

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
SCIENZE GIURIDICHE - DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE E  
DEI TRASPORTI**

Ciclo xxx

Settore Concorsuale: 12/B1

Settore Scientifico Disciplinare: IUS 06

**L'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI:  
PROFILI FUNZIONALI E ORGANIZZATIVI**

**Presentata da:** Rosachiara Martiriggiano

**Coordinatore Dottorato**

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

**Supervisore**

Chiar.mo Prof. Stefano Zunarelli

**Esame finale anno 2018**

## **CAPITOLO I**

### **L'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI: PROFILI FUNZIONALI E ORGANIZZATIVI**

1. L'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti: il lungo processo evolutivo dalla legge n. 481 del 14 novembre 1995, al decreto legislativo n. 1 del 24 gennaio 2012.....	
2. Organizzazione e finanziamento dell'ente.....	
3. Natura giuridica. Indipendenza e autonomia.....	
4. Il controllo giurisdizionale degli atti dell'Autorità.....	
5. Funzioni e poteri dell'Autorità.....	
5.1. Funzioni.....	
5.2. Poteri.....	

## **CAPITOLO II**

### **IL RUOLO DELL'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI NEL CONTESTO ISTITUZIONALE**

1. I confini dell'attività e dei poteri dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti: incontri e scontri tra autorità amministrative indipendenti.....	
1.1. In particolare: i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il ruolo dell'AGCM nella tutela del mercato del trasporto.....	
1.1.1. segue. Interferenze tra concorrenza e regolazione.....	
2. Il settore del trasporto aereo: la linea di confine tra le competenze assegnate all'ART e all'ENAC.....	
3. I rapporti con le autonomie territoriali.....	
3.1. Il difficile dialogo con le Regioni: il trasporto pubblico locale.....	
3.2. La delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 5 del 16 gennaio 2014.....	

### **CAPITOLO III**

#### **IL MODELLO DI REGOLAZIONE ITALIANO A CONFRONTO CON L'ESPERIENZA EUROPEA. PROFILI COMPARATIVI**

1. Il ruolo del legislatore comunitario nel processo di liberalizzazione del mercato del trasporto.....
2. Le Autorità europee di trasporti.....
2. I modelli di regolazione nazionale degli Stati membri.....

### **CAPITOLO IV**

#### **L'ATTIVITA' DI REGOLAZIONE NEI DIVERSI SETTORI DEL TRASPORTO**

1. L'intervento regolatore nei singoli ambiti del trasporto: primi risultati acquisiti.....
2. Il trasporto ferroviario.....
3. Il trasporto stradale.....
4. Il trasporto aereo.....
5. Il trasporto pubblico locale.....
6. Il trasporto marittimo.....

## CAPITOLO I

### L'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI: PROFILI FUNZIONALI E ORGANIZZATIVI

1. L'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti: il lungo processo evolutivo dalla legge n. 481 del 14 novembre 1995, al decreto legislativo n. 1 del 24 gennaio 2012. – 2. Organizzazione e finanziamento dell'ente. – 3. Natura giuridica. Indipendenza e autonomia – 4. Il controllo giurisdizionale degli atti dell'Autorità. 5. Funzioni e poteri. – 5.1. Funzioni. – 5.2. Poteri.

*1. L'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti: il lungo processo evolutivo dalla legge n. 481 del 14 novembre 1995, al decreto legislativo n. 1 del 24 gennaio 2012*

La legge 24 marzo 2012, n. 27, di conversione del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. 'cresci Italia') rappresenta l'ultimo atto del lento processo evolutivo che ha portato alla istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Invero, il proposito di istituire un'autorità amministrativa indipendente che avesse funzioni regolatorie dell'intero settore dei trasporti era già presente all'epoca della definizione della legge n. 481 del 1995, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".

L'art. 1 di tale legge, infatti, prevedeva: "Le disposizioni della presente legge hanno la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati 'servizi', nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle

risorse. Per la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità, il Governo definisce i criteri per la privatizzazione di ciascuna impresa e le relative modalità di dismissione e li trasmette al Parlamento ai fini dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari<sup>(1)</sup>.

Ciononostante, la previsione legislativa non trovò subito una concreta attuazione<sup>(2)</sup>. All'epoca dell'emanazione della legge n. 481 del 1995 si ritenne che i tempi non fossero ancora sufficientemente maturi per l'istituzione di un'autorità indipendente nel settore dei trasporti<sup>(3)</sup>.

Un primo tentativo fu abbozzato nel 1996: venne predisposto un disegno di legge ad opera del governo tecnico, ma, prima che l'esame parlamentare potesse essere avviato, venne dichiarato lo scioglimento anticipato delle camere<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> In merito alla regolazione indipendente nei servizi di pubblica utilità si veda G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pag. 229 ss. Per ciò che concerne, più in generale, il tema delle autorità indipendenti, cfr. S. CASSESE, *Chi ha paura delle autorità indipendenti*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, pag. 471 ss.; F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2003, pag. 11 ss.; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, pag. 33 ss.; M. D'ALBERTI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, pag. 95 ss.; M. DE BENEDETTO, *Autorità indipendenti*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, I, pag. 588 ss.; A. LA SPINA, S. CAVATORTO, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, 2008, pag. 77 ss.; M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010.

<sup>(2)</sup> Si veda in tal senso A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2012, pag. 589.

<sup>(3)</sup> Come testimonia A. BOITANI: "L'idea di costituire un'Autorità per i trasporti cominciò a prendere corpo nel 1995, quando ministro dei Trasporti era Giovanni Caravale. Il primo tentativo fu compiuto quando la legge 481/95 era ancora in gestazione. Ricordo di aver accompagnato Caravale a una riunione informale della Commissione Attività Produttive della Camera, dove si discuteva, appunto, il disegno di legge sull'istituzione delle Autorità di regolazione. La proposta di Caravale, appoggiata anche dall'allora ministro dell'Industria Alberto Clò, di istituire un'Autorità dei trasporti contestualmente a quella dell'energia e del gas venne «morbidamente» respinta da quasi tutti i componenti della Commissione con l'argomento che «i tempi non sono maturi». Poiché la non maturità dei tempi, se non argomentata adeguatamente, è una espressione fumosa, se ne deduce che i parlamentari non volevano l'Autorità per i trasporti ma non volevano neanche dire perché". È interessante evidenziare che in nota l'Autore commenta la vicenda osservando: "[...] dietro l'argomento della «non maturità dei tempi» si celavano, in realtà, le lobbies dei comuni e delle regioni che premevano sui parlamentari per evitare la costituzione di un'Autorità indipendente nazionale per i trasporti e di una per i servizi idrici" (A. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *L'Industria*, 4/2000, pag. 826)..

<sup>(4)</sup> Il disegno di legge (art. 1) faceva propri i contenuti della legge 481/95. Veniva, infatti, recepito testualmente l'art. 2 di quest'ultima, in cui, tra l'altro, si chiariscono la natura, le funzioni e i vincoli delle autorità amministrative indipendenti, oltre che le garanzie di indipendenza dei componenti delle medesime. Merita, inoltre, particolare attenzione la previsione riguardante i compiti affidati all'Autorità: questa avrebbe dovuto occuparsi della 'vigilanza' sui (e non della determinazione dei) canoni, pedaggi e altri corrispettivi per l'uso delle infrastrutture relative ai trasporti. Come è stato efficacemente

Degno di attenzione è poi il disegno di legge presentato nel 1997<sup>(5)</sup>, il quale, se pur redatto sul modello del disegno di legge del 1996, conteneva due differenze significative rispetto a quest'ultimo. La prima inerente le finalità dell'Autorità (quali la promozione della massima efficienza del sistema dei trasporti “attraverso lo sviluppo di un regime di concorrenza e competitività”, il raggiungimento di “adeguati livelli di qualità, di sicurezza e di sostenibilità ambientale a qualsiasi livello”, la garanzia della “fruibilità, economicità, e diffusione in modo omogeneo sul territorio nazionale”, la definizione “di un sistema tariffario certo e trasparente basato su criteri predefiniti”), e la seconda riguardante i poteri dell'Autorità nei confronti delle infrastrutture, non limitati solo alla vigilanza ma estesi anche alla regolazione.

Nel 2007, la stessa poca fortuna ebbe un disegno di legge che aveva quale obiettivo precipuo un generale riordino delle autorità amministrative indipendenti. Nel contesto di tale generalizzata opera di riorganizzazione, il disegno di legge prevedeva l'istituzione dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture<sup>(6)</sup>.

Per una concreta attuazione dell'originaria previsione del 1995 si deve attendere il 2011. Prima l'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. “Salva-Italia”)<sup>(7)</sup>, e poi l'art. 36 del successivo decreto-legge n. 1/2012 (c.d. “Cresci Italia”)<sup>(8)</sup>, hanno plasmato l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, riconducendola nell'ambito delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481<sup>(9)</sup>.

---

osservato: “Il motivo di tale limitazione non è chiarito dalla lettura della «relazione tecnica» allora predisposta. Si può presumere, tuttavia, che sia cercata la via di minore resistenza. Le competenze in materia di canoni, pedaggi, ecc. erano (e sono rimaste) disperse tra vari ministeri (tra cui, lavori pubblici, finanze, trasporti), in qualche caso con il coordinamento del CIPE. Si era forse ritenuto impossibile spogliare, in un colpo solo, tanti ministeri di competenze gelosamente custodite” (A. BOITANI, *op. cit.*, pag. 827).

<sup>(5)</sup> Il disegno di legge (AC 3664) fu presentato dall'On. Massimo Scalia e dall'On. Paolo Galletti.

<sup>(6)</sup> Per un'analisi del disegno di legge cfr. M. SEBASTIANI, *Le autorità indipendenti e l'autorità di regolazione dei trasporti*, 2007, disponibile su [www.astrid.it](http://www.astrid.it); A. BOITANI, *Liberalizzazioni interrotte*, in M. Donovan, P. Onofri (a cura di), *Politica in Italia*, Bologna, 2008, pag. 205 ss.; G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, 2009, pag. 57 ss. Si veda, inoltre, F. PIZZETTI, *Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (articoli 41 - 44)*, in A. Pajno e L. Turchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, pag. 325 ss.

<sup>(7)</sup> Convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

<sup>(8)</sup> Convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

<sup>(9)</sup> Il comma 1 dell'art. 37 dispone: “1. Nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, è istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, di seguito denominata 'Autorità, la quale opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. La sede dell'Autorità è individuata in un immobile di proprietà pubblica nella città di Torino, laddove idoneo e

Più precisamente, l'art. 37 prevedeva che le funzioni di regolazione del settore dei trasporti venissero attribuite ad una delle autorità indipendenti già esistenti, e affidava al Governo il compito di adottare, per il tramite di regolamenti di delegificazione, una normativa diretta a realizzare una compiuta liberalizzazione e un'efficiente regolazione nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture (nello specifico, i commi 2 e 3 del medesimo art. 37 contenevano le disposizioni generali alle quali il Governo doveva attenersi nella elaborazione dei regolamenti, specificando le funzioni e i compiti dell'Autorità).

E' solo con l'art. 36 del decreto legge n. 1/2012 che venne imposta al Governo la presentazione di un disegno di legge istitutivo dell'Autorità. *Medio tempore*, le funzioni regolatorie dei trasporti venivano attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Poi, con la legge di conversione del decreto da ultimo citato, venne istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti e ad essa attribuita la competenza nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori<sup>(10)</sup>.

---

disponibile, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro il termine del 31 dicembre 2013. In sede di prima attuazione del presente articolo, il collegio dell'Autorità è costituito entro il 31 maggio 2012. 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. L'Autorità esercita 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. All'Autorità si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento di cui alla medesima legge". Si deve precisare che la designazione dei componenti dell'Autorità è avvenuta solo a seguito di una riunione del Consiglio dei Ministri dell'8 agosto 2013, in cui il Consiglio ha deliberato sulle nomine, definendo la composizione dell'Autorità con D.P.R. 9 agosto 2013..

<sup>(10)</sup> Per maggiore chiarezza, le tappe finali di questa lenta evoluzione normativa si possono così riassumere. L'art.37 del decreto legge 201/2011 ("Salva Italia") autorizzava il Governo ad adottare dei regolamenti con cui individuare, tra le autorità indipendenti esistenti, l'autorità dei trasporti, stabilendone funzioni e poteri. Con la legge di conversione (n. 214/2011) del suddetto decreto veniva meglio definito il principio della regolazione e l'ambito di intervento veniva esteso anche alle infrastrutture della mobilità urbana in quanto collegata a stazioni, aeroporti e porti. Con il decreto legge "Cresci Italia" n. 1/2012 (art. 36) veniva riscritto l'art. 37, assegnando da subito (e provvisoriamente) le relative competenze all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), disponendo poi che il Governo entro tre mesi presentasse un disegno di legge per l'istituzione di una apposita autorità per i trasporti. La legge di conversione (n. 27/2012) del decreto del 2012 istituì direttamente l'Autorità dei trasporti, fissando le tempistiche della sua messa in opera, che è stata formalizzata solo con il decreto legge n. 69/2013 (decreto del "Fare") convertito, con modificazioni, dalla legge del 9 agosto 2013. Da ultimo, deve citarsi il decreto legge 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge 125/2013, contenente norme organizzative (A. FRIGNANI, *L'autorità dei trasporti fra tutela della concorrenza e regolazione: troppe competenze o troppo pochi poteri?*, in *Rivista Italiana di Antitrust*, 2/2014, pag. 42 ss.).

L'Autorità si è insediata a Torino il 17 settembre 2013 ed ha sede presso il palazzo "Lingotto". A tal proposito, si segnala che con D.P.C.M dell'11 maggio 2012 la sede dell'Autorità era stata originariamente fissata a Roma. Tuttavia con l'art. 25 *bis* del decreto legge 69 del 2013 (c.d. "Decreto del fare") è stato modificato l'art. 37 co. 1 del decreto "Salva Italia" e la sede è stata trasferita a Torino. La scelta si deve all'art. 2, co. 3, della legge n. 481, in base al quale "[a]l fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, più Autorità per i servizi pubblici non possono avere sede nella medesima città" (restavano, pertanto, escluse le città di Milano e Napoli, sedi, rispettivamente, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato)<sup>(11)</sup>.

## 2. Organizzazione e finanziamento dell'ente

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti, conformemente a quanto statuito dall'art. 37, commi 1 bis e 1 ter, del decreto legge 201/2011 sopra citato, è un organo a composizione collegiale, composto dal Presidente<sup>(12)</sup> e da altri due componenti (i quali formano il Consiglio dell'Autorità)<sup>(13)</sup>.

Si può sin d'ora segnalare che, per quanto concerne lo status dei componenti dell'Autorità<sup>(14)</sup>, le incompatibilità successive alla cessazione

---

<sup>(11)</sup> Si segnala, peraltro, che il dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione di tale modifica legislativa, ha rappresentato l'esigenza di garantire un'equilibrata distribuzione sul territorio nazionale delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e, inoltre, di valorizzare le opportunità offerte dall'insediamento di un'autorità nella città di Torino, in considerazione anche delle specifiche competenze sviluppate nella Regione Piemonte, tanto nel campo delle istituzioni di ricerca quanto in quello delle produzioni industriali, nello specifico nei settori *automotive*, aerospaziale e ferroviario (M. GIACHETTI FANTINI, *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7 maggio 2014).

<sup>(12)</sup> Ai sensi del "Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità", approvato con delibera del Consiglio n. 61 del 23 maggio 2016 (modificato con delibera del Consiglio n. 131 del 08 novembre 2016), in particolare l'art. 4, il Presidente "1. Ha la rappresentanza legale dell'Autorità, convoca le riunioni del Consiglio, predisponendone l'ordine del giorno anche sulla base del successivo articolo 5, e ne dirige i lavori; vigila sulla attuazione delle deliberazioni. 2. Ha altresì la rappresentanza esterna dell'Autorità che cura e mantiene attraverso l'Ufficio di cui al successivo art. 16, in conformità alle deliberazioni dell'Autorità. 3. In caso di assenza o impedimento, le funzioni di Presidente sono assunte temporaneamente dal Componente più anziano per età".

<sup>(13)</sup> Attualmente i componenti del Consiglio sono (il Presidente) Andrea Camanzi, Barbara Marinali e Mario Valducci.

<sup>(14)</sup> Relativamente allo status dei componenti delle autorità indipendenti, il comma 10 dell'art. 2 della legge 481/1995, prevede che: "I componenti e i funzionari delle Autorità, nell'esercizio delle funzioni, sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio. Fatta salva la riserva all'organo collegiale di adottare i provvedimenti nelle

dalla carica<sup>(15)</sup> e la procedura di nomina, i suddetti commi rinviano alle regole già formalizzate nella legge n. 481/1995. Pertanto, relativamente a tali aspetti, la disciplina non si discosta da quella prevista quale modello generale per tutte le autorità di regolazione.

Nello specifico, l'art. 37, co. 1 bis, prevede che la nomina dei membri dell'Autorità avvenga in base alle procedure di cui all'art. 2, co. 7, della legge n. 481 del 1995, il quale a sua volta stabilisce che la designazione dei membri, nel numero di tre, avvenga ad opera del Governo, su proposta del Ministro competente, e che tale designazione sia confermata dal parere favorevole delle commissioni parlamentari competenti, reso a maggioranza qualificata, e infine, che la nomina avvenga con decreto del Presidente della Repubblica<sup>(16)</sup>.

---

materie di cui al comma 12, per garantire la responsabilità e l'autonomia nello svolgimento delle procedure istruttorie, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, si applicano i principi riguardanti l'individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento, nonché quelli relativi alla distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di vertice, e quelli concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti”.

<sup>(15)</sup> Per quanto riguarda le incompatibilità successive, il comma 9 dell'art. 2 della legge 481/1995 dispone: “Per almeno quattro anni dalla cessazione dell'incarico i componenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza; la violazione di tale divieto è punita, salvo che il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria pari, nel minimo, alla maggiore somma tra 50 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito e, nel massimo, alla maggiore somma tra 500 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito. All'imprenditore che abbia violato tale divieto si applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari allo 0,5 per cento del fatturato e, comunque, non inferiore a 300 milioni di lire e non superiore a 200 miliardi di lire, e, nei casi più gravi o quando il comportamento illecito sia stato reiterato, la revoca dell'atto concessivo o autorizzativo. I valori di tali sanzioni sono rivalutati secondo il tasso di variazione annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT”.

<sup>(16)</sup> A proposito della procedura di nomina, si evidenzia che l'art. 2, co. 7, l. 481/1995, cui rinvia il co. 1 bis dell'art. 37, richiede, in merito al parere favorevole delle commissioni parlamentari competenti, che questo venga espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti e a maggioranza assoluta decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta. La norma dispone infatti: “Ciascuna Autorità è organo collegiale costituito dal presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate. In sede di prima attuazione della presente legge le Commissioni parlamentari si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere viene espresso a maggioranza assoluta”. In considerazione del rinvio generalizzato alla suddetta norma, non è mancato chi riteneva dubbio “se, sulle designazioni del governo, le commissioni parlamentari competenti debbano esprimere il voto favorevole a maggioranza dei due terzi o se, in sede di prima attuazione della legge, decorsi inutilmente trenta giorni,

Richiamata così la disciplina generale di cui alla legge 481/1995, si possono analizzare gli elementi di novità della normativa introdotta con i commi 1 bis e 1 ter dell'art. 37 del decreto legge 201/2011.

In particolare, in base a tali disposizioni normative, nella scelta dei componenti del collegio devono essere rispettate alcune regole, prima fra tutte quella dell'equilibrio di genere; il che, oltre a rappresentare una novità assoluta rispetto alla disciplina sino ad allora vigente per le altre autorità indipendenti, significa, di fatto, che almeno uno dei membri deve essere una donna.

Altra innovazione è rappresentata dalla disposizione in base alla quale i componenti devono essere scelti tra soggetti "di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità". E' chiaro, dunque, che rispetto alla originaria previsione di cui all'art. 2, co. 8, della legge 481/1995 – in base alla quale "i componenti di ciascuna Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore – il decreto legge 201/2011 impone per l'Autorità di Regolazione dei Trasporti requisiti di nomina più rigidi.

E' stabilita, inoltre, in sette anni la durata della carica, precisando, peraltro, la non rinnovabilità del mandato e la sottoposizione, nella vigenza della carica, ad un regime di sostanziale incompatibilità con qualsivoglia altro incarico e professione, oltretché con ogni tipo di interesse connesso con le imprese soggette alla funzione regolatoria<sup>(17)</sup>.

---

possano procedere a maggioranza assoluta: questa seconda soluzione appare più fedele al dato letterale e, peraltro, faciliterebbe l'insediamento del collegio; questioni di opportunità, legate in particolare all'indipendenza del nuovo organismo, richiederebbero comunque la più ampia condivisione delle scelte in sede parlamentare" (A. TONETTI, *op. cit.*, pag. 596).

<sup>(17)</sup> Ai sensi del comma 1 ter dell'art. 37, i componenti l'Autorità, a pena di decadenza, "non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico. I componenti dell'Autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica. In caso di dimissioni o impedimento del presidente o di un membro dell'Autorità, si procede alla sostituzione secondo le regole ordinarie previste per la nomina dei componenti dell'Autorità, la loro durata in carica e la non rinnovabilità del mandato".

