamo convinti che la terna individuata dal Governo sia la migliore possibile e sia attrezzata per le sfide da lanciare nel settore dei trasporti, che necessita di un'attività di regolamentazione, quindi ben venga l'Autorità che, come è stato detto, nasce da questa Commissione, ma ben venga anche un'Autorità capace non solo di regolare il mercato, ma anche di avere attività di prospettiva e di intrapresa, perché il mercato non va solamente regolato, ma va anche seguito e modellato secondo le necessità e le esigenze.

La ringrazio quindi per l'esaustiva relazione e l'attendiamo anche noi alle prossime sfide che ci saranno, augurandoci che i temi che lei ha messo sul tappeto (la concorrenza, l'integrazione con le norme europee e l'indipendenza dell'esecutivo) siano i fari, in grado di dare a questa Autorità la possibilità di essere presente. Grazie.

MARIO LOVELLI. Mi unisco anch'io alle considerazioni dei colleghi che mi hanno preceduto e all'apprezzamento per le parole che abbiamo sentito dal presidente designato.

Desidero semplicemente aggiungere la soddisfazione di vedere che con l'esame delle candidature alla composizione del collegio dell'Autorità arriviamo alla conclusione di un percorso, che è iniziato all'inizio di questa legislatura con una proposta di legge che portava la mia prima firma ed è stata a lungo discussa in Commissione, finché il Governo ha emanato il decreto legge che ha avviato la concreta fase operativa della nascita dell'*Authority*.

Questo è dunque un momento importante, anche se avviene a fine legislatura e posso immaginare che il percorso dei prossimi mesi non sarà semplice. Le caratteristiche dell'Autorità, la sua durata al di là della durata dei Governi in carica, devono costituire il punto di riferimento perché l'Autorità funzioni, interpreti le norme del Parlamento italiano e si inserisca nel dibattito europeo, che in materia è molto vasto e presente.

Anch'io apprezzo il fatto che lei intenda ripresentarsi in questa sede per uno scambio di idee sulla fase di avvio organizzativo, e a questo proposito colgo l'occasione per dire che, poiché in queste settimane abbiamo letto le più diverse dichiarazioni sulla organizzazione dell'Autorità e su eventuali, future sedi, e la mia proposta di legge partiva da un'iniziativa che riguardava Genova e Torino, immagino che adesso la sede obbligata sia naturalmente Roma per evidenti ragioni, ma, se quando tornerà per informarci dell'avvio organizzativo potrà esprimerci la sua valutazione in base alla situazione che incontrerà, potremo eventualmente darle anche un contributo e qualche suggerimento. Grazie e buon lavoro !

ANTONIO MEREU. Anche noi siamo soddisfatti dalla relazione del professor

Sebastiani. Non so quanto tempo di collaborazione potremo avere perché, come tutti sappiamo, viviamo ancora un periodo di instabilità politica, ma una cosa è certa: questa Autorità di regolazione era attesa da tutti, perché evidentemente tutti i Gruppi sentivano che qualcosa mancava allo sviluppo del nostro Paese in tema di trasporti.

Abbiamo tutti (chi parla in particolare) delle aspettative che non so se possano essere di conforto, perché spesso sono un impegno all'impegno, ma personalmente credo molto in questa Autorità anche perché mi rendo conto di come sia difficile oggi parlare di trasporto ferroviario a discapito del trasporto su gomma, se qualcuno non interviene per far capire che certi privilegi non si possono più sostenere e che per l'interesse del Paese dobbiamo tutti economizzare, per cui il trasporto ferroviario oggi assume un'importanza superiore quantomeno perché deve costituire un elemento di sviluppo.

Ritengo anche che oggi la questione trasporti, subito dopo quella relativa all'energia se non insieme, sia determinante per dare sviluppo alle nostre imprese, che spesso trovano in questo un ostacolo per l'imprenditore nel mettere i propri prodotti sul mercato, perché il costo del trasporto diventa più importante del costo di produzione.