Oltre al Consiglio, l'Autorità è dotata di una propria struttura, che si articola in Uffici<sup>(18)</sup> che riportano al Segretario Generale<sup>(19)</sup>, capo della

---

<sup>(18)</sup> L'Autorità è dotata, inoltre, di altri Uffici, che riportano direttamente al Consiglio e al Presidente. Il Consiglio, inoltre, viene assistito nell'attività anche da un Gabinetto del Presidente (ai sensi dell'art. 10 del Regolamento di organizzazione: "1. Il Gabinetto del Presidente coadiuva e supporta il Presidente nello svolgimento delle attività e funzioni di sua spettanza, in particolare quelle attinenti alla rappresentanza esterna e presso le istituzioni nazionali, europee ed internazionali, e alla comunicazione. 2. Del Gabinetto del Presidente fanno parte il Capo di Gabinetto, che svolge anche funzioni di coordinamento, il Portavoce, con funzioni di rapporti con gli organi di informazione, e gli assistenti del Presidente di cui all'art. 11. 3. L'incarico di Capo di Gabinetto è conferito con delibera del Consiglio su proposta del Presidente ed ha durata sino alla scadenza del mandato del Presidente. Il Capo di Gabinetto assiste, di norma, alle riunioni del Consiglio.), da Assistenti e Portavoce (ai sensi dell'art. 11 del Regolamento di organizzazione: "1. Il Presidente e ogni Componente possono avvalersi, ciascuno, fino ad un numero massimo di tre unità di personale, scelte tra i dipendenti di ruolo dell'Autorità, di altre amministrazioni pubbliche ovvero assunti con contratto a tempo determinato, secondo le norme di diritto privato. Con analoghe modalità, il Presidente individua il Portavoce. 2. Gli incarichi di Portavoce e di assistente sono deliberati dal Consiglio e predisposti dal Segretario Generale su indicazione del Presidente o del Componente interessato; la durata massima dell'incarico è, per il Portavoce, sino alla scadenza del mandato del Presidente e, per gli assistenti, sino alla scadenza del mandato del Componente che li ha indicati") e da un Consigliere Giuridico (ai sensi dell'art. 12 del Regolamento di organizzazione: "1. Il Consigliere giuridico collabora direttamente con il Consiglio; rende pareri su ogni questione o affare, anche di carattere istruttorio, che gli sia sottoposto dal Consiglio ed esercita ogni altra attribuzione conferitagli dal Consiglio. 2. L'incarico di Consigliere giuridico è conferito dal Consiglio per la durata di tre anni ai soggetti in possesso dei requisiti all'uopo previsti dal Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità.).

<sup>(19)</sup> Ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di organizzazione già citato: "1. Il Segretario Generale è nominato dal Consiglio; l'incarico ha la durata di tre anni. 6 2. Il Segretario Generale sovrintende al funzionamento della Struttura e ne risponde al Presidente ai sensi dell'art. 37, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto legge n. 201/2011. Assicura altresì ai Componenti ogni collaborazione nello svolgimento dei loro compiti. 3. Ai fini di cui al comma 2, il Segretario Generale, in particolare: a) esercita il coordinamento, dell'attività degli Uffici verificando la completezza degli atti, dei documenti e delle proposte di deliberazione da trasmettere al Consiglio nonché controllando e valutando l'attività dei dirigenti responsabili; b) cura il processo di pubblicazione degli atti approvati dal Consiglio; c) cura l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio; d) sulla base delle esigenze risultanti dai programmi e progetti di lavoro, assegna il personale agli Uffici, informandone il Consiglio, e costituisce gruppi di lavoro tra il personale assegnato a differenti unità organizzative; e) provvede alle spese necessarie per l'ordinaria gestione dell'amministrazione, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio e secondo i criteri ed i limiti fissati nel regolamento concernente la disciplina contabile e nelle deliberazioni dell'Autorità; f) assicura, avvalendosi degli Uffici, dell'Autorità, anche attraverso la costituzione di gruppi di lavoro congiunti, il controllo di gestione finalizzato a verificare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa nonché la valutazione della performance dei dipendenti dell'Autorità in relazione alle attività svolte dal Nucleo di valutazione di cui al successivo articolo 26; dell'andamento del controllo di gestione risponde al Presidente e ne informa periodicamente il Consiglio; g) vigila, avvalendosi dell'Ufficio Affari generali, amministrazione e personale, sull'osservanza, da parte dei dipendenti, delle norme del regolamento del personale e delle altre disposizioni di servizio; h) partecipa, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio. 4. In caso di assenza o impedimento, il Segretario Generale è sostituito da un suo delegato".

struttura, e che sono i seguenti: Affari istituzionali ed internazionali<sup>(20)</sup>; Affari generali, amministrazione e personale<sup>(21)</sup>; Information and Communication Technology (ICT)<sup>(22)</sup>; Affari legali e contenzioso<sup>(23)</sup>; Affari economici<sup>(24)</sup>;

---

<sup>(20)</sup> Ai sensi dell'art. 16 del Regolamento di organizzazione, l'Ufficio affari istituzionali e internazionali: "1. Coadiuvava il Presidente ed il Consiglio nell'attuazione degli indirizzi e nelle iniziative dell'Autorità aventi ad oggetto le relazioni istituzionali, nazionali, europee ed internazionali ivi compresa la cura dei protocolli di collaborazione con altre istituzioni. 2. Coordina la partecipazione di rappresentanti dell'Autorità a tavoli e gruppi di lavoro organizzati da altre amministrazioni. 3. Cura l'organizzazione di eventi e l'attività di cerimoniale assicurandone il coordinamento. 4. Coordina la redazione del Rapporto annuale al Parlamento e ne cura la pubblicazione in collaborazione con l'Ufficio ICT".

<sup>(21)</sup> Ai sensi dell'art. 17 del Regolamento di organizzazione, l'Ufficio Affari generali, amministrazione e personale: "1. Provvede all'approvvigionamento di beni e servizi e alla conservazione dei beni necessari per il funzionamento dell'Autorità, curando i relativi adempimenti; sovrintende al funzionamento dei servizi ausiliari dell'Autorità. 2. Provvede al reclutamento del personale, al suo trattamento giuridico ed economico ed all'applicazione delle norme relative al rapporto di lavoro. 3. Assicura una gestione efficiente delle funzioni di Protocollo e di Segreteria degli organi di vertice. 4. Il dirigente ad esso preposto è individuato, di norma, quale datore di lavoro ai sensi decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. 5. Rileva i fabbisogni di formazione ed aggiornamento professionale e provvede alla formulazione dei relativi programmi annuali, d'intesa con le altre unità organizzative. 6. Predisporre i documenti di bilancio, effettua il riscontro sulle operazioni di bilancio e di spesa con funzioni di verifica contabile. Provvede al trattamento economico e previdenziale dei Componenti e dei dipendenti. Svolge, con l'eventuale supporto delle altre unità organizzative competenti, le attività connesse al finanziamento dell'Autorità. 7. Assicura i rapporti con le organizzazioni sindacali".

<sup>(22)</sup> Ai sensi dell'art. 18 del Regolamento di organizzazione, l'Ufficio Information and Communication Technology: "1. Elabora, realizza e gestisce l'architettura informatica dell'Autorità, ne garantisce la manutenzione e ne pianifica l'evoluzione per sostenere le future esigenze. 2. Garantisce l'erogazione dei servizi informatici e di telecomunicazione necessari alle attività dell'Autorità e degli uffici, ivi compreso il supporto tecnologico per le basi di dati informatiche e documentali e la loro integrazione con fonti esterne. Elabora i capitolati tecnici per l'approvvigionamento di beni e servizi. 3. Garantisce la sicurezza ed il trattamento dei dati sensibili e riservati nel rispetto degli obblighi di legge in materia. 4. Gestisce il sito web istituzionale ed assicura la pubblicazione dei provvedimenti dell'Autorità in collaborazione con il Portavoce".

<sup>(23)</sup> Ai sensi dell'art. 19 del Regolamento di organizzazione, l'Ufficio Affari legali e contenzioso: "1. Assicura la qualità giuridica dei provvedimenti del Consiglio, coadiuva e supporta gli altri Uffici nella trattazione delle questioni giuridiche di loro competenza ed esprime pareri su specifiche questioni. 2. Cura i procedimenti contenziosi dell'Autorità, assicurando il coordinamento con l'Avvocatura Generale dello Stato e con le Avvocature Distrettuali dello Stato. 3. Segnala le eventuali criticità rilevanti ai fini della pianificazione delle attività dell'Autorità nelle materie di competenza".

<sup>(24)</sup> Ai sensi dell'art. 20 del Regolamento di organizzazione, l'Ufficio Affari economici: "1. Elabora le metodologie ed i modelli di analisi economica e industriale dei settori e della struttura dei singoli mercati di intervento dell'Autorità e ne assicura l'implementazione. 2. Propone, avvalendosi anche degli Uffici Affari legali e contenzioso e Accesso alle infrastrutture, la determinazione dei criteri e dei modelli di contabilità regolatoria delle imprese. Propone, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle stesse. 3. Provvede, avvalendosi anche dell'Ufficio ICT, alla definizione e gestione delle basi di dati statistici e inerenti la contabilità regolatoria delle imprese ad essa soggette e ad assicurare la coerenza dei modelli economici adottati. 4. Elabora e fornisce tutti i dati statistici funzionali alle attività anche istituzionali

Accesso alle infrastrutture<sup>(25)</sup>; Servizi e mercati retail<sup>(26)</sup>; Diritti degli utenti<sup>(27)</sup>; Vigilanza e sanzioni<sup>(28)</sup>.

---

e ai provvedimenti dell’Autorità, ivi compresa la relazione annuale al Parlamento. 5. Svolge attività di analisi e studio ivi comprese quelle di impatto della regolazione (AIR) e cura i rapporti con i centri di ricerca e l’accademia in materia di economia della regolazione”.

<sup>(25)</sup> Ai sensi dell’art. 21 del Regolamento di organizzazione, l’Ufficio Accesso alle infrastrutture: “1. Predisporre le misure necessarie a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazione, aeroporti e porti. 2. Elabora i criteri per l’adozione di tariffe, canoni, pedaggi nei diversi settori di trasporto, tenendo conto dell’efficienza produttiva delle gestioni e del contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori. Verifica la corretta applicazione dei predetti criteri da parte dei soggetti interessati. 3. Avvalendosi anche dell’Ufficio Affari legali e contenzioso, predisporre gli schemi dei bandi delle gare per la concessione di costruzione e/o gestione delle infrastrutture”.

<sup>(26)</sup> Ai sensi dell’art. 22 del Regolamento di organizzazione, l’Ufficio Servizi e mercati retail: “1. Assicura, avvalendosi anche dell’Ufficio Affari economici, lo svolgimento delle funzioni inerenti l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei modi più efficienti per finanziarli. 2. Elabora le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionale e locale connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta. 3. Predisporre, avvalendosi anche dell’Ufficio Affari legali e contenzioso, gli schemi dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e definisce i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici. 4. Sviluppa, avvalendosi degli Uffici Diritti degli utenti e Affari legali e contenzioso, indirizzi per l’istituzione di procedure di conciliazione e di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra esercenti ed utenti dei servizi di trasporto accessibili, efficaci ed economiche e ne monitora l’applicazione. 5. Svolge gli adempimenti istruttori connessi alla competenza dell’Autorità di cui all’articolo 37, comma 2, lettera m), del Decreto istitutivo”.

<sup>(27)</sup> Ai sensi dell’art. 23 del Regolamento di organizzazione, l’Ufficio Diritti degli utenti: “1. Valuta 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. 2. In relazione ai diversi tipi di servizio di trasporto e alle diverse infrastrutture, predisporre l’analisi relativa al contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto tenuto conto anche dei miglioramenti da apportare alle carte dei servizi. 3. Segnala all’Ufficio Vigilanza e sanzioni eventuali casi reiterati di criticità al fine dell’avvio di procedimenti sanzionatori, fornendo indicazioni per la soluzione degli stessi. 4. Cura la trasmissione all’Autorità garante della concorrenza e del mercato dei reclami attinenti a tematiche di competenza della stessa Autorità”.

<sup>(28)</sup> Ai sensi dell’art. 24 del Regolamento di organizzazione, l’Ufficio Vigilanza e sanzioni:” 1. Svolge l’attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni regolatorie disposte dall’Autorità anche al fine dell’avvio dei relativi procedimenti sanzionatori o prescrittivi. Esso segnala al Collegio l’esigenza di nuovi provvedimenti o di modifica della regolazione esistente negli ambiti di competenza dell’Autorità. 2. Programma e coordina gli interventi di controllo e le ispezioni presso gli operatori anche sulla base di richieste di altri uffici, predisponendo a tal fine la documentazione propedeutica all’attività di vigilanza e controllo, nonché all’esito delle verifiche, i documenti di resoconto delle attività svolte. 3. Cura i procedimenti sanzionatori, provvedendo altresì alla notifica dei relativi provvedimenti, nelle ipotesi contemplate nell’articolo. 37 del Decreto istitutivo, ivi

L'Autorità è composta anche di organi di controllo e garanzia, quali il Collegio dei revisori<sup>(29)</sup>, il Nucleo di valutazione<sup>(30)</sup> e il Garante etico<sup>(31)</sup>.

Non da ultimo, l'Autorità ha costituito, con delibera del 6 giugno 2014, un *Advisory Board*, il quale svolge funzioni consultive per il Consiglio. Nello specifico, tale organo “1. Svolge funzioni consultive su temi e materie indicati dal Consiglio ed è costituito da esperti di comprovata esperienza ed autorevolezza nelle materie di competenza dell'Autorità. 2. Si compone di un coordinatore e di un numero massimo di otto esperti. Il coordinatore e gli altri esperti del Board sono nominati dal Consiglio, su proposta del Presidente, e durano in carica tre anni. 3. Gli esperti non possono, a pena di decadenza, essere dipendenti di istituzioni governative o di enti pubblici cui siano attribuite competenze concorrenti con quelle dell'Autorità o di imprese operanti nel settore dei trasporti. 4. È fatto obbligo a ciascuno degli esperti di informare il Consiglio circa la titolarità di incarichi o collaborazioni professionali nei settori da essa regolati. Il Consiglio può rimuovere gli esperti in caso di conflitto di interesse”<sup>(32)</sup>. I membri dell'*Advisory Board* svolgono l'attività di consulenza a titolo gratuito.

Per ciò che concerne il finanziamento, l'art. 37, co. 6 l. a), del decreto “Salva Italia”, prevede che gli oneri derivanti dall'istituzione e dal

---

compreso l'esercizio del potere di proporre ricorso ai sensi del comma 2, lettera n), del predetto articolo, in collaborazione con l'Ufficio servizi e mercati retail”.

<sup>(29)</sup> Ai sensi dell'art. 25 del Regolamento di organizzazione, il Collegio dei revisori: “1. Effettua il riscontro degli atti della gestione finanziaria, con particolare riguardo alle procedure contrattuali e formula le proprie osservazioni. Svolge, almeno una volta ogni tre mesi, verifiche di cassa e di bilancio. 2. Esprime in apposita relazione parere sul progetto di bilancio preventivo e sul rendiconto annuale, con particolare riguardo alla concordanza dei risultati esposti nel rendiconto stesso con le scritture contabili e alla regolarità delle procedure di gestione. 3. E' composto da un presidente di sezione della Corte dei conti, in servizio o in quiescenza, che lo presiede, e da due membri scelti tra magistrati della Corte dei conti, tra professori 11 universitari ordinari di contabilità pubblica o discipline similari o tra dirigenti dello Stato. Il presidente ed i membri del collegio sono nominati con deliberazione del Consiglio, durano in carica tre anni e possono essere confermati per un successivo triennio”.

<sup>(30)</sup> Ai sensi dell'art. 26 del Regolamento di organizzazione, il Nucleo di valutazione: “1. Svolge attività di valutazione e controllo strategico finalizzato alla verifica delle scelte operative effettuate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio. Esso riferisce al Consiglio almeno semestralmente. 2. Propone al Consiglio i criteri e le metodologie e di valutazione dei dipendenti dell'Autorità. 3. Su richiesta del consiglio, può contribuire all'individuazione degli obiettivi e dei programmi di attività funzionali al raggiungimento di tali obiettivi. 4. E' composto di tre membri nominati dal Consiglio per la durata di tre anni”.

<sup>(31)</sup> Ai sensi dell'art. 27 del Regolamento di organizzazione, il Garante etico: “1. Rende pareri, anche in relazione a casi concreti concernenti l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni contenute nel Codice etico adottato dal Consiglio. 2. E' nominato dal Consiglio per la durata di tre anni”.

<sup>(32)</sup> Art. 13 del Regolamento di organizzazione.

funzionamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti siano a carico dall’erario statale, nel limite massimo di 5 milioni di euro. Nel dettaglio, la norma dispone, inoltre, che: “Al fine di assicurare l’immediato avvio dell’Autorità di regolazione dei trasporti, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato anticipa, nei limiti di stanziamento del proprio bilancio, le risorse necessarie per la copertura degli oneri derivanti dall’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti e dal suo funzionamento, nella misura di 1,5 milioni di euro per l’anno 2013 e di 2,5 milioni di euro per l’anno 2014. Le somme anticipate sono restituite all’Autorità garante della concorrenza e del mercato a valere sulle risorse di cui al primo periodo della presente lettera. [...] l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell’ambito delle predette risorse, assicura all’Autorità di regolazione dei trasporti, tramite apposita convenzione, il necessario supporto operativo-logistico, economico e finanziario per lo svolgimento delle attività strumentali all’implementazione della struttura organizzativa dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato”.

Superato il periodo transitorio, a regime l’art. 37, co. 6 l. b), pone il finanziamento a totale carico dei soggetti regolati nei vari settori, sotto il controllo dell’esecutivo. E’ previsto, in particolare “un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all’uno per mille del fatturato derivanti dall’esercizio delle attività svolte percepiti nell’ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell’Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze”<sup>(33)</sup>.

Trovano, inoltre, applicazione le disposizioni in tema di organizzazione e funzionamento contenute nella legge 481/1995, in quanto compatibili. Tra queste, possono menzionarsi quelle relative all’autonomia organizzativa, contabile e amministrativa; alla competenza del collegio a deliberare i provvedimenti relativi all’esercizio delle funzioni; al principio di distinzione tra indirizzo e gestione, all’individuazione e alle funzioni del responsabile del procedimento; al reclutamento, nei limiti delle risorse disponibili, di personale a tempo determinato, nonché di esperti e collaboratori esterni; ai

---

<sup>(33)</sup> Si segnala che il sistema di autofinanziamento delle autorità amministrative indipendenti ha originato una serie di contenziosi, soprattutto a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato del 17 febbraio 2015, n. 815, con particolare riferimento al perimetro dei soggetti tenuti al versamento del contributo. In tema, cfr. L. DI DONATO, *Il finanziamento delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Amministrazione in cammino*, 25 maggio 2015, consultabile su [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

doveri del personale e alle relative incompatibilità; al controllo della Corte dei conti sul bilancio preventivo e al rendiconto della gestione.

In tale quadro normativo, si inserisce la disposizione dell'art. 2, co. 28, della legge 481/1995, in base alla quale l'Autorità con propri regolamenti definisce, 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<sup>(34)</sup>.

### *3. Natura giuridica. Indipendenza e autonomia.*

Le criticità in merito alla definizione della natura giuridica dell'Autorità di Regolazione dei trasporti si pongono nei medesimi termini del dibattito dottrinale e giurisprudenziale sviluppatosi negli ultimi vent'anni sulla natura delle amministrazioni indipendenti.

Può sin da subito osservarsi che, quantomeno dal punto di vista funzionale, è stato scelto per l'Autorità il medesimo modello giuridico adottato per le altre autorità di regolazione dei servizi pubblici.

Invero, l'Autorità svolge funzioni piuttosto varie ed estese in settori che presentano caratteristiche molto eterogenee tra di loro. Si tratta, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, di attività di regolazione economica e amministrativa, oltreché di funzioni di amministrazione in senso proprio, le quali si intrecciano con la politica economica, industriale e sociale.

Tanto precisato, la questione circa la natura giuridica dell'Autorità di Regolazione dei trasporti, in sostanza, si inserisce nel più generale tema dell'inquadramento delle autorità indipendenti nell'ambito delle amministrazioni tradizionali<sup>(35)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> I regolamenti con i quali l'Autorità ha definito la propria organizzazione interna (sopra citato) e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo, l'ordinamento delle carriere, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale sono consultabili sul sito internet dell'Autorità, alla pagina <http://www.autorita-trasporti.it/regolamenti/>.

<sup>(35)</sup> Per la dottrina si vedano F. BASSI, F. MERUSI (a cura di),  *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1993; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994; F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in Accademia dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Atti del Convegno 30 giugno – 3 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 389 ss.; M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. IV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondato da G. Treccani, 1995; S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996; S.

Nello specifico, si pone in primo luogo il problema di conciliare l'indipendenza di cui godono le autorità indipendenti con i principi di democrazia. Posto, infatti, che non è possibile inquadrare la responsabilità politica delle autorità all'interno del classico circuito amministrazione-

---

NICCOLAI, *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, ETS, 1996; M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1996; AA.VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1997; M. MANETTI, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondato da G. Treccani, 1997; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli, 1997; ID., *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, I, Firenze, Passigli, 1997; G. AMATO, *Le autorità indipendenti*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1998; AA.VV., *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Padova, Cedam, 1999; AA.VV., *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1999; P. PERLINGIERI (a cura di), *Authorities e tutela della persona*, Napoli, Esi, 1999; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna, Il Mulino, 2000; R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Milano, Giuffrè, 2000; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2000; V. CERULLI IRELLI, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in F.A. Grassini (a cura di) *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, Il Mulino, 2001, 49 ss.; P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, Cedam, 2001; F.G. SCOCA, *Le amministrazioni indipendenti*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, Monduzzi, 2001, pag. 598; L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, Giappichelli, 2002; F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA (a cura di), *Le Autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Milano, Giuffrè, 2002; F. MERUSI, M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamenti*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 151 ss.; ID., *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Bologna, Il Mulino, 2003; M. CLARICH, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino, 2005; V. PEPE, *Il processo di istituzionalizzazione delle autorità indipendenti: l'antitrust*, Prefazione di A. La Spina, Milano, F. Angeli, 2005; M. DE BENEDETTO, *op. cit.*; G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006; P. ROSSI, *Le autorità di regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, Giappichelli, 2006; D. BORSELLINO, *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale: dal difensore civico alla tutela del risparmio*, Padova, Cedam, 2007; M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2007; M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Roma-Bari, Laterza, 2007; M. POTO, *Autorità amministrative indipendenti (aggiornamento)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, tomo I, Torino, Utet, 2008, 54 ss.; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009; G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *op. cit.*; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 2010; G.P. CIRILLO, R. CHIEPPA (a cura di), *Le Autorità Amministrative Indipendenti*, Padova, Cedam, 2010; M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati*, *op. cit.*; F. LUCIANI (a cura di), *Le Autorità Amministrative Indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, Napoli, Esi, 2011; B.G. MATTARELLA, A. NATALINI (a cura di), *La regolazione intelligente: un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Firenze, Passigli, 2013; A. RIVIEZZO, *Il doppio Stato regolatore: profili costituzionali, appunti di teoria generale*, Napoli, Jovene, 2013; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013): dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, Il Mulino, 2015; M. SANINO, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre vent'anni dalla loro istituzione*, Padova, Cedam, 2015.

governo-parlamento, la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato diverse teorie per assecondare il bisogno di legittimazione democratica<sup>(36)</sup>. Gli argomenti spesi per elaborare la tesi della legittimazione delle autorità sono molteplici: alcune fanno leva sui diritti di libertà, altre sulla neutralità delle funzioni; non mancano inoltre riferimenti alla democrazia procedimentale, ed infine all'ordinamento comunitario<sup>(37)</sup>.