Riteniamo che la collaborazione che il professor Sebastiani sta cercando di realizzare ci sarà senza dubbio, anche se probabilmente occorrerà coraggio. Come già evidenziato, dobbiamo avere un ruolo diverso anche in questa Europa, che sotto questo aspetto da lontano ci guida troppo, perché l'Italia è completamente diversa anche dal punto di vista geografico da tutte le altre nazioni, per cui il problema trasporti è abbastanza complesso e le piattaforme diventano molto importanti, quindi è necessario potenziarle in maniera adeguata nel nostro Paese, che è importante sia per la sua lunghezza che per la sua trasversalità, perché attraverso il mare arriva dalla Spagna all'Asia.

Siamo quindi profondamente interessati a questi problemi e ci auguriamo che questa collaborazione possa dare frutti positivi. Riteniamo utile quindi un ulteriore incontro in una situazione diversa, per confrontare le aspettative di chi dirige l'Autorità e di chi come noi vorrebbe fare sempre gli interessi di coloro che sono in difficoltà.

Quando infatti penso ai trasporti, penso anche alla mobilità urbana, al trasporto pubblico locale che è stato recentemente messo in discussione per mancanza o sospetta mancanza di finanziamenti, a cui occorre comunque dare delle risposte. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Sebastiani per una breve replica.

MARIO SEBASTIANI, *Presidente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Grazie, presidente, ringrazio gli onorevoli che sono intervenuti.

L'onorevole Garofalo giustamente sollevava il problema della trasversalità di questa Autorità. Una grande potenzialità nasce infatti da questo. Utilizzo spesso il linguaggio delle telecomunicazioni non perché sia un grande esperto di quel settore, ma perché trovo delle assonanze, e trovo utile il concetto di convergenza, ossia di una regolamentazione convergente che consenta di portare alla razionalità le varie modalità, che oggi sono regolamentate in modo differente e secondo criteri non conformi alla politica industriale che lo stesso Parlamento esprime.

La possibilità, qualora questa Commissione esprimesse parere favorevole, di ritornare in questa sede mi pare essenziale per due motivi. Il primo motivo è che un'Autorità indipendente ha come unico referente gerarchico il Parlamento, ha bisogno di un riferimento e questo non può che essere il Parlamento, non può che essere un riferimento costante perché la sua legittimazione deriva dal Parlamento.

In secondo luogo, l'Autorità deve nascere, fisicamente si deve costituire, cosa che chiaramente richiederà un grandissimo lavoro, avrà uno *staff* che al momento è fissato in ottanta persone, che, al di là del numero limitato, non potrà che

crescere gradualmente nel tempo, perché ovviamente sarà necessario che le persone si abituino ad adottare uno stesso linguaggio.

Il proposito è quindi quello di realizzare una nuova audizione, nella quale l'Autorità possa proporre al Parlamento le priorità su cui ritiene di intervenire secondo una cronologia nel tempo e avere un riscontro da parte del Parlamento.

L'onorevole Lovelli sollevava anche il problema della sede, decisione che non spetta all'Autorità né a me, soprattutto in questa fase, ma spetta al Governo. Se posso esprimere la mia opinione, una sede romana consente di economizzare costi e vivendo a Roma non potrei dire che non sarebbe comodo, però, come ho già avuto modo di rappresentare, una sede in una città diversa da Roma potrebbe essere un buon segnale di distacco, come del resto è stato a suo tempo per l'Autorità dell'energia. In ogni caso è una scelta che mi travalica completamente.

L'onorevole Toto sollevava il problema del ruolo che l'Autorità può avere nel garantire regole eque di accesso alle infrastrutture, che valgono in due direzioni: accesso alla gestione delle infrastrutture e quindi le concessioni, accesso all'uso delle infrastrutture e quindi un accesso equo e non discriminatorio, e poi le condizioni economiche di accesso, vale a dire i pedaggi che devono essere pagati. Sotto questo profilo, l'Autorità potrà avere una massa critica di competenze indipendenti, che potrà certamente garantire più libere regole di accesso.

L'onorevole Toto evidenziava anche un altro aspetto, ovvero l'esigenza che l'Autorità guardi lontano, non solamente alla tutela della concorrenza nell'immediato, ma alla promozione della concorrenza a lungo andare. Sotto questo profilo, il ruolo di un'Autorità di regolazione è diverso da quello delle Autorità della concorrenza, che devono sanzionare illeciti concorrenziali, mentre le Autorità di regolazione devono prevenire illeciti concorrenziali ma anche guardare a distanza per promuovere competitività e sviluppo.