Il Consiglio di Stato ha più volte approfondito i presupposti su cui si fonda l'esercizio del potere regolatorio delle Autorità indipendenti, confermando, nei risultati, le teorie avanzate dalla dottrina.

Nella sentenza del 27 dicembre 2006, n. 7972, la Sesta Sezione del Supremo consesso amministrativo – ad esito di in una controversia instaurata nei confronti dell'Autorità dell'energia elettrica e il gas<sup>(38)</sup>, nella quale veniva discussa l'esistenza e la portata di un obbligo di motivazione per i provvedimenti dell'autorità stessa, oltre che l'applicazione delle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo – ha affermato: “E' stato evidenziato che ai procedimenti regolatori condotti dalle Autorità indipendenti non si applicano le generali regole dell'azione amministrativa che escludono dall'obbligo di motivazione e dall'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione l'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi ed amministrativi generali (art.3 e 13 l. n. 241/90).

---

<sup>(36)</sup> Si vedano T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 17 ottobre 2013, n. 2310; Cons. Stato, Sez. VI, 2 maggio 2012, n. 2521; Cons. Stato, 2 marzo 2010, n. 1215. Cfr. S. LOIACONO, P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, pag. 68 ss.

<sup>(37)</sup> In tema si vedano M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, op. cit.; M. CLARICH, *L'attività delle autorità indipendenti in forme semicontenziose*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, pag. 149 ss.; G. MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in A. Predieri (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Milano, 1996, pag. 145 ss.; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, pag. 645 ss.; F. MERUSI, M. PASSARO, op. cit.; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, pag. 102; G.P. CIRILLO, R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santariello, Padova, 2010.

<sup>(38)</sup> Nello stesso senso, sempre con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, si possono consultare Cons. Stato, Sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2007, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 6, pag. 733 e Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2006, n. 2201 (“Ai procedimenti regolatori condotti dalle Autorità indipendenti non si applicano le generali regole dell'azione amministrativa che escludono dall'obbligo di motivazione e dall'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione l'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi ed amministrativi generali”, *Massima redazionale*, 2006).

L'esercizio di poteri regolatori da parte di Autorità, poste al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri e al di fuori del circuito di responsabilità delineato dall'art. 95 della Costituzione, è giustificato anche in base all'esistenza di un procedimento partecipativo, inteso come strumento della partecipazione dei soggetti interessati sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative.

In assenza di responsabilità e di soggezione nei confronti del Governo, l'indipendenza e neutralità delle Autorità può trovare un fondamento dal basso, a condizione che siano assicurative le garanzie del giusto procedimento e che il controllo avvenga poi in sede giurisdizionale.

Del resto, non è pensabile che l'attività di regulation venga svolta senza la necessaria partecipazione al procedimento dei soggetti interessati: nei settori regolati dalle Autorità, in assenza di un sistema completo e preciso di regole di comportamento con obblighi e divieti fissati dal legislatore, la caduta del valore della legalità sostanziale deve essere compensata, almeno in parte, con un rafforzamento della legalità procedurale, sotto forma di garanzie del contraddittorio (la dottrina ha sottolineato che si instaura una correlazione inversa tra legalità sostanziale e legalità procedurale: quanto meno è garantita la prima, per effetto dell'attribuzione alle Autorità indipendenti di poteri normativi e amministrativi non compiutamente definiti, tanto maggiore è l'esigenza di potenziare le forme di coinvolgimento di tutti i soggetti interessanti nel procedimento finalizzato all'assunzione di decisioni che hanno un impatto così rilevante sull'assetto del mercato e sugli operatori).

Uno strumento essenziale per arricchire la base conoscitiva dell'attività di regolazione è costituito dalla consultazione preventiva, volta a raccogliere il contributo informativo e valutativo dei soggetti interessati.

Tali concetti erano stati di recente affermati anche dal Consiglio di Stato in sede consultiva in occasione dell'espressione del parere sul c.d. codice appalti (Cons. Stato, Sez. cons. atti norm., 6 febbraio 2006, n. 355); in tale occasione era stato sottolineato che l'attribuzione di poteri normativi alle autorità indipendenti deve ormai ritenersi compatibile con il nostro sistema ordinamentale, ma è necessario che le Autorità prevedano idonee garanzie partecipative e si dotino di sistemi di consultazione preventiva, volti a raccogliere il contributo informativo e valutativo dei soggetti vigilati (il rapporto tra consultazione e qualità della regolazione è sottolineato anche, a livello comunitario, dal Protocollo n. 7 al Trattato di Amsterdam, in quanto una regolamentazione negoziata e concordata ha maggiori probabilità di essere accettata e quindi applicata).

Tale consultazione preventiva viene svolta da tempo proprio dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas attraverso audizioni e meccanismi di ‘notice and comment’, con cui viene data preventivamente notizia del progetto di atto e viene consentito agli interessati di fare pervenire le proprie osservazioni (art. 5 delle deliberazione n. 61/1997, contenente ‘Disposizioni generali sullo svolgimento dei procedimenti’).

La previsione di una fase di consultazione e della facoltà di presentazione di osservazioni vincola l’Autorità al rispetto di alcune basilari regole procedurali, non essendo corretto ritenere, come fatto dal Tar, che la partecipazione degli interessati ha una mera funzione collaborativa e non impone all’Autorità alcun conseguente obbligo motivazionale.

L’Autorità è, invece, tenuta ad indicare la finalità dell’intervento regolatorio e a motivare la decisione finale, anche con riguardo alle osservazioni presentate; pur non essendo necessaria una puntuale replica ad ogni osservazione, l’Autorità deve però dare conto delle ragioni giustificative dell’atto di regolazione, soprattutto in quei casi in cui vengono contestati i presupposti dell’azione regolatoria”<sup>(39)</sup>.

A conferma della sentenza sopra riportata, si può osservare che, in generale, la giurisprudenza<sup>(40)</sup>, quando è stata interrogata sulla natura amministrativa o giudiziaria del potere esercitato dalle autorità indipendenti, si è risolta nel senso di ricondurre l’azione delle *authorities* nell’alveo della pubblica amministrazione.

Molto chiaramente si è espressa in questi termini la Suprema Corte di Cassazione nella sentenza del 20 maggio 2002, n. 7341, in una controversia che vedeva coinvolto il Garante per la protezione dei dati personali. “L’ordinamento anzitutto non conosce un ‘tertium genus’ tra amministrazione e giurisdizione, alle quali la Costituzione riserva rispettivamente, per distinguerne e disciplinarne le attività, gli artt. 111 e 97 Cost. Non vi è nel sistema costituzionale una figura di paragiurisdizionalità a se stante, distinta dalle due predette, ma piuttosto con l’uso di tale termine descrittivo si suole diffusamente indicare organi pubblici dotati di poteri la cui collocazione ha suscitato dubbi.

Va altresì osservato che parte della dottrina, nella immediatezza del sorgere nel paese del fenomeno delle Autorità Indipendenti, e la stessa

---

<sup>(39)</sup> In *Giornale Dir. Amm.*, 2007, 4, pag. 377, con nota di S. SCREPANTI, *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle autorità indipendenti*.

<sup>(40)</sup> In tal senso si sono pronunciate tanto la giurisprudenza amministrativa, quanto quella di legittimità. Per la prima si vedano, tra le altre, Cons. Stato, Sez. I, 16 marzo 2011, n. 4478; T.A.R. Lazio, Roma, 27 gennaio 2011, n. 2516.

sentenza impugnata, fondano la suddetta paragiurisdizionalità, e sollevano i dubbi relativi al rapporto di siffatti soggetti pubblici con il giudice, sul connotato della terzietà. Nozione che solo di recente la Costituzione ha adottato in modo espresso nel testo novellato dell'art. 111 Cost., ma che da tempo è compresa nel lessico giuridico. Con essa si indica specificamente un carattere del giudice, che affianca quello ulteriore e diverso della imparzialità, costituito dal suo distacco, dal suo essere altro, rispetto agli interessi in conflitto.

Si tratta dunque di stabilire se nel caso della Autorità in questione si possa parlare di terzietà, almeno nel senso che tale carattere basti a stabilire una natura assimilabile a quella giudiziaria e giustifichi la esclusione del soggetto pubblico così caratterizzato dal giudizio di impugnazione di un suo provvedimento.

Ciò premesso va osservato che l'art. 102 della Costituzione stabilisce che la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Quindi al secondo comma vieta l'istituzione di giudici speciali e straordinari.

È noto, provenendo dalla più accreditata dottrina cui il Collegio aderisce, che non si istituisce un giudice speciale solo con la attribuzione ad organo pubblico di un procedimento speciale. È noto anche, ed il Collegio condivide anche questa impostazione, che si considera giudice quel soggetto pubblico che esercitando quel tipico procedimento che è il processo giudiziario dà luogo ad una decisione su diritti suscettibile di assurgere alla definitività del giudicato, al di fuori di qualunque altro controllo da parte di altro e diverso organo o potere dello Stato.

Non è dunque decisiva la considerazione dell'oggetto del decidere, giacché anche alle pubbliche amministrazioni è dato di provvedere su diritti in forme che la dottrina definisce giustiziali, e parimenti non è decisiva la considerazione dell'interesse pubblico costituente il riferimento fondamentale del giudice, perché in via di principio la P.A. provvede per l'appunto in considerazione di un interesse pubblico generale, la cui forza talvolta attenua la stessa protezione della posizione soggettiva, che degrada ad interesse legittimo.

Quanto alla struttura particolare del procedimento seguito dall'organo va osservato che a partire della legge n. 241 del 1990 l'ordinamento giuridico ha impresso alla attività della P.A. una svolta decisiva, alternandolo progressivamente la storica caratterizzazione autoritativa del procedimento che sfocia in un provvedimento, per favorire il più ampio grado di partecipazione del soggetto interessato alla formazione del medesimo. Ciò

talvolta a mezzo di un vero e proprio contraddittorio, analogo per forza di cose a quello giudiziario che ne costituisce il modello, in coerenza con una lettura oramai dominante dell'art. 97 della Costituzione e dunque delle finalità di buon andamento e di imparzialità della amministrazione.

È noto infatti, come afferma la migliore dottrina, che tra le funzioni del procedimento amministrativo vi è quella di far emergere con chiarezza il punto di contrasto tra il privato e la PA, cosicché anche il controllo giudiziario eventuale possa risultare perspicuo.

In tale ottica pertanto la diffusa tendenza alla introduzione nel procedimento amministrativo di momenti di partecipazione effettiva da parte degli interessati al suo esito che consentono alla PA di apprezzare tutti gli interessi in gioco, fa sì che l'uso di tali tecniche non significhi abbandono del procedimento in favore del processo. Ma piuttosto che l'obbligo di imparzialità, il quale richiede nella applicazione della legge la consapevolezza di tutte le posizioni tutelate, ancorché spettanti al soggetto sottoposto alla autoritarità del provvedimento da emanare, viene realizzato anzitutto con l'articolazione del procedimento. In questo senso dire che la PA, ovvero una particolare P.A., è terza, vuol dire che essa ancorché provveda a soddisfare l'interesse pubblico di cui è esponente, qualificando con gli effetti dell'atto amministrativo posizioni di parti anche contrapposte e da essa considerate in contraddittorio, fa uso del principio di imparzialità.

Risulta pertanto decisivo, in adesione alla dominante dottrina, ad escludere la natura giurisdizionale, o paragiurisdizionale, se con tale termine si intende richiamare la predetta fonte giudiziaria del provvedimento, la sottoposizione della decisione dell'organo pubblico, comunque adottata, al vaglio di un giudice nei termini della domanda introduttiva del giudizio di controllo. Giacché essa fa desumere che il potere di attuare la legge a tali organi affidato non è comunque definitivo<sup>(41)</sup>.

In maniera altrettanto esplicita si è recentemente pronunciato il Consiglio di Stato, confermando l'orientamento ora esposto<sup>(42)</sup>, in particolare la natura di pubblica amministrazione in senso stretto delle autorità indipendenti: esse, infatti, da un lato sono composte da soggetti ai quali è attribuito lo status di pubblici ufficiali (art. 2, comma 10, L. n. 481 del 1995), dall'altro svolgono una serie di funzioni e compiti propri dello Stato, esercitando poteri direttamente incidenti sulla vita dei consociati. Inoltre, la

---

<sup>(41)</sup> Cass. civ. Sez. I, 20 maggio 2002, n. 734, in *Giornale Dir. Amm.*, 2002, 11, pag. 1183, con nota di M. DE BENEDETTO, *Intorno alla pretesa terzietà delle autorità amministrative indipendenti*.

<sup>(42)</sup> Tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 30 maggio 2014, n. 2818, *Massima redazionale*, 2014.

giurisprudenza osserva che le autorità sono definite tali dallo stesso legislatore (art. 119, comma 1, lett. b, c.p.a.) in ragione della loro piena indipendenza di giudizio e di valutazione, la quale non va intesa come motivo di esonero dall'applicazione della disciplina generale riguardante le pubbliche amministrazioni, ma comporta, più limitatamente, che il Governo non può esercitare la tipica funzione di indirizzo e di coordinamento<sup>(43)</sup>.

Così chiariti i termini del dibattito, si può ora osservare che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, al pari delle altre autorità<sup>(44)</sup>, gode di indipendenza dal controllo governativo e di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile.

Peraltro, si deve evidenziare che anche l'ordinamento comunitario guarda con particolare attenzione al grado di effettività dell'autonomia e dell'indipendenza delle *authorities*: la Corte di Giustizia ha affermato non solo che l'autonomia funzionale di tali organismi è condizione necessaria affinché possa ritenersi soddisfatto il criterio d'indipendenza richiesto dall'art. 28, par. 1, comma 2, Dir. 24 ottobre 1995, 95/46/CE<sup>(45)</sup>, ma anche che sarebbe incompatibile con tale requisito una legislazione che consentisse di mettere fine al mandato di un'autorità prima del termine previsto, senza rispettare le garanzie prestabilite dalla legge, in quanto la minaccia di una cessazione anticipata potrebbe condurre l'autorità a una forma di obbedienza al potere politico<sup>(46)</sup>.

Merita, in conclusione, evidenziare quanto messo in luce dalla dottrina: "Sul piano strutturale, invece, l'Autorità, se confrontata con le altre autorità di regolazione, sembra scontare qualche elemento di debolezza: la procedura di nomina, in fase di prima applicazione, consente soluzioni a maggioranza, l'organico è di gran lunga inferiore, l'autonomia finanziaria potrebbe risultare sottoposta a maggiori condizionamenti. Si aggiunge che la normativa settoriale configura funzioni e poteri diversi in capo all'amministrazione, cosicché, ad esempio, il potere di indirizzo governativo in materia di regolazione dei diritti aeroportuali è espressamente ribadito.

---

<sup>(43)</sup> In questo senso, Cons. Stato, Sez. III, 5 aprile 2011, n. 2120, *Massima redazionale*, 2011. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4231, *Massima redazionale*, 2013.

<sup>(44)</sup> In merito al tema dell'indipendenza e dell'autonomia delle *authorities*, la giurisprudenza amministrativa ha rilevato come tali prerogative consentano alle autorità di derogare le norme generali valide per tutte le pubbliche amministrazioni, solo però a condizione di un ragionevole e funzionale esercizio in diretta correlazione con le specificità per cui tale autonomia è stata conferita (Cons. Stato, Sez. III, 2 aprile 2015, n. 1739; Cons. Stato, Sez. VI, 7 gennaio 2014, n. 14).

<sup>(45)</sup> Corte di Giustizia, Grande Sez., 9 marzo 2010, C-518/07.

<sup>(46)</sup> Corte di Giustizia, 8 aprile 2014, C- 288/12.

Risulta, dunque, problematico ricondurre la stessa Autorità a un regime giuridico unitario<sup>(47)</sup>.

#### 4. *Il controllo giurisdizionale degli atti dell'Autorità*

Chiarito che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, al pari delle altre autorità indipendenti, deve essere inquadrata nell'alveo della pubblica amministrazione, e che, pertanto, gli atti da questa emanati nell'esercizio dell'attività di regolazione sono impugnabili dinanzi al giudice amministrativo, la discussione si sposta su un altro importante profilo, che è quello relativo alla natura del controllo giurisdizionale sulle decisioni.

Nei limiti della presente trattazione, ci si limita a precisare che gli atti delle *authorities* sono espressione di discrezionalità tecnica e che, pertanto, occorre stabilire se vi siano o meno dei limiti da rispettare da parte del giudice chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di tali atti, e sino a che punto tali limiti si estendano.

Ebbene, il dibattito sulla natura forte o debole del sindacato giurisdizionale da parte del giudice amministrativo sugli atti delle autorità, si è da tempo risolto nel senso di affidare al giudice amministrativo il potere di esercitare un controllo pieno sulle decisioni delle *authorities*. Del resto, i moniti provenienti dall'ordinamento comunitario sono sempre stati piuttosto univoci in questo senso<sup>(48)</sup>.

Le più importanti pronunce della giurisprudenza amministrativa e ordinaria in tema di sindacato sugli atti delle autorità indipendenti hanno sempre posto l'attenzione sulla definizione di discrezionalità tecnica.

Dottrina e giurisprudenza si sono storicamente divise tra due opposti orientamenti. Secondo un indirizzo oramai superato, il giudice amministrativo potrebbe sindacare la legittimità dell'iter logico seguito

---

<sup>(47)</sup> A TONETTI, *op. cit.*, pag. 599.

<sup>(48)</sup> Si veda, tra le altre, Corte Giust. CE, 15 marzo 2005, C-12/03 P: “Sebbene la Corte riconosca alla Commissione un potere discrezionale in materia economica, ciò non implica che il giudice comunitario debba astenersi dal controllare l'interpretazione, da parte della Commissione, di dati di natura economica. Infatti, detto giudice è tenuto in particolare a verificare non solo l'esattezza materiale degli elementi di prova adottati, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che se ne traggono. Tale controllo è ancor più necessario in quanto si tratta di un'analisi prospettica imposta dall'esame di un progetto di concentrazione atto a produrre un effetto di conglomerato”.

dall'autorità, rilevando soltanto i vizi di manifesta illogicità e incongruenza, senza entrare nel merito della decisione (il cd. sindacato estrinseco).

In base alla più recente e accreditata teoria, il giudice amministrativo dovrebbe, invece, verificare direttamente l'attendibilità del criterio tecnico adoperato dall'amministrazione e del procedimento applicativo seguito (cd. sindacato intrinseco), avvalendosi delle stesse conoscenze tecniche dell'autorità<sup>(49)</sup>. Tale impostazione sarebbe, peraltro, confermata dall'introduzione nel processo amministrativo della consulenza tecnica d'ufficio (art. 16, L. 21 luglio 2000, n. 205).

Così stabilita la natura intrinseca del sindacato del giudice amministrativo sugli atti di discrezionalità tecnica, il dibattito si è incentrato

---

<sup>(49)</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601. In questa storica sentenza il Supremo Consesso amministrativo ha statuito quanto segue: "Ciò che è precluso al giudice amministrativo in sede di giudizio di legittimità, infatti, è la diretta valutazione dell'interesse pubblico concreto relativo all'atto impugnato (Cass., 3 novembre 1988, n. 5922; 6 aprile 1987, n. 3309): dunque, del merito dell'atto amministrativo. La c.d. "discrezionalità tecnica", invece, è altra cosa dal merito amministrativo. Essa ricorre quando l'amministrazione, per provvedere su un determinato oggetto, deve applicare una norma tecnica cui una norma giuridica conferisce rilevanza diretta o indiretta. L'applicazione di una norma tecnica può comportare valutazione di fatti suscettibili di vario apprezzamento, quando la norma tecnica contenga dei concetti indeterminati o comunque richieda apprezzamenti opinabili. Ma una cosa è l'opinabilità, altra cosa è l'opportunità. La questione di fatto, che attiene ad un presupposto di legittimità del provvedimento amministrativo, non si trasforma - soltanto perché opinabile - in una questione di opportunità, anche se è antecedente o successiva ad una scelta di merito. Ciò è confermato anche dalle acquisizioni della Corte di cassazione, secondo cui "con riguardo alle pronunzie del Consiglio di Stato, l'eccesso di potere giurisdizionale, denunziabile ai sensi dell'art. 111, 3° comma, Cost. sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, è configurabile solo quando l'indagine svolta non sia rimasta nei limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, ma sia stata strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima una volontà dell'organo giudicante che si sostituisce a quella dell'amministrazione; con la conseguenza che l'indicato vizio non ricorre quando il Consiglio di Stato indagli sui presupposti di fatto del provvedimento impugnato (Cass., 5 agosto 1994, n. 7261). Anzi, il potere di accertare i presupposti di fatto del provvedimento impugnato viene considerato come lo specifico della giurisdizione amministrativa di legittimità, che la differenzia dal giudizio di legittimità che caratterizza il ricorso per cassazione. [...] Del resto, è ragionevole l'esistenza di una "riserva di amministrazione" in ordine al merito amministrativo, elemento specializzante della funzione amministrativa; non anche in ordine all'apprezzamento dei presupposti di fatto del provvedimento amministrativo, elemento attinente ai requisiti di legittimità e di cui è ragionevole, invece, la sindacabilità giurisdizionale. Il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici può svolgersi, allora, in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì invece alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo. Non è, quindi, l'opinabilità degli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione che ne determina la sostituzione con quelli del giudice, ma la loro inattendibilità per l'insufficienza del criterio o per il vizio del procedimento applicativo".

sulla conseguente questione dell'ampiezza o meglio dell'intensità del controllo giurisdizionale.

Secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza, il sindacato potrebbe essere sostitutivo (sindacato c.d. forte).

In base all'opposta teoria, invece, il controllo dovrebbe limitarsi all'annullamento dell'atto, pertanto, il giudice non potrebbe sovrapporre la propria valutazione a quella svolta dall'autorità (sindacato c.d. debole).

In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che sebbene il giudice amministrativo possa riesaminare la valutazione compiuta dall'autorità e sindacarla anche mettendo in discussione i criteri tecnici opinabili adottati, non possa sostituirla con una propria<sup>(50)</sup>.