L'onorevole Mereu sollevava il problema dell'inefficienza e del costo dei trasporti in termini di servizi pubblici locali, che hanno molto a che fare con la qualità della vita delle popolazioni e che a mio avviso sono una delle priorità da affrontare. L'altra priorità che riguarda la competitività del Paese è la spaventosa arretratezza nel campo della logistica, del trasporto delle merci e in particolare del trasporto delle merci per via ferroviaria. Si tratta di un problema complesso, che ha molte cause, su cui l'Autorità può aiutare, anche se ovviamente è un problema di politica industriale che va ben oltre le competenze dell'Autorità. Grazie.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il professor Mario Sebastiani, dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del presidente Pasquale de Lise, 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, del presidente Pasquale de Lise, nell'ambito dell'esame della proposta di nomina a componente dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Ricordo che l'audizione è rivolta esclusivamente ad acquisire elementi informativi ai fini della valutazione dei requisiti richiesti dalla legge.

Do la parola al presidente Pasquale de Lise per lo svolgimento della relazione

PASQUALE DE LISE, *Componente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Desidero ringraziare l'onorevole presidente e gli onorevoli componenti della Commissione per avermi consentito di esprimere qualche riflessione in ordine all'incarico per il quale sono stato designato.

Ritengo sommessamente ma obiettivamente – e l'ho scritto in un'altra occasione – che l'istituto dell'audizione sia importante perché consente di aumentare il

tasso di trasparenza della nomina e può consentire al Parlamento di valutare preparazione, attitudine, esperienze dei soggetti designati, favorendo il perseguimento di soluzioni condivise tra maggioranza e opposizione.

Questo procedimento di nomina, che prevede l'audizione e la maggioranza qualificata, a mio avviso è positivo. Ho avuto modo di dirlo in occasione di un'audizione che feci in qualità di Presidente del Consiglio di Stato alla I Commissione della Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle Autorità indipendenti, quindi non è una cosa detta per l'occasione.

So che il professor Sebastiani ha svolto un'audizione, di cui condivido pienamente il contenuto, anche perché questa audizione è analoga a quella svoltasi la settimana scorsa al Senato. Mi sono permesso di inviare un documento, nel quale ho ritenuto di esporre qualche considerazione in ordine alla genesi, alla natura, all'attività dell'Autorità, attività che nel caso di parere favorevole da parte delle Commissioni parlamentari sarei chiamato ad esercitare e che a mio sommesso avviso si inquadra in quelle che ho svolto per oltre cinquanta anni al servizio dello Stato.

Queste attività risultano dal *curriculum* e si possono incentrare su tre filoni principali. Il primo è quello della magistratura, in quanto sono entrato in magistratura ordinaria, facendo civile e penale, nel novembre 1961, quindi per oltre cinquanta anni.

In seguito sono stato magistrato contabile, perché avevo fatto il concorso alla Corte dei conti, e dal 1971 ho prestato servizio presso il Consiglio di Stato, salvo una parentesi di tre anni, durante la quale ho presieduto il TAR del Lazio.

Nell'esercizio dell'attività magistratuale ho avuto modo di occuparmi in più occasioni dei problemi delle Autorità indipendenti, in quanto sia al Consiglio di Stato in VI sezione che al TAR nella I sezione che presiedevo, sezioni competenti per materia, ho concorso a decidere numerosi ricorsi avverso provvedimenti delle Autorità.

Come ho avuto modo di dichiarare in altre occasioni, abbiamo sempre cercato di elaborare dei princìpi in ordine all'attività delle Autorità tali da contemperare l'indipendenza delle Autorità e la loro competenza tecnica con l'esigenza di tutela dei destinatari dei provvedimenti delle Autorità – punto di equilibrio non facile da trovare – con un sindacato da parte del giudice amministrativo che non deve essere a mio avviso né forte, cioè invasivo delle competenze delle Autorità quasi che il giudice si sostituisse alle Autorità, ma neanche debole o timido o riguardoso nei confronti delle Autorità.

A questo riguardo, credo che il giudice amministrativo abbia svolto un'attività importante, ma purtroppo da noi manca una legge generale sul funzionamento delle Autorità indipendenti, per cui spesso queste sono accusate di avere un basso tasso di democraticità. In effetti, non sono organi rappresentativi, sono nominati nella maniera che sappiamo, sebbene l'Autorità dei trasporti coinvolga direttamente il Parlamento.

Come faceva rilevare Guido Rossi in un recente articolo, il deficit di democraticità delle Autorità e l'indipendenza delle Autorità stesse devono avere dei contrappesi, che sono costituiti dal controllo giurisdizionale che il giudice esercita sui provvedimenti delle Autorità e dalle garanzie del giusto procedimento. Il giudice amministrativo ha enucleato, precisato, definito una serie di princìpi in relazione al procedimento che le Autorità debbono seguire nel corso della loro attività.

Queste consistono nella trasparenza e nell'accesso agli atti, nel principio del contraddittorio, nel principio partecipativo, in quanto la partecipazione è molto importante come strumento di intervento dei soggetti interessati, che sostituisce almeno entro certi limiti la dialettica propria delle strutture rappresentative, la distinzione tra funzione istruttoria, di solito demandata ai funzionari, e funzione decidente propria del collegio dell'Autorità, l'ampliamento dei titoli legittimanti all'accesso alla tutela giurisdizionale cioè, secondo una tendenza che si rileva anche in

ambito comunitario, l'estensione della legittimazione ad agire in giudizio, fino ad arrivare, come recentemente previsto dal Parlamento, alla *class action*.

Questa è quindi l'attività del giudice amministrativo con riguardo alle Autorità, attività che per quanto concerne il Consiglio di Stato si esplica anche nella sede consultiva, in relazione a quesiti che vengono posti, al parere che il Consiglio di Stato è chiamato a esprimere sui regolamenti, sulla normativa secondaria per i cosiddetti « codici di settore », e a proposito dell'ISVAP (allora presiedevo la sezione normativa) abbiamo dettato una serie di regole procedurali che, dettate specificamente per l'ISVAP, valgono per tutte le Autorità.

L'altro filone del mio *curriculum* – non so se sia positivo o negativo, ma io parlo con la massima sincerità – sul quale vorrei soffermarmi in quanto può avere interesse ai fini dell'attività che dovrei svolgere è quello degli incarichi ministeriali. Da Consigliere di Stato sono stato Capo di Gabinetto dei tre Ministeri che oggi sono confluiti nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che all'epoca erano il Ministero dei lavori pubblici, il Ministero della Marina Mercantile e il Ministero dei trasporti.

Per otto anni sono stato Capo di Gabinetto del Ministero del tesoro con i Ministri Goria e Carli, poi del Ministero del Bilancio e della programmazione economica e del Ministero delle Finanze, Ministeri che, come sapete, hanno una competenza trasversale per tutte le amministrazioni. Si parla tanto contro gli incarichi ministeriali, ma comunque io li ho svolti e non posso negarlo.

L'ultimo aspetto è quello più specificamente attinente alla produzione normativa nella materia che ci interessa. Nel 2005-2006 ho coordinato una Commissione istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che poi produsse – non so se sia stato un risultato positivo, ma sotto certi versi sicuramente lo è stato – il Codice dei contratti pubblici, il decreto legislativo n.163 del 2006, che era di recepimento di direttive comunitarie e che snellì la normativa dei lavori pubblici da una serie di superfetazioni che risalivano al 1865. La legge fondamentale dei lavori pubblici risaliva infatti al 1865 e fu abrogata proprio da questo decreto delegato del 2006, che ha compreso in un unico testo normativo gli strumenti per la realizzazione di infrastrutture sia strategiche che convenzionali. A proposito delle infrastrutture strategiche si discute ampiamente e la scorsa settimana in questa sede vi è stata una riunione di Italiadecide, in cui l'onorevole Violante ha parlato di clausola di sovranità, vale a dire la reintroduzione del principio del preminente interesse nazionale che dovrebbe sovrintendere almeno alle opere strategiche, ma questo è un discorso molto delicato.