Il dibattito è stato superato dal Consiglio di Stato<sup>(51)</sup>: il punto di partenza del ragionamento è il dato obiettivo, difficilmente contestabile, che ogni pubblica amministrazione, anche quando compie accertamenti di fatti complessi alla stregua di 'concetti giuridici indeterminati' o di 'regole tecnico-scientifiche opinabili', deve necessariamente ispirarsi ad un rigore metodologico e ad una coerenza applicativa che devono essere sottoposti a controllo da parte del giudice amministrativo, anche nel loro intrinseco svolgimento, in modo da evitare che la discrezionalità tecnica si trasformi in arbitrio specialistico.

L'opinabilità delle regole e dei principi di certe materie caratterizzate da tecnicismo settoriale impone in ogni caso che l'azione amministrativa risponda ad una intrinseca logicità e coerenza, in ragione dell'interesse pubblico affidato alla sua cura

E' evidente, pertanto, che il giudice amministrativo dovrà sempre controllare (per il tramite della consulenza tecnica d'ufficio) che la pubblica amministrazione abbia applicato in maniera corretta le regole tecniche e i procedimenti applicativi scelti – spendendo la propria discrezionalità tecnica – per l'accertamento o la regolazione di fatti complessi. Il giudice, inoltre, dovrà verificare che la concreta applicazione di tali regole (scelte dalla pubblica amministrazione) avvenga *iuxta propria principia*.

Poste queste premesse, il Consiglio di Stato ha ritenuto che ciò che rileva non è tanto la qualificazione del controllo come 'forte' o 'debole', ma l'esercizio di un sindacato comune a livello comunitario, in cui vengano

---

<sup>(50)</sup> Si vedano, tra le altre, Cons. Stato, 11 marzo 2012, n. 1192; Cons. Stato, 2 maggio 2012, n. 2521; Cons. Stato, 4 luglio 2012, n. 2901; Cons. Stato, 28 settembre 2012, n. 5140; Cons. Stato, 21 maggio 2013, n. 2722; Cons. Stato, Sez. VI, 8 agosto 2014, n. 4228; Cons. Stato, 11 settembre 2014, n. 4629; Cons. Stato, 10 dicembre 2014, n. 6041; Cons. Stato, 15 dicembre 2014, n. 6154; Cons. Stato, Sez. VI, 15 maggio 2015, n. 2479.

<sup>(51)</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 2 aprile 2013, n. 1856, *Massima redazionale*, 2013; Cons. Stato, Sez. VI, 16 dicembre 2014, n. 6050, in *Danno e Resp.*, 2015, 2, pag. 205.

coniugati il principio di effettività della tutela giurisdizionale con la specificità delle controversie e in cui il giudice ha il compito di verificare, senza limiti, se il potere attribuito all'Autorità indipendente sia stato correttamente esercitato<sup>(52)</sup>.

La giurisprudenza, peraltro, riconosce che la sterilità della rigida contrapposizione sindacato forte-sindacato debole, “che rischia, per l'eccessiva astrattezza dei suoi schematismi, di smarrire il presupposto e il senso stesso del sindacato sulla discrezionalità tecnica”<sup>(53)</sup>, si avverte tanto più in quelle materie interessate dal potere regolatorio delle Autorità amministrative indipendenti.

“L'esigenza che questo pubblico potere, da taluni definito anche ‘atipico’ o ‘acefalo’, sia ricondotto e sottostia, come ogni altro, ad un principio di legalità sostanziale, non trovando esso un'espressa copertura costituzionale e suscitando, quindi, non poche riserve in ordine al fondamento della sua legalità formale, impone al giudice amministrativo di assicurare che la legittimazione di tale potere rinvenga la sua fonte, al di là delle garanzie partecipative che agli operatori del settore sono attribuite, a livello procedimentale, nella fase della consultazione, proprio o almeno nella corretta e coerente applicazione delle regole che informano la materia sulla quale incide.

La correttezza, la coerenza, l'armonia delle regole in concreto utilizzate, il loro impiego da parte dell'Autorità iuxta propria principia, secondo, quindi, un'intrinseca razionalità, pur sul presupposto e nel contesto di scelte ampiamente discrezionali, garantiscono e, insieme, comprovano che quel settore dell'ordinamento non sia sottoposto all'esercizio di un potere ‘errante’ e sconfinante nell'abuso o nell'arbitrio, con conseguenti squilibri, disparità di trattamento, ingiustizie sostanziali, anche e soprattutto nell'applicazione di principi o concetti che, proprio in quanto indeterminati ed elastici, in gran parte reggono, per la loro duttilità, ma condizionano fortemente, per la loro complessità, vasti e rilevanti settori sociali.

Il limite del sindacato giurisdizionale, al di là dell'ormai sclerotizzata antinomia forte/debole, deve attestarsi sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della pubblica autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, per la sua intrinseca coerenza, anche e, vien fatto di dire, soprattutto in materie connotate da un elevato tecnicismo, per le quali

---

<sup>(52)</sup> Cons. St., sez. VI, 20.2.2008, n. 595, *Massima redazionale*, 2008.

<sup>(53)</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 16 dicembre 2014, n. 6050, *cit.*

vengano in rilievo poteri regolatori con i quali l'autorità detta, appunto, 'le regole del gioco''<sup>(54)</sup>.

Sul punto sono intervenute di recente anche le Sezioni unite della Corte di Cassazione<sup>(55)</sup> che, riprendendo alcuni precedenti<sup>(56)</sup>, hanno confermato la teoria secondo la quale il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti delle autorità indipendenti comporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici. Ove tali valutazioni però includano apprezzamenti che abbiano un oggettivo margine di opinabilità, il sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica della non esorbitanza dai suddetti margini di opinabilità, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'autorità.

La giurisprudenza comunitaria ha avuto occasione di esprimersi con riferimento alle valutazioni economiche complesse compiute dalla Commissione europea<sup>(57)</sup>. La Corte se pur ha ammesso che alla Commissione è concesso uno spazio riservato nelle attività di valutazione tecnica, allo stesso tempo ha precisato che ciò non implica l'assenza o la limitazione del controllo giurisdizionale. I giudici comunitari hanno stabilito che il sindacato giurisdizionale non si limita a un controllo formale, ma si spinge fino a una piena verifica dei fatti e dei criteri tecnici adoperati, non potendo però assumere un carattere sostitutivo delle valutazioni tecniche compiute dalla Commissione. In sostanza, il sindacato di legittimità modellato dalla Corte europea è sostanzialmente assimilabile a quello sviluppato dalla dottrina e giurisprudenza italiane, cioè un sindacato pieno, penetrante, ma non sostitutivo <sup>(58)</sup>.

A livello internazionale, si registra anche la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo resa nel noto caso Menarini<sup>(59)</sup>. I giudici di Strasburgo hanno rilevato che in astratto il sindacato offerto dal modello giurisdizionale italiano, concedendo al giudice un accesso totale al fatto, agli elementi di prova raccolti, potendo giudicare da vicino la correttezza dei criteri tecnici utilizzati, anche grazie alla consulenza tecnica d'ufficio, appare

---

<sup>(54)</sup> *Idem.*

<sup>(55)</sup> Cass. civ., 20 gennaio 2014, n. 1013, *Massima redazionale*, 2014.

<sup>(56)</sup> Cass., SS.UU., 29 aprile 2005, n. 8882; Cass., 17 marzo 2008, n. 7063; Cass., 13 maggio 2013, n. 11345.

<sup>(57)</sup> Corte Giust., 21 luglio 2011, C- 506/08; Corte Giust., 16 luglio 2009, C-440/07; Corte Giust., 10 luglio 2008, C-413/06.

<sup>(58)</sup> Tribunale di primo grado, 29 marzo 2012, T- 336/07.

<sup>(59)</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 settembre 2011, n. 43509.

in linea con le garanzie tracciate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

## *5. Funzioni e poteri dell'Autorità*

### *5.1. Funzioni*

Le funzioni attribuite all'Autorità di Regolazione dei Trasporti sono indicate nel comma 2 dell'art. 37 del d.l. 201/2011, come modificato dalla l. 27/2012, in particolare nelle lettere dalla a) alla n).

La norma procede alla elencazione delle diverse funzioni dell'Autorità, enumerandole prima, in senso onnicomprensivo, con riferimento a tutti i settori del trasporto, poi rivolgendosi ai singoli ambiti, rispettando le peculiarità proprie di ciascun settore.

Come si evince dal testo normativo, l'Autorità è investita di funzioni normative in senso ampio, di funzioni amministrative in senso proprio, con specifico riguardo alla funzione di controllo e, non da ultimo, di funzioni paragiurisdizionali.

Per ciò che concerne le funzioni normative, l'Autorità provvede a definire, “se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, 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” (l. b)).

L'Autorità, inoltre, si occupa di fissare le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali caratterizzati da oneri di servizio pubblico. In particolare, la norma precisa che nella determinazione di tali condizioni deve tenersi conto delle caratteristiche territoriali di domanda e offerta (l. d)).

Per quanto riguarda gli utenti, l'Autorità definisce, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, “il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto” (l. e)).

La norma, peraltro, precisa che, in ogni caso, sono fatte salve le ulteriori garanzie che i gestori dei servizi e delle infrastrutture abbiano eventualmente adottato in base al contenuto delle proprie carte dei servizi, nella misura in cui tali ulteriori garanzie accrescano la protezione degli utenti.

Relativamente agli atti di gara, l'Autorità è stata investita del potere di definire “gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici” (l. f).

Come anticipato, la norma si preoccupa anche di specificare le diverse funzioni dell'Autorità con riferimento ai singoli settori del trasporto.

Ebbene, con precipuo riguardo al trasporto ferroviario, la norma affida all'Autorità tutte le funzioni che in precedenza erano proprie dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF), di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188. Nello specifico, all'Autorità spetta il compito di definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità.

Per ciò che attiene più specificamente al trasporto ferroviario regionale, la norma precisa poi che l'Autorità ha il compito di verificare che nei relativi bandi di gara non siano inserite condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali. Più precisamente, l'Autorità verifica che la disponibilità del materiale rotabile, già al momento della gara, non sia indicato nel bando come requisito per la partecipazione ovvero costituisca un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti<sup>(60)</sup>.

Relativamente al settore autostradale, l'Autorità è chiamata a “stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto” (l. g).

A tal ultimo proposito, non appare superfluo mettere in evidenza quanto si legge nel testo normativo, ovvero che le funzioni normative dell'Autorità nel settore autostradale, per ciò che concerne la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi, sono limitate alle nuove concessioni, con esclusione, pertanto, di qualsivoglia intervento sui rapporti già in essere.

---

<sup>(60)</sup> La norma precisa che in tali ipotesi, “all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio” (f).

Non da ultimo, per ciò che concerne il settore aeroportuale, la norma attribuisce all'Autorità la funzione di autorità nazionale di vigilanza, con tutto ciò che ne consegue in termini di funzioni. La norma stabilisce, infatti, che l'Autorità deve “svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali” (l. h)).

Le funzioni amministrative che competono all'Autorità attengono, principalmente, alla definizione degli ambiti del servizio pubblico e delle modalità di finanziamento, sentiti il Ministero delle infrastrutture, le regioni e gli enti locali coinvolti.

In particolare, con riferimento al trasporto aereo, l'Autorità provvede alla individuazione del modello tariffario e alla determinazione dei diritti da parte del gestore aeroportuale, avendo, peraltro, la facoltà di autorizzare specifici sistemi di tariffazione.

Inoltre, relativamente al trasporto autostradale, l'Autorità approva le proposte avanzate dall'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali attinenti la regolazione e le variazioni tariffarie per le concessioni autostradali.

A ciò si aggiungono le funzioni di controllo e di vigilanza svolte dall'Autorità in merito alla corretta applicazione dei criteri di determinazione di tariffe, canoni e pedaggi ad opera degli operatori dei diversi settori. Inoltre, l'Autorità vigila sulla congruenza con la regolazione economica delle disposizioni tecniche e di sicurezza poste dalle pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne la funzione paragiurisdizionale, deve precisarsi che questa deve essere intesa in senso atecnico. Viene, infatti, attribuita all'Autorità la funzione di promozione di modelli di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori del mercato, oltre che la facoltà di sanzionare gli eventuali inadempimenti degli operatori qualora la soluzione conciliativa non abbia avuto esito positivo.

## 5.2. Poteri

Così delineate le funzioni affidate all'Autorità, merita ora precisare che nell'esercizio di tali competenze essa dispone di diversi poteri, che possono essere classificati in i) pareri ed altre iniziative di *moral suasion* o di *advocacy* della concorrenza (con una coloritura di indirizzo politico), di cui

si è già detto; ii) poteri ispettivi e richieste di informazioni; iii) poteri ordinatori; iv) poteri sanzionatori.

In particolare, l'Autorità ha il potere di sollecitare e coadiuvare le pubbliche amministrazioni nella individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti di finanziamento, ciò per il tramite della adozione di pareri, i quali possono anche essere resi pubblici per ragioni di opportunità<sup>(61)</sup>.

---

<sup>(61)</sup> Per completezza si riporta il testo della norma di cui all'art. 37, comma terzo, in cui sono delineati i poteri dell'Autorità: "3. Nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2 del presente articolo, l'Autorità: a) può sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici; b) determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate; c) propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento; d) richiede a chi ne è in possesso le informazioni e l'esibizione dei documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni, nonché raccoglie da qualunque soggetto informato dichiarazioni, da verbalizzare se rese oralmente; e) se sospetta possibili violazioni della regolazione negli ambiti di sua competenza, svolge ispezioni presso i soggetti sottoposti alla regolazione mediante accesso a impianti, a mezzi di trasporto e uffici; durante l'ispezione, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato, può controllare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale, ottenerne copia, chiedere chiarimenti e altre informazioni, apporre sigilli; delle operazioni ispettive e delle dichiarazioni rese deve essere redatto apposito verbale; f) ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo le misure opportune di ripristino; nei casi in cui intenda adottare una decisione volta a fare cessare un'infrazione e le imprese propongano impegni idonei a rimuovere le contestazioni da essa avanzate, può rendere obbligatori tali impegni per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione; può riaprire il procedimento se mutano le circostanze di fatto su cui sono stati assunti gli impegni o se le informazioni trasmesse dalle parti si rivelano incomplete, inesatte o fuorvianti; in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e di urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e di tutelare gli interessi degli utenti rispetto al rischio di un danno grave e irreparabile, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare; g) valuta 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; h) favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti; i) ferme restando le sanzioni previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata nei casi di inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati, di inosservanza dei criteri per la separazione contabile e per la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico e di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle infrastrutture o delle condizioni imposte dalla stessa Autorità, nonché di inottemperanza agli ordini e alle misure disposti; l) applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1 per cento del fatturato dell'impresa interessata qualora: 1) i destinatari di una richiesta della stessa

Inoltre, l'Autorità, nel determinare i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate, può altresì obbligare queste ultime a disporre la separazione contabile e societaria delle imprese integrate a livello verticale, evidentemente nella misura in cui tali prescrizioni siano essenziali per tutelare la concorrenza.

A ciò si aggiunga che l'Autorità, qualora sussistano i presupposti e le condizioni stabilite dalla legge, ha il potere di proporre alla pubblica amministrazione competente la sospensione, la decadenza, oltre che la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico e di programma, nonché di tutti gli atti a questi assimilabili.

L'Autorità può inoltre richiedere le informazioni ad essa necessarie per l'esercizio delle sue funzioni, ordinare l'esibizione di documenti e raccogliere dichiarazioni da parte dei soggetti informati. I suoi funzionari, peraltro, in qualità di pubblici ufficiali, nell'esercizio delle loro funzioni, qualora sia fondato il sospetto di violazioni della regolazione, hanno il potere di procedere ad ispezioni presso i soggetti regolati, mediante l'accesso agli impianti, mezzi di trasporto e uffici.

Nel caso in cui l'Autorità accerti la commissione di violazioni alla regolazione da parte dei soggetti regolati, ovvero l'inadempimento degli impegni assunti dai medesimi per ovviare agli illeciti compiuti, ha il potere di prescrivere le misure di ripristino più opportune, oltre a poter obbligare i soggetti regolati a tener fede agli impegni assunti, potendo altresì applicare una sanzione, la cui misura può estendersi fino al 10% del fatturato dell'impresa.

La medesima sanzione può essere applicata anche ai soggetti regolati che non si adeguino ai criteri stabiliti dall'Autorità in materia di formazione e aggiornamento delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, dei diritti e dei prezzi sottoposti a controllo amministrativo. Ugualmente, la stessa sanzione è prevista per le imprese che non rispettino i criteri predisposti per la separazione contabile e la disgregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico, e altresì alle imprese che commettano violazioni della disciplina inerente l'accesso alle reti e alle infrastrutture e delle condizioni stabilite dall'Autorità.

---

Autorità forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero non forniscano le informazioni nel termine stabilito; 2) i destinatari di un'ispezione rifiutino di fornire ovvero presentino in modo incompleto i documenti aziendali, nonché rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto, fuorviante o incompleto i chiarimenti richiesti; m) nel caso di inottemperanza agli impegni di cui alla lettera f) applica una sanzione fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata.

L'applicazione di sanzioni può riguardare anche i casi di mancata ottemperanza agli ordini e alle misure imposte dall'Autorità, nonché per le ipotesi di mancata o incompleta risposta alle richieste di informazioni formulate dalla stessa, nella misura massima dell'1% del fatturato dell'impresa regolata.

Per ciò che concerne invece l'attività di vigilanza, i poteri dell'Autorità sono diversi, primo fra tutti la facoltà di applicare, in vista della tutela della concorrenza e degli interessi degli utenti, misure cautelari di carattere temporaneo, qualora sussistano i presupposti della necessità e dell'urgenza.

Non da ultimo, relativamente ai poteri affidati all'Autorità e finalizzati alla tutela degli utenti, merita segnalare che l'Autorità valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentate dagli utenti e dai consumatori, singoli o in forma associata, che riguardano il rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte delle imprese esercenti il servizio sottoposto a regolazione. Inoltre, l'Autorità favorisce l'adozione di procedure semplificate e meno onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie insorte tra i consumatori/utenti e gli esercenti il servizio regolato.

Non da ultimo, a quanto sinora esposto deve aggiungersi un riferimento al potere di *advocacy*, che svolge un ruolo di notevole rilievo nell'ottica del più ampio obiettivo del raggiungimento della piena concorrenza nel settore dei trasporti

Invero, ai sensi dell'art. 2 della l. 14 novembre 1995, n. 481 e dell'art. 37 del d.l. 201/2011, l'Autorità ha facoltà di indicare al Parlamento e al Governo le norme che possano contribuire al miglior funzionamento dei trasporti, nonché di segnalare ai medesimi, oltreché eventuali lacune normative, le disposizioni di legge che rappresentino un ostacolo al corretto funzionamento dei diversi settori. Inoltre, all'Autorità è attribuita una funzione di consulenza al Governo, relativamente alle materie di propria competenza, al fine della definizione, recepimento e attuazione della normativa comunitaria.

L'attività di *advocacy* viene esercitata dall'Autorità anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche e degli enti strumentali in ordine alla verifica preventiva della congruenza degli atti da esse emanati con le norme di regolazione in materia di trasporto.

Nello specifico, l'Autorità, quando fa una segnalazione ed emana un parere, deve valutare l'equilibrio tra le distorsioni presenti nel settore regolato, dovute all'assenza di regole ovvero all'eccesso di regole, e l'interesse perseguito dalle norme o atti (oggetto di segnalazione o parere). In sostanza, la valutazione dell'Autorità attesta la sussistenza o meno di un

rapporto di proporzionalità tra l'interesse allo sviluppo del settore dei trasporti e il più generale interesse pubblico<sup>(62)</sup>.

In tale ambito, merita richiamare il potere attribuito all'Autorità di agire in giudizio contro gli atti generali e particolari adottati dagli enti locali in ordine alla gestione del servizio taxi.

Invero, ai sensi della l. m) dell'art. 37 del d.l. 201/2011 (come modificato dal d.lgs. 1/2012), l'Autorità, con particolare riferimento al servizio taxi, ha il compito di “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, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti”<sup>(63)</sup>. Ebbene, l'Autorità può ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio contro gli atti degli enti locali che violino i diritti di mobilità degli utenti.

Alla disciplina sinora esposta merita aggiungere un richiamo a quanto previsto in tema di indagini conoscitive dal Regolamento concernente le procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'Autorità.

---

<sup>(62)</sup> S. LOIACONO, P. OCCHIUZZI, *op. cit.*, pag. 79.

<sup>(63)</sup> In base alla norma citata, “Comuni e regioni, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono, previa acquisizione di preventivo parere da parte dell'Autorità, ad adeguare il servizio dei taxi, nel rispetto dei seguenti principi: 1) l'incremento del numero delle licenze ove ritenuto necessario anche in base alle analisi effettuate dalla Autorità per confronto nell'ambito di realtà europee comparabili, a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali, bandendo concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica, ovvero in deroga ove la programmazione numerica manchi o non sia ritenuta idonea dal comune ad assicurare un livello di offerta adeguato, per il rilascio, a titolo gratuito o a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, fissando, in caso di titolo oneroso, il relativo importo ed individuando, in caso di eccedenza delle domande, uno o più criteri selettivi di valutazione automatica o immediata, che assicurino la conclusione della procedura in tempi celeri. I proventi derivanti dal rilascio di licenze a titolo oneroso sono finalizzati ad adeguate compensazioni da corrispondere a coloro che sono già titolari di licenza; 2) consentire ai titolari di licenza d'intesa con i comuni una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme; 3) consentire una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione a tutela dei consumatori, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal comune per percorsi prestabiliti; 4) migliorare la qualità di offerta del servizio, individuando criteri mirati ad ampliare la formazione professionale degli operatori con particolare riferimento alla sicurezza stradale e alla conoscenza delle lingue straniere, nonché alla conoscenza della normativa in materia fiscale, amministrativa e civilistica del settore, favorendo gli investimenti in nuove tecnologie per l'efficientamento organizzativo ed ambientale del servizio e adottando la carta dei servizi a livello regionale”.