L'altro aspetto, sempre sul piano specifico delle Autorità, è che nel 2007 ho coordinato una Commissione di esperti nominata dal Ministro per le riforme Chiti, per lo studio del sistema complessivo delle Autorità indipendenti. Questa Commissione operò in parallelo con il disegno di legge in materia, presentato al Senato all'inizio del 2007 dal Governo Prodi, che poi non ha avuto seguito per la scadenza anticipata della legislatura, quindi quel disegno di legge generale sul funzionamento delle Autorità per creare nei limiti del possibile un'omogeneità tra le varie Autorità. Questo potrebbe essere un aspetto importante che sottopongo alla loro attenzione.

Ho la presunzione di ritenere che, ai fini del migliore funzionamento delle Autorità indipendenti, accanto alle indispensabili competenze economiche e tecniche rivestano un ruolo rilevante anche le competenze giuridico-amministrative. È importante infatti poter assicurare la parità delle armi nel contraddittorio concorrenziale, predisporre provvedimenti che siano in grado di reggere il test, l'esame, il sindacato del giudice amministrativo, definire istanze e reclami da parte di utenti e consumatori con procedure semplificate di conciliazione, meno onerose e più tempestive.

A questi fini può soccorrere l'esperienza del magistrato amministrativo, il

quale è abituato ad applicare, oltre alle disposizioni di legge, anche i princìpi costituzionali e comunitari di proporzionalità e di ragionevolezza e possiede una certa esperienza nella pratica del metodo collegiale, vale a dire della camera di consiglio. Durante tutto il periodo in magistratura credo infatti di aver deciso questioni e ricorsi a maggioranza in un numero limitatissimo di casi.

Ritengo che questo assemblaggio di competenze si sia verificato nel caso dell'Autorità dei trasporti, dove il collegio è costituito da persone aventi esperienza, competenza e anche età (sono il membro più anziano) diverse, con possibili effetti positivi in termini di sinergia e di efficacia operativa.

Mi permetto di esprimere il più vivo apprezzamento per la scelta del Parlamento di concentrare in un'unica Autorità tutte o almeno gran parte delle competenze regolatorie nel sistema dei trasporti. Questo è un fenomeno peculiare del nostro ordinamento, perché in Europa in genere vi sono Autorità monosettoriali. È stata quindi importante la scelta compiuta in Italia di investire un'unica Autorità della regolazione dei diversi ambiti di trasporti.

L'Autorità dei trasporti rappresenta un tassello fondamentale nell'assetto istituzionale di questo settore e potrebbe contribuire in modo decisivo alla semplificazione della lunga, faticosa catena regolatoria che caratterizza l'attuale quadro di riferimento, nonché alla più adeguata gestione dei conflitti di interesse tra i molti soggetti che operano nel settore.

La nuova Autorità ha il compito di tutelare e promuovere interessi pubblici fondamentali di natura diversa, ma collegati e indipendenti. Vedrei due facce di questa medaglia: la promozione della concorrenza e dello sviluppo dei mercati di trasporto da un lato, la tutela dei consumatori e degli utenti dall'altro lato. Entrambi questi aspetti costituiscono a mio avviso gli indispensabili pilastri per la crescita e lo sviluppo. Lo dico molto sinteticamente, ma forse qualcosa in più è detto nel documento che ho lasciato agli atti.

Da qui consegue la quantità di competenze che si accavallano di cui è investita l'Autorità, che deve svolgere le sue attribuzioni da un lato in conformità con la disciplina europea e dall'altro nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli enti locali, soprattutto dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Per perseguire questi obiettivi, l'Autorità è stata dotata di attribuzioni di carattere generale, consistenti in provvedimenti e delibere con funzione di natura normativa, vale a dire puramente regolamentare, del potere di emanare provvedimenti individuali di vigilanza, di controllo e anche sanzionatori per assicurare il rispetto delle regole dettate in precedenza, e dei poteri paragiurisdizionali cui accennavo prima, vale a dire quelli che, sulla scia della visione di origine comunitaria, si chiamano ADR, vale a dire la previsione di procedure snelle, rapide, poco costose di conciliazione e di risoluzione delle controversie.