Quest'ultimo, all'art. 3, prevede: "1. L'Autorità può procedere ad attività ispettiva a seguito dell'avvio del procedimento sanzionatorio per acquisire elementi ritenuti utili all'efficace svolgimento dell'istruttoria. 2. L'Autorità può procedere ad attività ispettiva, altresì, previa valutazione delle informazioni giunte a sua conoscenza con reclami, segnalazioni, esposti, mediante i mezzi di comunicazione, o comunque in suo possesso, per acquisire elementi ritenuti utili ai fini dell'eventuale avvio del procedimento sanzionatorio. 3. Nei casi previsti dai decreti legislativi n. 70 del 2014, n. 169 del 2014 e n. 129 del 2015, possono anche essere effettuate ispezioni sistematiche sulla base di un programma approvato dal Consiglio, il quale ne può stabilire ambiti, casi e modalità"<sup>(64)</sup>.

---

<sup>(64)</sup> Il Regolamento sopra citato disciplina lo svolgimento dell'attività ispettiva da parte dell'Autorità. In particolare, l'art. 4 (Attività propedeutiche allo svolgimento delle ispezioni) dispone che: "1. Le ispezioni, su proposta motivata del Dirigente dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni, sono autorizzate con delibera del Consiglio. Qualora siano competenti per la fase pre-istruttoria ai sensi dei Regolamenti dell'Autorità altri Uffici, questi ultimi sottopongono motivatamente l'esigenza di ispezioni all'Ufficio Vigilanza e sanzioni, che valuta l'opportunità di formalizzare la proposta di autorizzazione al Consiglio. 2. Il Dirigente dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni incarica il personale dell'ispezione, anche appartenente ad altri Uffici, indicandone il responsabile; l'ispezione può svolgersi con l'assistenza di esperti e collaboratori dell'Autorità. 3. L'avvalimento della collaborazione di altri organi dello Stato avviene anche secondo apposite convenzioni o protocolli d'intesa. Tali organi agiscono con le facoltà e i poteri previsti dalle leggi e dai regolamenti vigenti. 4. Sulla base di convenzioni o protocolli d'intesa possono essere svolte iniziative ispettive in collaborazione con altre Autorità indipendenti". L'art. 5 si occupa, poi delle modalità di conduzione dell'attività ispettiva, prescrivendo che "1. Il personale dell'Autorità incaricato ai sensi dell'articolo 4, comma 2, svolge l'attività ispettiva su presentazione di un atto scritto che precisi l'oggetto dell'ispezione e le sanzioni, previste dalla normativa vigente, per il rifiuto, l'omissione o il ritardo, senza giustificato motivo, di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell'ispezione, nonché nel caso in cui siano forniti informazioni, chiarimenti ed esibiti documenti non veritieri, inesatti, fuorvianti o incompleti. 2. In ogni caso, non costituisce giustificato motivo di rifiuto o di omissione, ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste dalla legge, l'opposizione: a) di vincoli di riservatezza o di competenza imposti da regolamenti aziendali o prescrizioni interne, anche orali; b) di esigenze di autotutela dal rischio di sanzioni fiscali o amministrative; c) di esigenze di tutela del segreto aziendale o industriale, salvo i casi in cui l'Autorità riconosca particolari esigenze preventivamente segnalate al riguardo. 3. Il personale di cui al comma 1 dispone dei seguenti poteri: a) accedere a tutti gli impianti, mezzi di trasporto e uffici dei soggetti nei cui confronti si svolge l'ispezione, ad esclusione della privata dimora; b) controllare i documenti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f) e prenderne copia; c) effettuare rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ogni altra operazione tecnica; d) richiedere informazioni e spiegazioni orali; e) apporre sigilli. 4. I soggetti sottoposti all'ispezione possono farsi assistere da consulenti di propria fiducia, senza tuttavia che l'esercizio di tale facoltà comporti la sospensione dell'attività ispettiva. 5. La documentazione e gli altri elementi acquisiti in applicazione del presente regolamento possono essere utilizzati soltanto per lo scopo per il quale sono stati richiesti e sono tutelati dal segreto d'ufficio ai sensi della normativa vigente". Da ultimo, a norma dell'art. 6 (Adempimenti conclusivi dell'attività ispettiva): "1. Delle operazioni svolte nel corso dell'ispezione, con particolare riferimento alle dichiarazioni, ai documenti e agli altri elementi acquisiti, è redatto processo verbale. 2. Del verbale di ispezione viene data lettura

L'attività di indagine conoscitiva svolta dall'Autorità assume notevole rilievo in ordine alla opportunità di comprendere in maniera approfondita i meccanismi di funzionamento del settore soggetto a regolazione e vigilanza. Oltre a ciò, le indagini conoscitive consentono di analizzare compiutamente non solo gli effetti concreti derivanti dalle condotte commerciali e strategiche degli operatori, ma soprattutto gli ostacoli al corretto svilupparsi della concorrenza creati dall'intervento diretto o indiretto dello Stato.

Tale rilevante funzione rappresenta un importante mezzo attraverso il quale l'Autorità può individuare i settori critici che richiedono un intervento e, di conseguenza, inviare segnalazioni al Governo, oltre che alle altre Autorità amministrative indipendenti e agli enti locali, circa la liceità di certe pratiche commerciali o l'opportunità di taluni vincoli normativi.

Prima di terminare l'analisi dei poteri e delle funzioni dell'Autorità, appare utile compiere una precisazione in merito ai soggetti regolati.

Invero, la norma di cui all'art. 37 del d.l. 201/2011 fa riferimento in diversi punti ai "soggetti sottoposti a regolazione" (si veda, tra gli altri, il comma 3, lett. e), e ancora il comma 3, lett. f)).

In altre parti del medesimo articolo, invece, il legislatore ha utilizzato l'espressione "soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione" (si veda il comma 3, lett. g)).

Di conseguenza, è evidente come nella prima espressione la competenza dell'Autorità sia individuata in senso soggettivo, mentre nella seconda in senso oggettivo.

In ogni caso, a prescindere dall'ambito soggettivo o oggettivo di riferimento, nessuna delle due espressioni è stata chiarita dal legislatore con indicazioni di carattere definitorio.

Come è stato correttamente osservato: "Dalla lett. f) parrebbe che i 'soggetti sottoposti a regolazione' siano solo le imprese attive nell'esercizio dell'attività di trasporto, ma ciò va in contrasto con altri punti della legge, in particolare il comma 2, lett. b) e c) dove si dice che la fissazione delle tariffe è opera dei 'soggetti competenti', mentre l'Autorità dei trasporti si limita a determinarne i 'criteri'. Tale conclusione è avvalorata dal comma 4 ove si

---

al soggetto ispezionato, che ha diritto a riceverne copia. Esso viene sottoscritto dagli incaricati all'ispezione e dal legale rappresentante del soggetto ispezionato, ovvero, in caso di assenza o impedimento di quest'ultimo, da chi ne fa le veci. 3. Dell'eventuale rifiuto a fornire, in tutto o in parte, informazioni e documenti, o a consentire il compimento delle attività ispettive, ovvero a sottoscrivere il verbale d'ispezione, deve essere dato atto nel medesimo. 4. Il verbale deve essere trasmesso, a cura del responsabile dell'ispezione, tempestivamente alla chiusura delle attività ispettive, al Dirigente dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni, il quale provvede ad inviarne copia al Dirigente dell'Ufficio che abbia eventualmente richiesto l'ispezione e, per conoscenza, al Segretario generale".

dice che ‘restano ferme tutte le altre competenze sia delle amministrazioni pubbliche che di altre autorità’. Infine se ‘atti di regolazione’ sono anche i ‘criteri’ oppure la ‘definizione degli schemi dei bandi di gare’ (comma 2, lett. f), si deve concludere che fra i ‘soggetti sottoposti a regolazione’ ci sono anche le altre autorità di settore, oltre a soggetti di diritto pubblico, quali Regioni, Province, Comuni, coi quali l’Autorità deve necessariamente interloquire”<sup>(65)</sup>.

---

<sup>(65)</sup> A. FRIGNANI, *op. cit.*, pag. 52.

## CAPITOLO II

### IL RUOLO DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI NEL CONTESTO ISTITUZIONALE

1. I confini dell'attività e dei poteri dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti: incontri e scontri tra autorità amministrative indipendenti. 1.1. In particolare: i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il ruolo dell'AGCM nella tutela del mercato del trasporto. 1.1.1. segue. Interferenze tra concorrenza e regolazione. 2. Il settore del trasporto aereo: la linea di confine tra le competenze assegnate all'ART e all'ENAC. 3. I rapporti con le autonomie territoriali. 3.1. Il difficile dialogo con le Regioni: il trasporto pubblico locale. 3.2. La delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 5 del 16 gennaio 2014.

#### *1. I confini dell'attività e dei poteri dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti: incontri e scontri tra autorità amministrative indipendenti*

Terminata l'analisi delle funzioni e dei poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti, è possibile ora verificare in che termini si ponga la problematica relativa alle interferenze tra le attribuzioni assegnate all'Autorità e quelle affidate ad altre amministrazioni che operano nel settore dei trasporti.

In particolare, si guarderà tanto alle amministrazioni cui sono state affidate funzioni di natura verticale e che si occupano precipuamente della materia del trasporto, o di un suo comparto (quali, ad esempio, l'ENAC), quanto alle amministrazioni deputate allo svolgimento di funzioni di natura orizzontale (si analizzeranno, nello specifico, i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato), le quali ultime, pur preposte alla tutela di interessi diversi e più ampi, incidono per loro stessa vocazione sul settore dei trasporti.

Appare opportuno segnalare che, in principio, quando si fece concreta la proposta di creare un'autorità che si occupasse esclusivamente della materia dei trasporti, una parte della dottrina espresse parere contrario, in ragione del numero già cospicuo di autorità amministrative indipendenti<sup>(66)</sup>. Queste voci si aggiungevano a quanti auspicavano un accorpamento delle

---

<sup>(66)</sup> L. ZINGALES, *Troppe authority non aprono il mercato*, in *Sole-24 Ore*, 19 aprile 2012.

autorità, anche in relazione alla necessità di diminuire i costi dell'erario (nella scia di una generalizzata *spending review*).

Tuttavia, fu ben presto molto evidente che “il settore dei trasporti presenta peculiarità tali per cui era difficile immaginare quale delle Autorità esistenti potesse svolgere i compiti che la specificità del settore imponeva. Questa esigenza non era sentita per quanto concerne il monitoraggio ai fini della tutela della concorrenza, in quanto i poteri che la legge n. 287/1990 attribuisce all'AGCM sono sufficienti per sanzionare i cartelli e gli abusi di posizione dominante (anche quelli escludenti). A diverse conclusioni si deve giungere per tutta l'attività regolatoria”<sup>(67)</sup>.

La scelta di istituire un'Autorità di regolazione dei trasporti, pertanto, deve leggersi nell'ottica di completamento del sistema della regolazione indipendente nei servizi di pubblica utilità, così come inizialmente elaborato in sede di emanazione della l. 481/1995. L'obiettivo, invero, era quello di concentrare in una sola organizzazione pubblica dal carattere trasversale un complesso numero di funzioni prima diluite su molte entità di pubbliche amministrazioni, privilegiando così un modello istituzionale “globalizzato”<sup>(68)</sup>. Vi è chi ha osservato come il modello unitario comporti “potenziali effetti positivi in termini di risparmio di spesa, sviluppo di professionalità e supporto efficace agli orientamenti di politica industriale”<sup>(69)</sup>.

D'altronde, la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato, in diverse occasioni, si era espressa a favore della istituzione di un'autorità indipendente dei trasporti.

In proposito si può citare, quale esempio tra i molti, la segnalazione del 26 febbraio 1998, resa in merito al d.lgs. n. 422/1997, al fine di sollecitare l'adozione di disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo citato, concernente il conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico regionale e locale.

Si cita testualmente: “A parere dell'Autorità, l'elevato volume di risorse pubbliche assorbite da sussidi ai servizi di trasporto pubblico locale trova

---

<sup>(67)</sup> A. FRIGNANI, *op. cit.*, pag. 45.

<sup>(68)</sup> S. PERUGINI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti nel contesto dei regolatori indipendenti: sul piano normativo e della prassi (cd. fase ascendente)*, in *Consumerism 2014, La nuova tutela del consumatore tra regolazione europea e Authority nazionali*, Settimo rapporto annuale. Si vedano anche S. LOIACONO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti tra recepimento e applicazione diretta del diritto dell'Unione europea (cd. fase discendente, idem)*.

<sup>(69)</sup> In questi termini L. VECERE, L. PALUMBO, *Autorità dei trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa di indirizzo e regolamentare comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, in *Riv. giur. circolazione*, II, 2012.

origine nell'operare di più cause: una tariffazione basata sui costi di un servizio pubblico i cui confini non sempre sono chiari e definiti, insufficienti controlli di efficienza e assetti di mercato monopolistici. Tutto ciò si riflette in limitati incentivi all'efficienza interna. Il risanamento del trasporto pubblico locale richiede quindi una pluralità di interventi. In particolare, l'introduzione, ove possibile, di meccanismi concorrenziali può rappresentare, anche in questo settore, lo strumento più appropriato per l'ottenimento dell'efficienza. Un maggior orientamento al mercato è però spesso condizionato dall'imposizione di obblighi di servizio pubblico non sempre necessari e ciò causa condizioni di esercizio non economiche. Tali obblighi dovrebbero pertanto essere circoscritti alle situazioni per le quali risultano effettivamente indispensabili. Il riassetto del settore dovrebbe porsi l'obiettivo di massimizzare gli spazi di concorrenza e minimizzare il volume dei sussidi. Il perseguimento di tali obiettivi, pur favorito dalle previsioni del decreto legislativo in esame che responsabilizzano gli enti locali nella definizione della domanda dei servizi di trasporto pubblico locale, richiede di cambiare i modi in cui viene fornito il servizio. In particolare, l'Autorità auspica: 1) una modifica delle disposizioni contenute nel decreto legislativo in modo da rendere esplicito che il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio costituisce la forma ordinaria di affidamento; 2) che per l'affidamento dei servizi si passi, ove possibile, dallo strumento della concessione al regime autorizzatorio; 3) l'adozione di metodi di incentivazione basati sul periodico raffronto della performance del singolo operatore con quelle dei soggetti presenti in altri ambiti territoriali; 4) la riduzione del periodo transitorio durante il quale gli affidamenti della gestione dei servizi verranno effettuati in assenza di un previo confronto concorrenziale tra operatori; 5) che il decentramento regionale sia effettuato in modo da rendere comunque possibili forme di concorrenza comparativa e da assicurare la piena separazione dei soggetti che svolgono una funzione di regolazione da quelli che erogano il servizio; 6) che la riforma del trasporto pubblico locale, e in particolare l'integrazione tra diversi mezzi di trasporto, non costituisca un ostacolo per la separazione, prevista dalla Direttiva Comunitaria n. 91/440, tra la gestione della rete e l'erogazione dei servizi di trasporto ferroviario".

L'AGCM, innanzitutto, auspicava l'abbandono di ogni forma di affidamento diretto in favore di procedure ad evidenza pubblica per la scelta degli operatori più efficienti, al fine di realizzare gli obiettivi di massimizzazione della concorrenza e di minimizzazione dei sussidi. Inoltre, indicava quale migliore soluzione l'abbandono di attività riservate (tramite il

meccanismo concessorio) ed il contestuale incremento di concorrenzialità (tramite il meccanismo autorizzatorio).

Come correttamente osservato: “La segnalazione prosegue poi dicendo che bisogna selezionare quei mercati che potrebbero ‘reggersi sulle proprie gambe’ senza bisogno di sussidi o riserve. Ma anche nei mercati che di tali sussidi hanno bisogno, bisognerebbe mettere a gara l’affidamento, dopo aver stabilito il ‘livello minimo di servizio’, i ‘livelli tariffari socialmente accettabili’, e tenendo conto dei costi reali e della ragionevole remunerazione degli investimenti necessari. Tutte funzioni queste ultime che non possono essere esercitate se non da un’ autorità regolatoria”<sup>(70)</sup>. Lo stesso Autore sottolinea poi “Non ci si può nascondere dunque che era stata l’AGCM stessa ad invocare l’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti. Una tale esigenza era poi stata ribadita dall’AGCM in tutte le relazioni annuali successive. Gli stessi casi NTV/RTI e Arenaways, dove l’AGCM era stata tirata per i capelli a svolgere funzioni regolatorie, sono la dimostrazione indiretta della necessità di istituire una autorità ad hoc”<sup>(71)</sup>.

Merita, altresì, evidenziare quanto affermato dalla AGCM nella segnalazione AS901, rubricata “Proposte di riforma pro concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza per l’anno 2012”. Si legge, infatti, con particolare riferimento al trasporto ferroviario, che l’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti rappresenta un importante strumento per realizzare una piena apertura di tale settore alla concorrenza, soprattutto in considerazione della opportunità di risolvere il problema della separazione proprietaria tra il gestore della infrastruttura e l’impresa erogatrice del servizio di trasporto.

Del pari, nella segnalazione AS988, recante “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013”, l’AGCM raccomandava che l’Autorità fosse resa operante con particolare celerità. “Per tutti i settori del trasporto e, in particolare, per quello del trasporto ferroviario, l’Autorità sollecita l’immediato avvio dell’operatività dell’Autorità di regolazione dei trasporti, in quanto lo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti da parte di un soggetto terzo indipendente risulta essenziale per addivenire ad una piena apertura del settore dei trasporti e di quello ferroviario”.

---

<sup>(70)</sup> A. FRIGNANI, *op. cit.*, pag. 46.

<sup>(71)</sup> *Ibidem.*

1.1. *In particolare: i rapporti con l’Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il ruolo dell’AGCM nella tutela della concorrenza nel mercato del trasporto*

I maggiori rischi di sovrapposizione di competenze si riscontrano nei rapporti tra l’Autorità di regolazione dei trasporti e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, in specie con riguardo all’attività di promozione e tutela della concorrenza.

Invero, oltre che per la ragione che si tratta evidentemente di una materia di natura trasversale, la normativa *antitrust* vede applicazione frequente proprio nel settore del trasporto.

Non di rado, infatti, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato è intervenuta nei diversi ambiti del trasporto per denunciare e sanzionare comportamenti contrari alle regole della concorrenza, quali, tra gli altri, abusi di posizione dominante, intese e concentrazioni vietate.

Nel comparto del trasporto marittimo, si può citare il provvedimento dell’11 giugno 2013, n. 24405, I743, emanato a conclusione di un procedimento avviato nel 2011 nei confronti delle società Moby, Snav, Grandi Navi Veloci e Forship (marchio “Sardinia Ferries”), e delle loro controllanti, per verificare se avessero o meno posto in essere un’intesa restrittiva della concorrenza, finalizzata all’aumento coordinato dei prezzi per il trasporto passeggeri da/per la Sardegna, in particolare, sui collegamenti da/per Civitavecchia, Livorno e Genova a/da Olbia-Golfo Aranci e Porto Torres, alterando un corretto confronto concorrenziale.

Il procedimento si giustificava alla luce delle numerose segnalazioni arrivate all’Autorità da privati cittadini, associazioni dei consumatori e dalle Regioni Sardegna e Liguria, che denunciavano significativi incrementi dei prezzi relativi al periodo estivo 2011. Le analisi condotte dagli uffici dell’Antitrust sulla dinamica dei prezzi delle compagnie private confermavano un incremento generalizzato dei prezzi praticati dagli operatori, incremento medio stimato nell’ordine del 90-110% rispetto ai prezzi dell’anno precedente.

Le compagnie interessate, anche a mezzo stampa, giustificavano gli incrementi dei prezzi con il rilevante aumento del prezzo del carburante. Come noto, la traslazione a valle di oggettivi aumenti di costo, di per sé legittima se frutto di condotte autonome, configura un illecito concorrenziale laddove sia il risultato di un coordinamento delle parti. Peraltro, era stato accertato che gli stessi operatori che erogano servizi di trasporto da/per la Sardegna erano attivi anche in altre rotte (tra cui ad esempio i collegamenti

con la Sicilia) e che, su queste, non avevano trasferito egualmente i suddetti incrementi di costo sui prezzi finali.

L'AGCM, nel suo provvedimento, osservava che le evidenze istruttorie mostravano “un chiaro parallelismo che vedeva le imprese coinvolte agire al rialzo sui prezzi, senza temere le reciproche reazioni, laddove, in un normale contesto competitivo e in un'ottica di massimizzazione dei profitti individuali, ciascun operatore avrebbe dovuto razionalmente adottare strategie tariffarie volte a sottrarre clienti alla concorrenza”.

Peraltro, non si rinvenivano spiegazioni alternative al comportamento delle imprese interessate. Come messo in evidenza dall'AGCM, “la giurisprudenza ha chiarito che un parallelismo consapevole delle condotte tenute da imprese, di per sé lecito, può essere considerato come frutto di un'intesa anticoncorrenziale, ove emergano indizi gravi, precisi e concordanti rappresentati, alternativamente o cumulativamente (enfasi aggiunta): a) dall'impossibilità di spiegare alternativamente la condotta parallela come frutto plausibile delle iniziative imprenditoriali (onere a carico dell'Autorità); b) dalla presenza di elementi di riscontro (quali contatti e scambi di informazioni) rivelatori di una concertazione e di una collaborazione anomala (l'onere probatorio contrario viene spostato in capo alle imprese). La fattispecie contestata costituisce appunto una pratica concordata in cui le imprese hanno tenuto condotte parallele consapevoli che non possono essere qualificate come autonomi comportamenti d'impresa, dal momento che le risultanze istruttorie hanno evidenziato l'assenza di spiegazioni economiche alternative. Sotto questo profilo, nel corso del procedimento sono state analizzate le possibili cause economiche a cui ricondurre gli anomali aumenti dei prezzi e, come di seguito illustrato, né l'elasticità della domanda, né la trasparenza del mercato, né l'incremento del costo del carburante, né, infine, le perdite subite dagli operatori, sono risultati elementi idonei a giustificare la contestuale impennata dei prezzi dei traghetti per la Sardegna nella stagione estiva 2011”.

Alla luce delle risultanze del procedimento istruttorio, l'AGCM ha ritenuto che l'intesa in esame configurasse un'alterazione delle dinamiche competitive nel mercato del trasporto passeggeri in violazione dell'articolo 101 del TFUE, in particolare in considerazione del fatto che i collegamenti marittimi per la Sardegna costituiscono una parte rilevante del trasporto marittimo in Italia<sup>(72)</sup>.