Elenco, infine, sinteticamente i princìpi operativi. Questa Autorità si potrà avvalere dell'opportunità tipica dei nuovi entranti di far tesoro dell'ormai lunga esperienza delle altre Autorità di garanzia, di vigilanza e di regolazione, maturata sia in Italia che in Europa. Questo è sicuramente un vantaggio e un'opportunità per la neonata Autorità.

Altri aspetti sono l'importanza di considerare l'indipendenza in uno spirito di piena e leale collaborazione con le istituzioni rappresentative, innanzitutto Parlamento e Governo. Indipendenza non significa autoreferenzialità, agire in modo solitario o insindacabilità, ma l'indipendenza deve essere saldamente anche se indirettamente collegata al circuito della rappresentanza politica, e quindi c'è l'esigenza di tenere conto della regolazione complessiva del settore e degli indirizzi di politica industriale dettati dal Parlamento e dal Governo. Questo è un presupposto imprescindibile dell'attività dell'Autorità.

A ciò si aggiunga inoltre l'importanza di alimentare continuamente l'autorevolezza dell'Autorità, 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.

Sempre in quest'ottica, è opportuno evidenziare l'importanza del rapporto con tutti gli operatori interessati alla regolazione e con i beneficiari della stessa, come i consumatori e le loro associazioni rappresentative, anche per il tramite di procedure ispirate al paradigma del *notice and comment* ai fini dell'adozione di atti generali e l'uso dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) da compiere preventivamente e della valutazione di impatto della regolazione (VIR) da compiere periodicamente per saggiarne l'impatto.

Questo anche al fine di colmare la inevitabile asimmetria informativa che purtroppo esiste tra regolatore e regolati e per 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.

Come ho già detto, si evidenzia anche l'importanza di un costante sguardo all'Europa, tenuto conto del fondamento europeo sempre più forte delle Autorità indipendenti. In sede europea si mira alla creazione di uno spazio regolamentare comune, che viene auspicato anche da noi, per garantire regole comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

È evidente infine l'importanza del rispetto delle attribuzioni e delle prerogative delle altre Autorità, per quanto riguarda noi in particolare l'Autorità antitrust, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di recente costituzione, senza sterili rivendicazioni di competenze, ma favorendo, proprio per soddisfare esigenze di correttezza, di celerità, di chiarezza, una proficua combinazione tra la specialità e la concentrazione delle competenze. Non è facile, però è inutile fare azioni di regolamenti di confine, che poi sono sterili, come abbiamo visto in alcuni casi anche in Consiglio di Stato.

Da ultimo, se mi è consentito, un richiamo all'etica del servizio pubblico e della responsabilità. A questi valori ho la coscienza di avere ispirato la mia attività di servitore dello Stato per lunghi anni. Sta a voi decidere se essa possa continuare o meno. Grazie. Sono a disposizione naturalmente per tutto quello che possa occorrere.

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

CARLO MONAI. Visto che non sono intervenuto nella precedente audizione, approfitto di questa finestra per esprimere apprezzamento verso la relazione che abbiamo appena ascoltato e sottolineare come quello spunto, che lei ha voluto citare, che è stato frutto di un lavoro lungo ossia quello di una proposta di regolazione uniforme che riguardi tutte le Autorità indipendenti, pur non conoscendo questo suo lavoro, era stato oggetto di una mia sollecitazione ripetuta in questa Commissione ogni volta in cui abbiamo voluto discutere di questi temi.

Mi riservo di approfondire questo specifico filone del suo lavoro, perché ritengo che sia un approfondimento ancora attuale e forse imperativo, vista la proliferazione di queste Autorità e la giungla normativa che le contraddistingue.

PASQUALE DE LISE, *Componente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Comunque lascio agli atti la relazione e l'Atto Senato 1366 del Governo Prodi, del 2007.

DANIELE TOTO. Desidero ringraziare il presidente de Lise per averci ricordato i profili giuridici dell'Autorità e che un'Autorità di questo tipo non ha necessità solamente di una visione strategica e di autonomia e indipendenza dall'esecutivo, ma anche di una capacità giuridica, che è fondamentale.

Ricordo che le competenze giuridico-amministrative anche nel caso della nascente Autorità sono state individuate non solo nella promozione della concorrenza e nella tutela dei consumatori, come citato dal Presidente De Lise, ma anche nei contratti con i concessionari, nella integrazione con atti comunitari e nella regolazione della rete, a maggior riprova della necessità di un profilo giuridico fondamentale per quanto riguarda l'Autorità nascente, a maggiore riprova di quanto la scelta del Governo sia stata positiva nella terna di cui noi abbiamo già ascoltato il Presidente.

Riteniamo quindi assolutamente esaustiva e positiva la relazione del presidente de Lise, ricordando che qualsiasi visione strategica va ancorata a una capacità giuridica, perché questa Autorità agirà all'interno di un periodo molto complicato. Grazie.

ANTONIO MEREU. Anche noi riteniamo che il *curriculum* del presidente de Lise sia sicuramente all'altezza della situazione.

Come dicevamo prima al Professor Sebastiani, ci aspettiamo molto dall'*Authority*, perché riteniamo molto importante la sua azione in questa fase, per cui siamo soddisfatti e ovviamente ci proponiamo di svolgere in incontri successivi un'azione reciproca per migliorare una situazione che sicuramente ne ha bisogno.

Questa Authority nasce con il compito di favorire la competizione e lo sviluppo del nostro Paese, anche se è un organo di regolazione, perché queste regole diventano determinanti, laddove, se oggi leggiamo sui giornali i problemi tra i privati e le ferrovie, notiamo subito che occorre intervenire immediatamente. Non so chi abbia torto e chi abbia ragione, ma sicuramente un intervento è necessario per ristabilire un po' di ordine e quindi garantire quello sviluppo che tutti attendiamo. Grazie.

MICHELE POMPEO META. Noi abbiamo ascoltato la relazione del professor Sebastiani, la corposa relazione del presidente de Lise, e audiremo subito dopo – compatibilmente con i tempi dell'Assemblea, perché sta arrivando il Presidente Monti – la dottoressa Marinali.

Credo che dobbiamo essere orgogliosi e fieri di discutere in questa sede anche delle proposte nominative, perché ne abbiamo i titoli e abbiamo avuto un protagonismo assolutamente rilevante nella costituzione di questa Autorità. L'abbiamo voluta, ci stiamo lavorando in questa sede da qualche anno, eravamo in dirittura d'arrivo e poi c'è stata l'iniziativa del Governo che ci ha consentito di accelerare.

Dobbiamo essere ora orgogliosi e fieri perché nasce una realtà importantissima, di cui c'era davvero bisogno, guardando anche ai problemi nelle relazioni con la legislazione e anche l'amministrazione europea, ne avevamo bisogno soprattutto in Italia, data la confusione in un settore importantissimo per il funzionamento dei servizi ma anche per l'economia.

Il fatto che questa *Authority* insieme a quella per l'energia consenta al Parlamento di entrare nel merito è un elemento di garanzia per tutti. Dopo aver ascoltato le valutazioni e i primi elementi programmatici dei singoli e dell'insieme dell'*Authority* ci orienteremo con grande libertà e grande responsabilità.

Abbiamo documenti molto corposi, per noi è materia conosciuta, praticata, e lo faremo davvero con grande onestà politica e intellettuale. Bando pertanto ai chiacchiericci, perché in questa sede noi abbiamo l'abitudine e il rigore, nonostante la stagione politica che viviamo, di esprimerci con responsabilità e con grande libertà.

La ringrazio per il contributo molto corposo che lei ha dato e naturalmente auguro buon lavoro alla nuova Autorità. Bisogna far presto e bene, ne abbiamo davvero bisogno.

PASQUALE DE LISE, *Componente designato dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Ne abbiamo bisogno, i compiti sono tanti e noi siamo pochi.

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 sommesso 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 sono 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 brevissimamente 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 profondere 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'accenno è molto forte e sentito al discorso della crisi del trasporto ferroviario, quindi della regressione che il trasporto ferroviario ha subìto 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'8ª 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 predispone, 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)*.

€ 4,00

16STC0019780