---

<sup>(72)</sup> L'AGCM ha applicato una sanzione alle imprese di navigazione interessate, in particolare, nella misura di 5.462.310 euro per Moby, per GNV di 2.370.795 euro, per SNAV di 231.765 euro, infine per Marinvest di 42.575 euro.

Del pari, nel settore del trasporto ferroviario, l'AGCM ha svolto un ruolo di notevole rilievo in svariate occasioni.

Tra i diversi esempi che possono citarsi, merita ricordare l'intervento relativo al caso FS/ NTV, prov. del 19 febbraio 2014, n. 24804, A443<sup>(73)</sup>. In particolare, a seguito di una segnalazione dell'impresa ferroviaria Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.a. l'AGCM ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Ferrovie dello Stato S.p.a., Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., Trenitalia S.p.a., Grandi Stazioni S.p.a., Centostazioni S.p.a. e FS Sistemi Urbani S.r.l., per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 TFUE, consistente in un'articolata strategia escludente posta in essere dalle predette società ai danni di NTV, unico concorrente di Trenitalia nell'offerta di servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, nei mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (accesso alla rete e agli impianti di manutenzione della stessa), della gestione di spazi pubblicitari all'interno delle stazioni, nonché nell'offerta di servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità.

Il procedimento, accertati i rischi anticoncorrenziali denunciati da NTV, si è concluso, invece che con un provvedimento che accertasse l'infrazione, con un provvedimento di accettazione degli impegni (non di tutti, ma solo di alcuni di essi) presentati dalle società sopra menzionate in quanto idonei a scongiurare detti rischi, in specie favorendo l'ingresso di nuovi operatori nel mercato del trasporto ferroviario e evitando pratiche restrittive della concorrenza.

Nello specifico, l'AGCM ha osservato che “gli impegni presentati da FS, RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni appaiono, complessivamente considerati, idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria, nella misura in cui consentono di ampliare le possibilità di accesso al mercato del trasporto ferroviario passeggeri AV per le imprese ferroviarie. Ciò, in particolare, in considerazione dell'impatto degli impegni ad incidere significativamente sui profili essenziali del procedimento, in ragione dell'apprezzabile riduzione delle lamentate discriminazioni tanto nell'accesso all'infrastruttura di rete quanto nell'utilizzo efficiente degli spazi all'interno delle stazioni. Quanto al primo profilo di contestazione, rilevano gli impegni assunti da RFI di riduzione del canone di accesso alla rete e di snellimento della disciplina delle interlocuzioni con le amministrazioni pubbliche in caso di allocazione di capacità al fine di venire incontro alle esigenze delle imprese ferroviarie, nonché la circostanza che il gestore dell'infrastruttura abbia risolto, per il nuovo anno ferroviario

---

<sup>(73)</sup> In *Boll.*, 2014, n. 11.

(dicembre 2013-dicembre 2014), le problematiche relative alla mancata assegnazione di tracce nella fascia oraria di punta (tre le 7 e le otto del mattino). In relazione alle discriminazioni e alle inefficienze nelle stazioni, assumono importanza gli impegni di RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni in materia di segnaletica orizzontale, pubblicità dinamica, aree minime garantite per desk mobili e biglietterie, nonché di procedure per l'assegnazione degli spazi pubblicitari all'interno delle stazioni servite da NTV. Quanto all'accessibilità di NTV agli impianti di manutenzione siti nella zona di Milano, invece, l'impianto di Milano San Rocco risulta allo stato oggetto di uno specifico progetto di riqualificazione urbana che esclude di fatto la disponibilità dello stesso sia per NTV che per altre imprese ferroviarie, compresa Trenitalia. Occorre evidenziare che nel caso degli impianti di manutenzione la caratteristica di non duplicabilità a costi sostenibili da parte di un operatore efficiente, che costituisce il tratto distintivo di un'infrastruttura essenziale, è strettamente correlata alla disponibilità, concreta, in tempi e costi ragionevoli, di eventuali infrastrutture alternative a quelle prescelte dal nuovo operatore. Al riguardo si osserva che la relazione sulla gestione dell'esercizio 2012, di cui al bilancio di NTV del 2012, dava conto della possibilità di compensare oneri incrementali connessi alla necessità di effettuare cd. ritorni a vuoto dei treni NTV, mediante l'utilizzo dell'impianto di manutenzione di Bologna. In ogni caso, resta ferma la possibilità per le imprese ferroviarie richiedenti di usufruire degli impianti di manutenzione rotabili di RFI, previo rispetto delle procedure previste dal PIR. Come già detto, l'impegno di Trenitalia deve essere rigettato in quanto inidoneo a risolvere le problematiche contestate in sede di avvio ed anzi potenzialmente suscettibile di favorire la creazione di un contesto collusivo. Con specifico riferimento al margin squeeze, il livello del prezzo praticato dall'impresa sul mercato a valle rileva solo nella misura in cui concorre a determinare un margine tra prezzi e costi negativo o non sufficiente a coprire i costi specifici che gli stessi concorrenti sostengono per erogare i servizi in questione nei mercati a valle. In quest'ottica, non necessariamente entrambe le leve devono essere azionate per ottenere l'obiettivo di cessare l'abusiva compressione del margine: anche la variazione di uno solo dei due prezzi, purché nella misura necessaria a rendere il margine prezzi/costi positivo (o comunque compatibile con la condizione di profittabilità nel mercato a valle), può essere idonea a risolvere i problemi concorrenziali. Conseguentemente, nel caso di specie, il rimedio assunto da RFI nel mercato a monte consente di ampliare il margine tra prezzi e costi ed è idoneo a far cessare la condotta di margin squeeze contestata.

Resta impregiudicata la possibilità di valutare eventuali condotte restrittive della concorrenza assunte da Trenitalia, diverse da quelle oggetto di contestazione nel procedimento in questione, ai sensi dell'articolo 102 TFUE”.

Anche nell'ambito del trasporto aereo l'AGCM ha svolto un ruolo determinante per la tutela della concorrenza. Si può citare, in proposito, il procedimento avviato nei confronti della società Aeroporti di Roma S.p.a. (ADR) (prov. del 31 gennaio 2013, n. 24190, A442<sup>(74)</sup>) anche questo conclusosi senza alcun accertamento di infrazioni. In particolare, a seguito di una segnalazione pervenuta da parte dell'Associazione Nazionale Fornitori Trasporti – Assofort, l'AGCM ha avviato un'istruttoria nei confronti di Aeroporti di Roma S.p.a. per verificare l'eventuale rilevanza ai sensi dell'art. 3 della legge n. 287/90 delle condotte consistenti, tra l'altro, nel tentativo d'imporre a Hertz Italiana S.r.l., propria associata, condizioni ingiustificatamente gravose, nella forma di corrispettivi per servizi non resi, per lo svolgimento di attività di autonoleggio cd. *low cost* svolte al di fuori dell'aeroporto di Roma Fiumicino.

In sostanza, veniva denunciato un possibile abuso di posizione dominante, in grado, tra l'altro, di impedire o limitare la fornitura di servizi *low cost*, pregiudicando lo sviluppo di attività economiche in grado di esercitare una pressione concorrenziale sui servizi di autonoleggio già esistenti.

A fronte di tali denunce, l'ADR ha presentato degli impegni, così valutati dall'AGCM: “gli impegni presentati da ADR appaiono idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria, per le motivazioni di seguito riportate. La messa a disposizione da parte di ADR di 8 spazi di sosta/fermata (di seguito, Stalli) appare idonea a consentire uno sviluppo dei servizi di autonoleggio *low cost*. Gli operatori saranno infatti posti nelle condizioni di utilizzare una pluralità di spazi, appositamente segnalati, situati in aree strategiche dell'Aeroporto, ossia 4 presso il terminal dei voli nazionali e 4 presso il terminal dei voli internazionali. ADR ha inoltre prospettato un possibile sviluppo infrastrutturale dell'area aeroportuale, che potrà consentire anche nuove allocazioni di spazi da destinare a stalli di fermata/sosta. Per quanto attiene al corrispettivo che sarà richiesto da ADR per la subconcessione degli Stalli, a fronte degli esiti del market test, la società si è impegnata ad applicare un importo fisso, privo di royalty sul fatturato e dunque non commisurato alle performance commerciali delle imprese. ADR si impegna a calcolare tale importo fisso alla luce dei seguenti

---

<sup>(74)</sup> In *Boll.*, 2013, n. 6.

parametri: 1) dimensione dell'impresa al momento della stipula del contratto di sub-concessione degli Stalli e 2) intensità di sfruttamento dei servizi aeroportuali. Si tratta di parametri strettamente volti a valutare l'effettivo e diverso impiego da parte dei singoli operatori degli Stalli in condivisione, in termini di frequenza dell'occupazione fisica degli spazi, al fine di consentire una fruizione equa e non discriminatoria di tali aree del sedime aeroportuale. ADR ha altresì previsto che il corrispettivo fisso non possa superare un importo massimo derivante dalla media aritmetica semplice degli importi dei cinque contratti allo stato stipulati da ADR con altrettanti autoparcheggiatori, rispettivamente corrispondenti, per l'anno 2012, a 16.000 euro, 24.000 euro, 25.000 euro, 25.000 euro, 110.000 euro. Tale previsione, laddove fa riferimento a rapporti contrattuali che implicano un utilizzo analogo degli Stalli, consente una verifica trasparente delle modalità di sfruttamento economico da parte di ADR di beni e spazi necessari per lo svolgimento di servizi commerciali all'interno dell'Aeroporto. A fronte della condivisione degli Stalli con altri operatori, ove si verifichi una saturazione degli spazi disponibili tale da determinare problematiche alla viabilità aeroportuale e alla sicurezza operativa che dovessero essere segnalate dalle autorità competenti, gli impegni proposti da ADR prevedono il ricorso, [omissis], a una procedura di gara che selezioni gli operatori secondo modalità trasparenti e non discriminatorie, con preventiva comunicazione all'Autorità della relativa disciplina di gara al fine di consentire la rilevazione di eventuali criticità sotto il profilo della concorrenza. Tale disposizione consente di sciogliere le preoccupazioni sollevate dall'ENAC in ordine al coordinamento tra operatori che condividono gli Stalli e al conseguente rischio di congestionamento degli spazi. Per quanto attiene, infine, all'impegno di ADR a rinunciare a richiedere direttamente a Hertz il pagamento delle royalty sull'Attività Advantage, esso appare in linea con le misure positivamente adottate per l'eliminazione degli ostacoli frapposti allo svolgimento di attività di autonoleggio low cost, ed in particolare con la scelta di introdurre un corrispettivo fisso in luogo di uno anche commisurato agli introiti d'impresa. In conclusione, gli impegni presentati da ADR appaiono coerenti e proporzionati rispetto all'ipotesi di infrazione contestata, nonché idonei a rimuovere gli effetti pregiudizievoli per la concorrenza – in particolare per quanto riguarda gli ostacoli frapposti allo sviluppo di servizi di autonoleggio low cost nell'area dell'Aeroporto – con conseguenti benefici per i consumatori finali”.

Non da ultimo, anche nel trasporto su strada l'AGCM ha avuto occasione di apportare un rilevante contributo nella tutela della concorrenza

di questo mercato, come dimostrato nel caso inerente la fissazione dei cd. costi minimi di esercizio.

Come noto, nella seconda metà del 2011, a seguito di manifestazioni sindacali anche violente, che avevano bloccato i trasporti merci su strada in larga parte del territorio nazionale, il Governo aveva ottenuto dal Parlamento con la l. n. 148/2011 di introdurre modifiche all'art. 83 bis commi 1, 2, 4 e 4bis, della legge n. 133/2008. Con tali modifiche veniva attribuito all'Osservatorio presso la Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica il compito di determinare mensilmente i costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi e dei costi minimi di esercizio che garantiscano il rispetto dei parametri di sicurezza<sup>(75)</sup>.

A fronte della fissazione di tali costi minimi, molte imprese di trasporto ed associazioni di imprese, avevano eccepito la incompatibilità della norma suddetta con i principi di diritto comunitario in materia di concorrenza e di libera circolazione delle imprese. Veniva denunciato che tali prescrizioni impedivano agli operatori di trarre vantaggio da prezzi di costo inferiori per proporre prezzi più allettanti e dunque si ostacolava l'ingresso sul mercato di nuovi operatori.

L'AGCM con proprio parere del 5 marzo 2012 si è espressa nel senso di ritenere la normativa così formulata in contrasto con le disposizioni di tutela della concorrenza sia a livello nazionale che comunitario e, pertanto, invitava le amministrazioni destinatarie a disapplicare la norma<sup>(76)</sup>.

Alla luce di quanto sinora esposto, è evidente che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia svolto, prima dell'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, una funzione suppletiva di primaria importanza, intervenendo in maniera massiccia nel settore dei trasporti,

---

<sup>(75)</sup> A. FRIGNANI, *op. cit.*, 48 ss.

<sup>(76)</sup> Si segnala anche la Relazione Annuale dell'AGCM relativa al 2011. In essa si legge: "la previsione di accordi volontari di settore conclusi tra le organizzazioni associative di vettori rappresentati nella Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica, volti all'individuazione di 'costi minimi di esercizio', finendo per tradursi nella fissazione di tariffe minime, non costituisce uno strumento idoneo per garantire il soddisfacimento di standard qualitativi e di sicurezza del servizio, risultando, piuttosto, uno strumento per assicurare condizioni di redditività anche a coloro che offrono un servizio inefficiente e di qualità non elevata. L'AGCM ha sottolineato inoltre come le modifiche apportate dalla nuova normativa - secondo cui in particolare detti 'costi minimi di esercizio' devono essere sottoposti al parere preventivo della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica - apparivano inidonee ad eliminare il rischio che l'individuazione di tali costi si traduca, di fatto, nella fissazione di tariffe minime. Infine, l'Autorità ha evidenziato che subordinare l'efficacia dei costi minimi alla loro pubblicazione con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, così come previsto dalla nuova normativa, appariva suscettibile di avallare la liceità degli stessi, pur in presenza di eventuali violazioni della normativa antitrust".

contribuendo positivamente alla creazione di un mercato concorrenziale, sotto i diversi profili della riduzione delle tariffe, della differenziazione dell'offerta e della innovazione e integrazione dei servizi.

#### 1.1.1. segue. *Interferenze tra concorrenza e regolazione*

Tutto quanto precede assume notevole rilievo ai fini della presente indagine, in quanto, evidenziando il contesto nel quale si è inserita l'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, consente di approfondire i risvolti di tale istituzione, in termini di sovrapposizione di competenze.

Il dato normativo di riferimento è rappresentato dall'art. 37, c. 4, del d.l. 201/2011, il quale stabilisce che “restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti”<sup>(77)</sup>.

Ebbene, come messo in evidenza nel corso della trattazione, i compiti affidati all'Autorità sono sostanzialmente inerenti al potere di regolazione, per lo più concernente, tra gli altri, la predeterminazione di criteri per la fissazione delle tariffe, la predisposizione degli schemi dei bandi di gara, la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e la promozione della qualità dei servizi di trasporto a tutela degli utenti.

Tuttavia, nonostante la funzione regolatoria sia preponderante, all'Autorità sono stati attribuiti svariati compiti relativi alla concorrenza, quali, tra i molti già citati, quello di garantire eque condizioni di accesso e di uso delle infrastrutture e quello di scongiurare episodi di discriminazione tra gli operatori.

La problematica così inquadrata si inserisce nella più ampia tematica inerente la demarcazione della linea di confine tra regolazione e

---

<sup>(77)</sup> Relativamente al dato normativo, occorre segnalare che nell'art. 37 manca l'obbligo a carico dell'Autorità di segnalare all'AGCM la sussistenza di ipotesi di violazioni della l. 287/1990, che invece dovrebbe valere per tutte le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ai sensi della l. 481/1995, art. 2, comma 33.

concorrenza<sup>(78)</sup>, più specificamente tra regolazione settoriale e diritto *antitrust*<sup>(79)</sup>.

In merito, appare utile citare le parole del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giovanni Pitruzzella, il quale, dopo aver osservato che i rapporti tra regolazione e concorrenza sono molteplici e che i problemi di interferenza tra i due poteri non sono di immediata soluzione, afferma che “la regulation [...] trova la sua principale giustificazione nella presenza di fallimenti di mercato. Proprio questi ultimi, rendono accettabile l'intervento pubblico anche ai fautori di un'economia di mercato. In primo luogo è ricondotta a tale situazione la mancanza di concorrenza per la presenza di un monopolio naturale. Pertanto, la regolazione può avere essa stessa una finalità pro-concorrenziale. Vi sono poi altri fallimenti di mercato che giustificano la regolazione, come: 1) presenza di esternalità negative; 2) mercati incompleti; 3) produzione e tutela di beni pubblici; 4) difetti informativi. L'elenco delle finalità della regolazione si è poi progressivamente allargato ricomprendendo tanti altri beni come la tutela dei consumatori, la salvaguardia dell'ambiente, la crescita economica, gli squilibri di mercato, la disoccupazione ecc.”<sup>(80)</sup>.

Secondo quanto affermato dal Presidente dell'AGCM, tra regolazione e concorrenza esisterebbero almeno quattro tipi diversi di relazioni.

La prima riguarderebbe l'applicabilità del diritto della concorrenza a settori regolati. Egli sintetizza il problema nella seguente domanda: “nei settori economici in cui esiste un'Autorità di regolazione, quando l'impresa si è formalmente conformata alla regolazione, c'è ancora spazio per la configurazione di illeciti *antitrust*?”

La seconda relazione riguarderebbe l'eventuale condizionamento delle finalità perseguite con la regolazione sull'applicazione del diritto della concorrenza. La questione si incentrerebbe sulla possibilità che nel contesto dell'*antitrust* si possa tenere conto di obiettivi diversi rispetto a quelli propriamente concorrenziali.

La terza relazione sarebbe quella tra le diverse finalità della regolazione, e più precisamente inerente l'eventuale *trade off* tra la finalità

---

<sup>(78)</sup> Per un approfondimento della questione si veda, tra gli altri, F. BASSAN, *Concorrenza e Regolazione nel diritto comunitario delle comunicazioni elettroniche*, Torino, 2002.

<sup>(79)</sup> In questi termini S. PERUGINI, *ART: il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali*, in *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., pag. 104.

<sup>(80)</sup> G. PITRUZZELLA, *Concorrenza e regolazione*, in *www.federalismi.it*, XXII, 2014, *passim*.

pro-concorrenziale – che generalmente è perseguita attraverso la regolazione – e finalità diverse (quali, tra le altre, la tutela dell’ambiente).

Non da ultimo, il Presidente dell’AGCM rileva la presenza di problemi più generali, attinenti, da un lato, l’effettiva capacità della regolazione di farsi promotrice della concorrenza, dall’altro, la dimensione territoriale della regolazione pro-concorrenziale, ovvero se debba limitarsi ad una dimensione nazionale o possa/debba, espandersi ad una dimensione europea.

Rinviando al contributo citato per un maggiore approfondimento dei profili sopra evidenziati, sia consentito limitarsi a osservare, ai fini della presente trattazione, che le problematiche sollevate possono trovare una soluzione in quanto affermato dalla giurisprudenza ormai consolidata, comunitaria e nazionale, secondo la quale i rapporti tra la disciplina *antitrust* e la regolazione settoriale non si configurano in termini di esclusione, ma di complementarietà.

“In base ad un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, i rapporti tra la disciplina antitrust e la regolazione settoriale non si configurano in termini di esclusione, ma di complementarietà. Le due discipline perseguono, infatti, finalità solamente in parte coincidenti: l’una (la disciplina antitrust) si occupa di intervenire nei confronti delle condotte delle imprese che ostacolano o impediscono la concorrenza; l’altra (la regolazione settoriale), attraverso regole generali fissate a priori, mira a definire gli assetti di mercato, conformandoli ai principi della concorrenza, dell’efficienza e del progresso tecnologico, rimedia a esternalità negative. Se, dunque, la regolazione settoriale interviene *ex ante* a definire un quadro di regole ispirate al principio della concorrenza e compatibili con il mercato, l’intervento antitrust si colloca nella fase a valle, essendo volto a verificare *ex post* l’eventuale illiceità di comportamenti anticompetitivi, laddove le ‘regole’ lasciano agli operatori margini di discrezionalità nella loro applicazione e non disciplinino fin nel minimo dettaglio le loro condotte”<sup>(81)</sup>.

Una conferma di quanto sopra si rinviene anche nelle affermazioni della Commissione europea, la quale ha esplicitamente sostenuto che l’applicazione delle regole della concorrenza non possa ritenersi esclusa in tutte le ipotesi in cui le disposizioni regolamentari lascino sussistere la possibilità per le imprese di adottare comportamenti autonomi atti a ostacolare, restringere o falsare la concorrenza. La Commissione riconosce, pertanto, che talune fattispecie possono essere soggette sia alle regole di concorrenza sia alle misure di regolazione nazionali o europee, specifiche del

---

<sup>(81)</sup> *Idem.*

settore. Si conferma, in tal modo, la sussistenza di un doppio controllo, *antitrust* e regolatorio<sup>(82)</sup>.

Negli stessi termini si sono espressi il Tribunale e la Corte di giustizia europea.

Invero, come rilevato dal Tribunale di primo grado “le norme in materia di concorrenza previste dal trattato CE completano, per effetto di un esercizio di controllo *ex-post*, il contesto normativo adottato dal legislatore dell’Unione ai fini della regolamentazione *ex-ante* dei mercati delle Telecomunicazioni”<sup>(83)</sup>.

Allo stesso modo, per la Corte di Giustizia, la presenza di un atto di approvazione o ratifica da parte del regolatore delle condotte investigate non impedisce in ogni caso all’autorità di concorrenza di sindacare e condannare le medesime condotte. Ciò che rileva è, infatti, la prova della sussistenza di un margine di manovra in capo all’impresa soggetta a regolazione tale da consentirle di evitare o terminare autonomamente la condotta abusiva<sup>(84)</sup>.

In sostanza, rimane ferma la possibilità di sanzionare condotte lecite alla stregua di altri settori dell’ordinamento, ma contrarie alle regole *antitrust*.

In particolare, relativamente alle fattispecie anticoncorrenziali di abuso, si è affermato che “gli abusi di posizione dominante consistono, nella maggioranza dei casi, in comportamenti peraltro legittimi alla luce di branche del diritto diverse dal diritto alla concorrenza”<sup>(85)</sup>. Pertanto, al fine di integrare gli estremi di un illecito concorrenziale, ciò che rileva è la presenza di un intento escludente, da accertare indiziariamente come un *quid pluris* che si aggiunge a comportamenti altrimenti leciti.

Non rileva tanto la valutazione di legittimità degli atti alla luce dei vari settori dell’ordinamento, quanto la necessità di considerare le condotte, settorialmente lecite, alla luce della loro portata anticoncorrenziale.

---

<sup>(82)</sup> Si veda, in merito, la decisione del 21 maggio 2003, COMP/37.451, 37.578, 37.579, *Deutsche Telekom*. Nella medesima direzione muovono anche le decisioni del 4 luglio 2007, caso COMP/38.784, *Telefonica*, par. 665 ss., del 22 giugno 2011, caso COMP/39.525, *Telekomunikacja Polska*, par. 119 ss. In quest’ultima decisione, la Commissione, nel sanzionare per abuso di posizione dominante l’*incumbent* polacco, accusato di comportamenti configuranti un rifiuto all’accesso, ha riconosciuto che la propria competenza ad intervenire *ex art.* 102 del TFUE non è preclusa dall’esistenza di una complessa disciplina regolamentare e dalla presenza di un’autorità di regolazione chiamata a vigilare sul suo rispetto.

<sup>(83)</sup> Si veda la sentenza del 29 marzo 2012, causa T-336/07, *Telefonica*, pt. 293.

<sup>(84)</sup> Si vedano la sentenza del 14 ottobre 2010, causa C-280/08 *Deutsche Telekom*, pt. 77 ss., e la sentenza del 17 febbraio 2011, causa C-52/09, *Telia Sonera*, pt.47 ss.

<sup>(85)</sup> In merito, cfr. Tribunale di primo grado, sentenza del 1° luglio 2010, causa T-321/05, *Astrazeneca*, pt. 677; confermata anche da Corte di Giustizia, sentenza del 6 dicembre 2012, causa C-457/10 P, pt. 129 ss.

E' evidente, pertanto, che un dato comportamento di un operatore potrà risultare legittimo dal punto di vista settoriale, ma allo stesso tempo integrare gli estremi di una fattispecie illecita ai sensi del diritto della concorrenza.

La giurisprudenza nazionale non ha mancato di esprimersi in merito, confermando le statuizioni delle istituzioni comunitarie, nella specie ribadendo il principio in base al quale anche la presenza di una copiosa regolamentazione di settore, volta a definire *ex ante* e in modo puntuale le regole del gioco concorrenziale, non costituisce una ragione per ritenere che nei mercati regolamentati non possano trovare applicazione le regole *antitrust*<sup>(86)</sup>.

Alla luce di quanto sopra esposto, si può affermare la piena compatibilità tra concorrenza e regolazione, in termini di complementarità<sup>(87)</sup>. Gli strumenti che consentono a tale rapporto di complementarità di perdurare sono molteplici.

---

<sup>(86)</sup> Tra le altre, si vedano Consiglio di Stato, sentenza del 10 marzo 2006, n. 1271, Telecom e Tar Lazio, sentenza dell'8 maggio 2014, n. 4801, *Telecom*. Cfr. altresì Consiglio di Stato, sentenze dell'8 aprile 2014, n. 1673, *Coop* e del 12 febbraio 2014, n. 693, *Pfizer*.

<sup>(87)</sup> Merita segnalare un passo del contributo, sopra citato, del Presidente dell'AGCM: "La regolazione persegue finalità pro-concorrenziali, ma insieme ad esse vi sono altri obiettivi perseguiti dalla regolazione. Ed è qui che si annida un problema che attualmente attanaglia i regolatori europei e nazionali. Il conflitto che, in alcuni mercati regolati, esiste tra la finalità di aprire il mercato alla concorrenza e altre finalità della regolazione che, per effetto di dinamiche economiche non prese in considerazione dai regolatori, paralizzano gli effetti di liberalizzazioni e apertura del mercato. Sotto questo profilo è emblematico quanto è avvenuto nel mercato dell'energia. In estrema sintesi la politica di liberalizzazione è stata avviata a livello europeo negli anni novanta del secolo scorso con l'obiettivo di raggiungere un abbassamento dei prezzi, il loro livellamento in ambito europeo, una maggiore efficienza. In definitiva, crescita del benessere del consumatore e incremento della competitività. Questi obiettivi non sono stati ancora raggiunti. La liberalizzazione del mercato dell'energia è stata avviata negli anni novanta del secolo scorso. Poco dopo, nel 2008, l'UE ha adottato il Climate Change Package (CPC), diretto a realizzare 'un'economia efficiente a basso contenuto di carbonio', con la fissazione del celebre obiettivo '20-20-20' da raggiungere entro il 2020 (riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20%, portare l'energia prodotta da fonti rinnovabili al 20% di quella totale consumata, incrementare del 20% l'efficienza energetica). La regolazione europea, con i suoi obiettivi climatici, a livello nazionale si è tradotta in incentivi e sussidi a favore delle energie rinnovabili. Questo sistema è entrato a regime quando scoppiava la crisi economica, determinando una situazione di sovrapproduzione di energia elettrica. Da una parte, c'è stata la caduta della domanda, dall'altra parte, c'è stata la produzione di energia da fonti rinnovabili che, grazie ai sussidi, opera 'out of the market' e, generalmente, ha la priorità nell'accesso alla rete. Poiché l'energia da fonte rinnovabile ha un costo marginale prossimo allo zero ed è sussidiata, i produttori sono incentivati a produrla anche in situazioni di sovrapproduzione. Tutto ciò porta a significative distorsioni nella dinamica dei prezzi all'ingrosso, che hanno subito cadute significative, sopportate dai produttori di fonti convenzionali. Queste ultime, peraltro, sono necessarie al sistema per esigenze di sicurezza e di bilanciamento. Nonostante gli andamenti decrescenti dei prezzi all'ingrosso dell'energia, nei mercati retails i prezzi sono aumentati, anche al netto della componente fiscale, a causa della crescita esponenziale della bolletta legata agli oneri generali di sistema tra cui rientrano le componenti regolatorie connesse agli incentivi pagati

Uno tra tutti, la sottoscrizione di protocolli di intesa tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, che si giustifica in ragione non solo della potenziale sovrapposizione di competenze, ma anche in considerazione dell'esigenza di

---

agli impianti a fonti rinnovabili. Tra il 2008 e il 2012 i prezzi sui maggiori mercati all'ingrosso di elettricità sono scesi tra il 35% e il 45% mentre i prezzi al dettaglio hanno registrato incrementi di quasi il 20%. Il paradosso è che i prezzi all'ingrosso crollano mentre i prezzi al consumo aumentano! Molti impianti convenzionali, realizzati a seguito dell'apertura dei mercati per sfruttare le opportunità che sembravano derivare dalla liberalizzazione, non sono più remunerativi e mancano le risorse per finanziare gli investimenti necessari, anche quelli richiesti per passare ad un'economia con minori emissioni di CO<sub>2</sub>. Numerosi operatori si trovano in notevoli difficoltà finanziarie, riducono la produzione e rischiano di chiudere gli impianti (negli ultimi cinque anni le dieci principali Utilities europee hanno quasi raddoppiato la loro posizione debitoria passando a circa 280 miliardi di euro). Per rimediare a questa situazione è stato introdotto, in Italia e in qualche altro Paese, il capacity payment, ossia un pagamento effettuato agli impianti, anche se non producono, in ragione della loro capacità – eventuale – di sostenere il sistema se necessario. In conclusione, il benessere generale è pregiudicato perché ai miliardi che i consumatori devono pagare ogni anno per le rinnovabili si sono aggiunti quelli necessari per tenere in vita quegli stessi impianti che lavorano poco a causa dell'enorme sviluppo delle rinnovabili. La concorrenza è falsata dai numerosi sussidi e dalla crisi finanziaria di molti operatori. Naturalmente questo stato di cose, imputabile alla regolazione, non può essere risolto da nessuna Autorità antitrust, che interviene per sanzionare ex post gli illeciti anticoncorrenziali, e neppure dalle autorità di regolazione nazionali. Di fronte alla gravità della situazione ci si trova ad un bivio: ricondurre la produzione e la distribuzione di energia entro una logica di mercato, in cui ricomprendere anche il grande tema della lotta al cambiamento climatico e del mix ottimale tra le varie fonti di energia, oppure insistere su forme di regolazione che fanno leva su sussidi e incentivi. La vicenda descritta evidenzia il rischio del fallimento della regolazione. Su di essa fanno leva i fautori della deregulation, che mettono insieme valutazioni empiriche sugli effetti indesiderati della regolazione, sulla cattura dei regolatori da parte dei regolati, sulle inefficienze da essa prodotte e considerazioni teoriche sulla capacità di autoregolazione dei mercati. In Italia questa prospettiva è stata recentemente rilanciata dal libro di Alberto Mingardi su 'L'intelligenza del denaro'. Scrive Mingardi: «Oggi, la presunzione fatale del regolatore – e anche quella dei poliziotti della concorrenza – è ancora la stessa del man of system di Smith. L'uomo con spirito di sistema, che immagina la società come una grande scacchiera e se stesso come un paziente ordinatore delle pedine, non può avere esperienza dei 'diversi principi di moto' che portano gli individui ad agire. Non ne conosce i desideri, i bisogni, le aspettative, le diverse circostanze sociali che li portano a muovere in una direzione o nell'altra... Le motivazioni degli attori economici sono differenti. Ogni volta che si impone loro un disegno predeterminato, che li ingabbia in una scacchiera, si riduce la ricchezza delle interazioni sociali e si immerge la società nel più profondo disordine». Queste valutazioni dovrebbero indurre ad una maggiore umiltà i regolatori e ad evitare gli eccessi di regolazione, difficilmente però potranno cambiare radicalmente l'assetto dei mercati europei, perché l'ordinamento europeo si basa su regolazione e concorrenza e perché le giustificazioni sostanziali delle stesse difficilmente possono essere smentite. Semmai, il grande tema che si pone, è quello della dimensione della regolazione. Se la tutela della concorrenza ha una sicura dimensione europea – con le Autorità antitrust nazionali che operano all'interno di un network europeo, dialogando costantemente con la Commissione, e applicano direttamente il diritto europeo – la frammentazione della regolazione secondo linee nazionali costituisce un grosso ostacolo allo sviluppo di quel mercato unico che, se pienamente realizzato, potrebbe essere uno dei principali modi per riprendere il sentiero della crescita economica”.

ciascuna autorità, di acquisire informazioni e pareri di organismi altrettanto qualificati, allo scopo di prevenire eventuali divergenze nell'adempimento della propria missione istituzionale<sup>(88)</sup>.

Proprio tale strumento è stato quello prescelto per regolare i rapporti tra le due Autorità. Il 27 agosto 2014 l'AGCM e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti hanno provveduto a stipulare un protocollo d'intesa, di durata triennale, che secondo gli intenti dichiarati "stabilisce una stretta collaborazione tra ART, l'autorità che regola 'ex ante' i diversi settori dei trasporti e Antitrust che vigila 'ex post' sul rispetto delle norme per il corretto funzionamento del mercato".

Tale protocollo d'intesa, il primo sottoscritto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, rappresenta lo strumento per coordinare e rendere più efficace e incisiva l'esecuzione dei mandati istituzionali delle due Autorità, nel comune interesse a sviluppare e mantenere adeguati livelli di concorrenza nei mercati e di tutela dei consumatori<sup>(89)</sup>.

---

<sup>(88)</sup> La collaborazione tra le Autorità risulta di fondamentale rilievo soprattutto in considerazione di quanto stabilito dall'art. 2, della l. n. 481/1995: "per le materie attinenti alla tutela della concorrenza, l'Agcm esprime parere obbligatorio entro il termine di 30 giorni alle amministrazioni pubbliche competenti in ordine alla definizione delle concessioni, dei contratti di servizio e degli altri strumenti di regolazione dell'esercizio dei servizi nazionali".

<sup>(89)</sup> Si può ricordare anche il Protocollo d'intesa sottoscritto dall'ART e dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in data 28 novembre 2016, nel quale, similmente a quanto sopra riportato, si stabilisce che: "(Art. 1) 1. Il presente protocollo di intesa disciplina le modalità e gli strumenti della cooperazione tra le parti in materie di interesse comune. 2. L'ART e l'AGCOM cooperano nelle seguenti forme: a) il coordinamento e la collaborazione negli interventi istituzionali, anche in ambito internazionale, su temi di interesse comune; b) il reciproco scambio di pareri e avvisi su questioni di interesse comune; c) la collaborazione nell'ambito di indagini conoscitive su materie di interesse comune; d) la collaborazione scientifica, la formazione e lo scambio di funzionari; 3. In particolare, l'ART e l'AGCOM cooperano nello svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali attraverso i seguenti strumenti: a) l'adozione di iniziative congiunte di segnalazione al Governo e al Parlamento e la collaborazione nella elaborazione di segnalazioni al Governo e al Parlamento su materie di reciproco o comune interesse; b) lo scambio, con modalità concordate, di documenti, dati e informazioni utili allo svolgimento delle rispettive funzioni; c) lo svolgimento di incontri periodici e di riunioni tra i rispettivi Uffici e la costituzione di gruppi di lavoro per confronti e analisi relativi a tematiche di interesse comune in materie attinenti alla regolazione economica dei servizi pubblici nei settori di rispettiva competenza; d) la consultazione su iniziative, procedurali e non, di comune interesse; e) ogni altra attività di collaborazione, anche informale, utile al raggiungimento delle finalità del presente accordo. (Art. 2) 1. Fatto salvo quanto previsto all'articolo 5, l'ART e l'AGCOM si scambiano periodicamente informazioni sulle linee generali di intervento per quanto concerne iniziative e attività di interesse comune o che hanno effetti sui settori di rispettiva competenza. (Art. 3) 1. L'ART e l'AGCOM favoriscono lo scambio reciproco dei propri funzionari al fine di valorizzare le rispettive esperienze in attività di interesse comune e presso le sedi in cui tale attività è svolta. 2. Lo scambio può riguardare fino ad un massimo di due unità per ciascuna Autorità e ha una durata massima di sei anni per ciascun funzionario coinvolto. I funzionari coinvolti sono individuati secondo procedure conformi agli ordinamenti di ART e AGCOM che formano

In base al contenuto dell'accordo, la collaborazione fra l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'AGCM si articola attraverso: il coordinamento degli interventi istituzionali, anche in ambito internazionale, in materie di comune interesse; la segnalazione di casi in cui, nell'ambito di procedimenti di rispettiva competenza, emergano ipotesi di violazione, da parte degli operatori, di norme alla cui applicazione è preposta l'altra parte; lo scambio di pareri e avvisi su questioni di interesse comune; la collaborazione nella elaborazione di segnalazioni al Parlamento o al Governo su materie di interesse comune; la collaborazione nell'ambito di indagini conoscitive su materie di interesse comune; iniziative congiunte in materia di *enforcement*, vigilanza e controllo dei mercati; la collaborazione scientifica (art. 1, comma 2, del Protocollo).

Per la realizzazione di tale collaborazione, è previsto che le Autorità agiscano attraverso i seguenti strumenti: a) lo scambio reciproco, con modalità di volta in volta concordate, di documenti, dati e informazioni; b) la costituzione di gruppi di lavoro, anche al fine di pervenire ad interpretazioni condivise, in ordine ai settori di rispettiva competenza; c) ogni altra attività di collaborazione, anche informale, che sia utile al raggiungimento degli obiettivi di cui al presente protocollo (art. 1, comma 3, del Protocollo).

E' previsto, inoltre, che l'AGCM richieda il parere dell'ART nei procedimenti di pratiche commerciali scorrette – anche ove si tratti di procedimenti in cui sono stati presentati impegni – poste in essere nei settori regolamentati sottoposti alla vigilanza di quest'ultima. Il parere deve richiedersi a seguito della chiusura della fase endoprocedimentale di acquisizione degli elementi probatori e verrà rilasciato entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta e della relativa documentazione (art. 1, comma 4, del Protocollo).

In base all'art. 1, comma 5, del Protocollo, nell'ipotesi in cui vengano presentati impegni da parte del professionista, l'AGCM, ove non ritenga la

---

oggetto di separato apposito dispositivo. Ciascuno scambio avviene a condizione di reciprocità e con il consenso di entrambe le Autorità. Restano a carico dell'Autorità di appartenenza gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale di ciascun funzionario coinvolto. (Art. 4) 1. La divulgazione a terzi di documenti, informazioni e dati acquisiti in forza del presente Protocollo è soggetta al regime di tutela della riservatezza vigente per l'Autorità presso la quale è avvenuta l'acquisizione. (Art. 5) 1. L'ART e l'AGCOM definiscono con appositi protocolli di collaborazione le modalità di attuazione e coordinamento di specifiche funzioni e attività, eventualmente anche con riferimento a singole tipologie procedimentali. (Art. 6) 1. Ai fini dell'esecuzione del presente protocollo, ciascuna Autorità avrà cura di comunicare di volta in volta all'altra il nominativo della persona o delle persone incaricate in qualità di referenti per lo svolgimento delle attività oggetto di cooperazione”.

pratica commerciale manifestamente grave e scorretta ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, ovvero non ritenga manifestamente inidonei gli impegni proposti, invia la documentazione rilevante all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, la quale rilascia il parere di cui al comma 4 sopra citato entro 45 giorni dal ricevimento della richiesta di parere e della relativa documentazione.

In ogni caso, si prevede che, decorso il termine per il rilascio del parere, l'AGCM possa adottare il provvedimento di sua competenza.

Ancora, è stabilito che le due Autorità si scambino reciprocamente e periodicamente informazioni sulle linee generali di intervento, sulle attività oggetto di vigilanza, sui procedimenti avviati su fattispecie di interesse comune e sul relativo esito (art. 2 del Protocollo).

Le due Autorità possono effettuare ispezioni congiunte relativamente a fattispecie di interesse comune, eventualmente avvalendosi anche del Corpo della Guardia di Finanza (art. 3 del Protocollo).

Pari rilevanza assumono gli accordi di collaborazione, oltreché un dialogo costante e un confronto stimolante tra le due *authorities*, al fine di realizzare un'azione sinergica e coerente, che può certamente “contribuire alla migliore formulazione di indirizzi generali di *policy* per questo settore riguardante un servizio a rete di importanza fondamentale”<sup>(90)</sup>.

Peraltro, in dottrina è stato osservato come la regolazione affianchi e rafforzi l'azione antitrust grazie alla diversità degli interventi del regolatore di settore rispetto a quelli posti in essere dall'autorità garante per la concorrenza. Infatti, mentre quest'ultima utilizza un approccio focalizzato sui singoli eventi e, quindi, effettua un esame caso per caso che è suscettibile di determinare incertezza giuridica e diversità di trattamento, l'autorità di regolazione agisce con maggiore sistematicità e tempestività in modo da ottenere risultati elevati sia in termini di efficienza che di efficacia. Inoltre il suo intervento è frutto di una specifica conoscenza delle caratteristiche del mercato di riferimento e spesso deriva dall'attuazione di *best practices* adottate a livello internazionale, così da risultare più incisivo e da condurre a scelte caratterizzate da uniformità di trattamento dei soggetti regolati<sup>(91)</sup>.

---

<sup>(90)</sup> M. GIACHETTI FANTINI, *op. cit.*, pag 6.

<sup>(91)</sup> In questi termini, M. SEBASTIANI, *op. cit.*, pag 15.

## *2. Il settore del trasporto aereo: la linea di confine tra le competenze assegnate all'ART e all'ENAC*

Le problematiche inerenti i rapporti tra l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'ENAC meritano, al pari di quanto sopra esposto in merito alle interferenze con le altre autorità amministrative indipendenti, un'attenta analisi.

Come noto, l'Ente Nazionale di Aviazione Civile, istituito con il D.Lgs. 250/1990, è un ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza, all'indirizzo e al controllo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

L'ENAC è deputata allo svolgimento di funzioni di natura regolamentare, autorizzatoria e sanzionatoria nell'ambito del settore del trasporto aereo.

Ai sensi dell'art. 2 del decreto istitutivo, sopra citato, l'ENAC esercita le funzioni amministrative e tecniche già attribuite alla Direzione generale dell'aviazione civile, al Registro aeronautico italiano ed all'Ente nazionale della gente dell'aria, ed in particolare provvede ai seguenti compiti: “a) regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo, nonché tenuta dei registri e degli albi nelle materie di competenza; b) razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali, secondo la normativa vigente ed in relazione ai compiti di garanzia, di indirizzo e programmazione esercitati; c) attività di coordinamento con l'Ente nazionale di assistenza al volo e con l'Aeronautica militare, nell'ambito delle rispettive competenze per le attività di assistenza al volo; d) rapporti con enti, società ed organismi nazionali ed internazionali che operano nel settore dell'aviazione civile e rappresentanza presso gli organismi internazionali, anche su delega del Ministro dei trasporti e della navigazione; e) istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione; f) definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo nei limiti previsti dal regolamento di cui all'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; g) regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale, nonché eventuale partecipazione all'attività di gestione degli aeroporti di preminente interesse turistico e sociale, ovvero strategico-economico”.

L'ENAC, inoltre, in forza di quanto disposto dal regolamento comunitario 261/2004<sup>(92)</sup>, è stata designata Organismo responsabile del rispetto dei diritti del passeggero.

Non da ultimo, ai sensi dell'art. 22, comma 2, del d.l. 5/2012, l'ENAC conserva le funzioni che le sono state assegnate nel periodo transitorio di completamento delle procedure in corso volte alla stipulazione di contratti di programma con le società di gestione aeroportuali.

Ebbene, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti si inserisce in questo contesto normativo, già ben delineato, con una serie di competenze tutt'altro che facilmente identificabili.

Si è già fatta menzione, nel corso della trattazione, delle numerose funzioni che l'Autorità è chiamata a svolgere nel settore aeroportuale, in particolare si è reso evidente come essa svolga un ruolo di notevole rilievo in materia di diritti aeroportuali.

Invero, ai sensi della a) del comma 1 dell'art. 36 del d.l. 1/2012, all'Autorità è stata assegnata la funzione di “regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali”.

In particolare, essa è chiamata “a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali” (art. 37, comma 2, l.h)).

Si precisa che l'art. 73 del citato decreto legge prevedeva che “nelle more dell'istituzione dell'autorità indipendente di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 36, comma 1, del presente decreto le funzioni dell'Autorità di vigilanza sono svolte dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)”.

Più nello specifico, in base all'art. 71, comma 2, del d.l. n. 1 del 2012, l'Autorità svolge compiti di regolazione economica nonché di vigilanza sulla determinazione dei diritti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi in regime di esclusiva “con l'approvazione dei sistemi di tariffazione

---

<sup>(92)</sup> Ai sensi dell'art. 16 del regolamento citato: “1. Ogni Stato membro designa l'organismo responsabile dell'applicazione del presente regolamento per quanto riguarda i voli in partenza dagli aeroporti situati nel suo territorio o i voli provenienti da un paese terzo e diretti in tali aeroporti. Se del caso, tale organismo adotta tutte le misure necessarie per garantire che siano rispettati i diritti dei passeggeri. Gli Stati membri informano la Commissione circa l'organismo designato a norma del presente paragrafo. 2. Fatto salvo l'articolo 12, ciascun passeggero può presentare reclamo presso qualsiasi organismo designato ai sensi del paragrafo 1 o presso qualsiasi altro organismo competente designato da uno Stato membro in merito ad una presunta violazione del presente regolamento avvenuta in qualsiasi aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro o riguardante qualsiasi volo proveniente da un paese terzo e diretto a un aeroporto situato in tale territorio.

e dell'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale, anche accorpata per servizi personalizzati, che garantiscono annualmente gli adeguamenti inflattivi”.

Il d.l. 1/2012, in sostanza, attribuisce all'Autorità il compito di verificare che per tutti i servizi forniti in via esclusiva dal gestore aeroportuale, connessi all'atterraggio, al decollo e alla sosta degli aeromobili, nonché alle svariate operazioni che riguardano le merci e i passeggeri (servizi di *handling* aeroportuale), la tariffazione e la conseguente riscossione dei compensi “avvengano in regime di libera concorrenza e nel rispetto dei criteri di trasparenza, sostanziale equità e non discriminazione tra gli utenti”.

Inoltre, ai sensi dell'art. 75, “L'Autorità di vigilanza può, comunque, operare una modulazione degli stessi diritti aeroportuali per motivi di interesse pubblico e generale, compresi i motivi ambientali, con impatto economico neutro per il gestore. A tal fine i criteri utilizzati sono improntati ai principi di pertinenza, obiettività e trasparenza”.

Secondo quanto dispone il d.l. 1/2012, l'Autorità esercita le proprie funzioni sul complesso dei diritti aeroportuali, così come definiti dall'art. 72, comma 1, l. d): “i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci, nonché ai corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo”.

Dal quadro normativo così richiamato, si evince che l'ENAC, in materia di diritti aeroportuali, perde la generale competenza di cui all'art. 2, l. e) del D.Lgs. 250/1997, sopra citato, ovvero sia la competenza relativa alla “istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione”.

Se quanto emerso sinora dalla normativa risulta piuttosto pacifico e non oggetto di contrasto in ambito dottrinale, rimane alquanto discussa l'attribuzione all'Autorità degli altri poteri di cui all'art. 36 della l. 27/2012.

Invero, secondo una parte della dottrina, la competenza dell'Autorità a svolgere le funzioni regolatorie in materia di accesso alle infrastrutture aeroportuali discenderebbe dalla disposizione di portata generale di cui all'art. 37, comma 2, l. a), in base alla quale, come già visto, l'Autorità ha il compito di “garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti,

le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali”<sup>(93)</sup>.

---

<sup>(93)</sup> Per una ricostruzione della problematica, si veda M. SEBASTIANI, *A chi la regolamentazione aeroportuale e perché. E come*, in AA. VV., *Atti del Seminario. L'attuazione della direttiva 2009/12/ce sui diritti aeroportuali: l'Enac e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, Roma, 26 novembre 2013, in [www.enac.gov.it](http://www.enac.gov.it). Si segnala anche, nella stessa opera sopra citata, il contributo di P. DI PALMA, il quale osserva: “dobbiamo chiedere agli operatori se sono d'accordo effettivamente a individuare un'ulteriore entità che assuma competenze nel settore aereo, peraltro riversando oneri economici per la propria funzionalità sulle società del settore, già soverchiate da tanti balzelli. [...] A mio avviso, lo ripeto, è necessario offrire un unico interlocutore, da individuare nell'ENAC, in grado di determinare un governo del settore in un momento di grandissima difficoltà. Quindi, è evidente che c'è qualcosa che non funziona rispetto a questa ricollocazione di competenze in materia di trasporto aereo nell'ambito di un'Autorità che si occupa, per esempio, anche di taxi e che, quindi, ha una oggettiva difficoltà, poi, a presidiare il settore di nostro interesse, soprattutto qualora dovesse essere vero che, con sole 80 persone (40 comandate e 40 esterne) dovrebbe governare un mondo troppo vasto, un perimetro largo che, peraltro, non trova tutte quelle esigenze di effettiva sinergia tra i diversi segmenti di competenza. Va ricordato, infatti, che da una parte c'è la rete, dall'altra, il trasporto aereo che, in Europa, si lega molto meglio con lo spazio. Noi, con il Centro Studi, stiamo facendo un ragionamento, una proposta, che vorrei porre all'attenzione di una riflessione politica. C'è da chiedersi se, per meglio garantire il governo del settore, il trasporto aereo debba coniugarsi con altri segmenti di trasporto, come ferrovie, taxi, o se è meglio, così come avviene in Europa, mantenere un punto d'eccellenza nell'ambito dei sistemi che diventano anche un simulacro, una guida, cercando di facilitare le relazioni tra il mondo del trasporto aereo con quello dello spazio, piuttosto che con altri settori tecnologicamente non di avanguardia. L'evoluzione tecnologica che sta trasformando in definitiva il controllo del traffico aereo, passando dal radar al satellitare, ci porta verso quest'ultima direzione. È evidente che l'ENAC si interfaccia molto meglio con l'ASI, con l'ENAV, col CIRA, piuttosto che con altre realtà istituzionali. Quello che noi stiamo tentando di fare, con grandissima difficoltà, è di costruire un unico punto di riferimento per un comparto aerospaziale che trova, oggi, una frammentazione di competenze tra vari dicasteri. Solo in ambito statale la materia aerospaziale è di competenza del Ministero della Difesa, del MIUR, del MISE, del MIT, del MAE, del MEF, dell'ASI, dell'ENAV, dell'ENAC, del CIRA. Sicché, la proposta di una Governance coesa del comparto aerospaziale è un elemento assolutamente prioritario che deve essere affrontato in termini efficaci e realistici con l'obiettivo di superare, con immediatezza, assetti burocratici interdittivi, operando un semplice, ma concreto, riordino istituzionale che dia effettività ai principi di derivazione comunitaria di liberalizzazione e privatizzazione che regolano il settore. Di talché, senza intaccare le competenze ministeriali e l'autonomia di ciascun Ente, è necessario arrivare a una sintesi, con la costituzione, nell'ambito della riorganizzazione prevista dalla spending review, di un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in grado di elaborare, con l'ausilio di tutti i soggetti istituzionali preposti al governo del settore e delle aziende di riferimento, una policy comune. Io credo che le riflessioni di carattere politico istituzionale debbano essere svolte in questo senso e, nel frattempo, la soluzione del Professor Zoppini è la soluzione più pragmatica. È chiaro - l'ha detto anche il Capo di Gabinetto Aiello parlando di “avvalimento” - che in questa fase applicativa è necessario trovare determinate soluzioni che possano garantire dei risultati concreti. È quindi evidente che in questa ottica siamo tutti d'accordo nel dire che c'è una legge che, per quanto attiene il trasporto aereo, deve essere rivista, rimodellata, dando forse più forza all'Autorità per gli altri segmenti di trasporto e ricollocando le responsabilità del trasporto aereo sull'ENAC. In sintesi, andiamo a vedere effettivamente come altri Paesi europei hanno recepito la direttiva diritti, copiamo da esempi virtuosi cercando di salvaguardare al meglio un segmento molto importante per la crescita di un Paese, perché non ci dobbiamo dimenticare

Al contrario, altra parte della dottrina, nega che l’Autorità abbia tale ampiezza di attribuzioni in ambito aeroportuale. Secondo tale tesi, si può restringere l’ambito applicativo della norma appena richiamata, facendo leva su di un’altra disposizione dell’art. 37, in particolare il comma 2, l. h), il quale contiene l’inciso “con particolare riferimento al settore aeroportuale”. Tale inciso, secondo la tesi in esame, sembrerebbe voler costituire una specificazione delle competenze dell’Autorità genericamente individuate dalla lettera a), idonea a circoscriverne l’ambito di intervento ai soli diritti aeroportuali e ai poteri individuati<sup>(94)</sup>.

Esclude un’interferenza tra le due Autorità anche la dottrina che osserva che “il rischio di conflitto di competenze sembrerebbe escluso dal fatto che, secondo le stesse disposizioni normative, l’elemento tecnico viene “toccato” dall’attività svolta ad opera della nuova Autorità soltanto negli aspetti (per di più non sempre riscontrabili) che attengono all’impatto con l’operatività dei meccanismi concorrenziali e di tutela del libero mercato (dunque, in definitiva, squisitamente economico-finanziari). È solo ed esclusivamente in relazione a tali ultimi specifici aspetti che l’ENAC, nell’espletamento (che permane assolutamente integro) delle sue funzioni, sarà tenuto a considerare la nuova Autorità quale ‘ineludibile’ soggetto di riferimento [...] Si auspica che la competenza della nuova Autorità, per quanto assai vasta, non possa sovrapporsi a quella propria di altri soggetti che già operano nell’ambito trasportistico. Ad esempio, l’ANAS e l’ENAC sono strutture in house o agenzie del Governo: danno direttive sulla sicurezza, rilasciano concessioni autorizzazioni e licenze. Invece, l’Autorità è indipendente dal Governo, oltre che da tutti i soggetti che regola. Il suo compito è promuovere trasporti più efficienti, una migliore qualità dei servizi e un miglior rapporto costi-benefici per gli utenti, garantendo la concorrenza, la trasparenza e l’imparzialità. La mission, infatti, consiste nel regolare il mercato, come fanno nei rispettivi settori l’AGCM e l’Autorità per l’energia elettrica ed il gas”<sup>(95)</sup>.

Si ritiene utile segnalare quanto proposto da altra dottrina in merito: “appare quanto meno opportuno - anche al fine di non disperdere il considerevole know how dell’ENAC - coordinare le funzioni dell’Ente e quelle dell’Autorità, garantendo loro una funzionalità che sia di effettivo

---

che il trasporto aereo è l’elemento che può, più di altri, determinare lo sviluppo economico del nostro Paese. Nel frattempo, cerchiamo di governare questo percorso attraverso l’avalimento dell’Autorità di professionalità già maturate nell’ENAC. Credo che questo sia il percorso più idoneo e, però, dobbiamo trovare una soluzione anche di carattere normativo corretta che tenga in debita considerazione le peculiarità e le esigenze del mondo del trasporto aereo”.

<sup>(94)</sup> Si veda S. PERUGINI, *op. cit.*, pag. 128 ss.

<sup>(95)</sup> E. TURCO BULGHERINI, in AA. VV., *Atti del seminario, op. cit.*, pag. 78 ss.

ausilio al sistema aeroportuale. In tale ottica, dunque, si potrebbe adottare una precisa ripartizione di competenze. Anche al fine di salvaguardare il lavoro sin qui svolto, l'ENAC potrebbe dunque conservare precisi poteri istruttori, i cui risultati vadano a beneficio dell'Autorità. L'inconveniente di tale ricostruzione risiede nella circostanza per la quale l'Autorità diverrebbe un semplice organo di ratifica della volontà altrui. Un compito che appare ben lontano dall'intento del legislatore comunitario. In alternativa, e in senso più radicale, potrebbe ipotizzarsi che l'ENAC abbia perso le competenze sin qui esercitate in materia tariffaria. In tal caso, si darebbe compiuta attuazione al disegno del legislatore, che come visto richiede la creazione di una Autorità ad hoc, titolare, essa sola, dei poteri contemplati dalla direttiva. Oppure ancora, potrebbe prefigurarsi un rapporto organico tra ENAC e Autorità: nel senso di identificare quest'ultima con l'Ente stesso (ovvero di qualificarla come una sua articolazione). Possibilità che non sembra esclusa dal legislatore comunitario, il quale ha ben chiarito, all'art. 11 della direttiva recepita, che «Questo organo [l'Autorità, NdR] può essere lo stesso al quale lo Stato membro ha affidato l'applicazione delle misure normative supplementari di cui all'articolo 1, paragrafo 5, compresa l'approvazione del sistema dei diritti e/o dell'ammontare di tali diritti aeroportuali, a condizione che soddisfi i requisiti di cui al paragrafo 3 del presente articolo». Come visto, esistono già precise competenze dell'ENAC in materia di diritti aeroportuali, specie in riferimento all'adozione dei relativi schemi tariffari. Inoltre, come ricordato pocanzi, è normativamente prevista la costante interazione con il Ministero dei trasporti, chiamato all'approvazione finale della misura dei diritti. I requisiti di indipendenza ed autonomia rispetto ai gestori aeroportuali, ai vettori e agli altri operatori del settore, infine, sono certamente posseduti dall'ENAC, che è istituzionalmente caratterizzato da una posizione di terzietà. Il binomio costituito da Ministero dei trasporti ed ENAC, dunque, potrebbe interpretare efficacemente il ruolo di Autorità di settore voluto dal legislatore comunitario. Per la precisione, l'ENAC farebbe funzione di Autorità, mentre il Ministero proseguirebbe nell'esercizio delle consuete prerogative<sup>(96)</sup>.

---

<sup>(96)</sup> E. STAJANO, in in AA. VV., *Atti del seminario, op. cit.*, pag. 98 ss.

### *3. I rapporti con le autonomie territoriali*

L'analisi del problema di come si possa conciliare la presenza di un'autorità indipendente a carattere nazionale con le attribuzioni regionali, parte dal quadro normativo.

Come già specificato nel corso della trattazione, l'Autorità, nell'ambito del trasporto nazionale e locale, provvede 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.

Inoltre, si occupa di stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, definisce gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici.

Risultano, pertanto, molteplici i punti di interferenza tra le competenze dell'Autorità e le competenze degli enti locali, in particolare per ciò che concerne l'ambito del trasporto pubblico locale.

Peraltro, il legislatore non ha fornito una solida base normativa, in grado di fungere da strumento di risoluzione di eventuali conflitti o sovrapposizioni di competenza tra l'Autorità e gli enti locali.

Non può certo ritenersi risolutivo delle problematiche poc'anzi sollevate quanto stabilito dal comma 1 dell'art. 37 del d.l. 201/2011, convertito in l. 214/2011, il quale stabilisce che "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".

Neppure il già citato comma 4 dell'art. 37 può essere di aiuto in questo senso. La norma, invero, si limita a disporre che: "Restano ferme tutte le altre competenze diverse da quella disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti".

Tanto, premesso, merita innanzitutto richiamare quanto osservato dalla dottrina in merito. E' stato, infatti, evidenziato che l'Autorità di regolazione dei trasporti è la prima autorità indipendente istituita dopo la riforma del titolo V pertanto le soluzioni che attengono alla regolazione di taluni settori di mercato (il trasporto pubblico locale ne è un esempio) dovrebbero essere ripensate alla luce del nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regioni in modo da giungere ad un bilanciamento equo tra l'esigenza di uniformità del mercato nazionale, garantita da autorità di regolazione statali, e la valorizzazione delle risorse e delle strategie economiche elaborate dalle Regioni nell'ambito delle proprie competenze legislative<sup>(97)</sup>.

3.1. segue. *Il difficile dialogo con le Regioni: il trasporto pubblico locale.*

Proprio il rapporto con le Regioni è stato al centro di un ampio dibattito, emerso poco dopo l'istituzione dell'Autorità.

Emblematico in tal senso è il ricorso della Regione Veneto, di data 29 maggio 2012, con il quale la Regione impugnava diverse disposizioni del d.l. n. 1/2012 come risultante dalla l. di conversione n. 27/2012.

Nello specifico, la Regione sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 (modificante l'art. 37), con particolare riferimento alle disposizioni con la quale venivano affidati all'Autorità una serie di compiti in contrasto con il riparto delle potestà legislative e regolamentari tra lo Stato e le Regioni (art. 117 Cost.), ledendo così la competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale.

Al riguardo, appare opportuno ricordare che la potestà legislativa in materia di trasporti non è contemplata nel suo insieme dall'art. 117 della Costituzione, né tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, né tra quelle di competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Invero, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, vengono individuate, invece, più specificatamente, tra le materie di legislazione concorrente, quelle dei porti ed aeroporti civili, nonché le grandi reti di trasporto e di navigazione.

Ambiti diversi della disciplina dei trasporti, quali ad esempio il trasporto pubblico locale, sono quindi riconducibili in via residuale alla

---

<sup>(97)</sup> L. CASSETTI, *La corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, 4/2004; L. MAGNIFICO, *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?*, in *AIC*, 12/2013.

competenza legislativa esclusiva delle Regioni, secondo quanto previsto dal quarto comma dell'art. 117<sup>(98)</sup>.

Muovendo da tale ricostruzione, la Regione ha ritenuto in particolare lesivo della propria competenza sui trasporti pubblici locali il conferimento all'Autorità del potere di definire i criteri per la fissazione delle tariffe, canoni e pedaggi (lett. b del c. 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011), nonché di stabilire, con particolare riferimento al settore autostradale per le nuove concessioni, sistemi tariffari di pedaggi basati sul metodo del *price cap* (lettera g della medesima disposizione)<sup>(99)</sup>.

Ancora, la Regione contestava quanto stabilito dalla norma in merito alla competenza dell'Autorità a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, nonché a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (lett. f del c. 2 del citato art. 37).

---

<sup>(98)</sup> Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 222 del 2005, ciò è “reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il d.lgs. del 19.11.1997, n. 422 aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati”. In proposito va precisato che nel quadro normativo disegnato dal citato d.lgs. n. 422 del 1997, c.d. decreto “Burlando”, emanato in attuazione della legge delega n. 59 del 1997 ed ancora attualmente vigente, le Regioni definiscono la politica regionale dei trasporti in linea con il relativo piano nazionale e con le sue articolazioni settoriali; fissano gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e per i piani di bacino, elaborano il Piano regionale dei trasporti e della mobilità, compiendo scelte istituzionali, gestionali e infrastrutturali nell'osservanza delle direttive fissate a livello statale.

Per completezza è opportuno poi segnalare che nella relazione finale del 12 aprile 2013, elaborata dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, nominato dal Presidente della Repubblica, nell'ottica di una modifica dell'art. 117 Cost., si prospetta una riduzione dell'elenco delle competenze concorrenti, assegnando alla competenza esclusiva dello Stato le materie relative a “grandi reti di trasporto e navigazione” e a “porti e aeroporti civili di interesse nazionale”, e attribuendo alla potestà legislativa regionale le infrastrutture e le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici.

Sull'argomento in dottrina si veda A. ZITO, *I riparti di competenza in materia di servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Diritto amministrativo*, 2003, n. 2, pag 387 ss.; C. BUZZACCHI, *Il concorso del legislatore statale e di quelli regionali alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2006, n. 3, pag 797 ss.; G. D'ALESSIO, *La “governance” del trasporto pubblico locale in relazione alle competenze di Stato, Regioni ed enti locali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2011, nn. 171-172, pag 189 ss.; A. CANDIDO, *Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali*, in *Amministrazione In Cammino*, 4 marzo 2014, pag 5, disponibile in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it). Per la ricostruzione del quadro normativo in tema di trasporto pubblico locale, si veda poi il *dossier* di documentazione n. 59 del 7 ottobre 2013, elaborato dal Servizio Studi del Dipartimento Trasporti della Camera dei deputati, recante il titolo “L'autorità dei trasporti e l'attuale assetto della regolazione nei settori di interesse”, pp. 9-10, disponibile in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>(99)</sup> C. DI SERI, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2013, pag. 836 ss., *passim*.

La Regione ha inoltre censurato la norma attributiva del potere di provvedere, per il settore autostradale, a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione, nonché gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni (lett. g del medesimo art. 37, c. 2).

Segnatamente, la Regione Veneto motiva il ricorso osservando che le suddette attribuzioni non sarebbero proporzionate alle esigenze di apertura del mercato, in quanto si limitano a demandare a un soggetto estraneo alla logica della responsabilità politica e amministrativo-contabile, la determinazione di discipline di impatto macroeconomico rilevante, senza neppure vincolare tale soggetto a specifici parametri di indirizzo e controllo”.

Inoltre, la Regione denuncia la norma istitutiva dell’Autorità anche sotto il profilo della legittimità costituzionale rispetto all’articolo 118 della Costituzione, non sussistendo esigenze unitarie tali da giustificare il sacrificio delle competenze degli enti territoriali, anche alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In particolare, la Regione si è soffermata sulla mancata previsione di strumenti collaborativi: si sostiene nel ricorso che – laddove la normativa impugnata non fosse riconducibile alla materia del trasporto pubblico locale, risultando prevalente la potestà esclusiva statale a tutela della concorrenza – “stante il concorso di diverse competenze legislative regionali e statali nel medesimo ambito, [...] dovrebbe prevedersi almeno un coinvolgimento regionale nel rispetto del principio di leale collaborazione”.

Per quanto riguarda la competenza dell’Autorità relativamente alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe, la Regione denunciava altresì una lesione dell’autonomia finanziaria riconosciuta dall’articolo 119 della Costituzione, sul presupposto che le tariffe concorrono a costituire risorse proprie della Regione.

Non da ultimo, con il ricorso, la Regione ha sollevato questione di legittimità costituzionale della normativa istitutiva dell’Autorità, nella parte in cui rimette all’Autorità il potere di stabilire i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici, in quanto invasiva, anche in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa, garantita dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Nel giudizio di legittimità costituzionale si costituiva il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni prospettate nel ricorso fossero dichiarate infondate.

Le disposizioni impugnate, secondo la difesa dello Stato, atterrebbero alla tutela della concorrenza nel settore dei trasporti e delle relative infrastrutture. Inoltre, esse inciderebbero sulla regolazione dei servizi di rete ininterrottamente diffusi sul territorio non adeguatamente disciplinabili dalle singole Regioni, in particolare dal punto di vista dell'efficienza del mercato. In ogni caso, secondo lo Stato, le disposizioni impugnate prevedrebbero che le competenze dell'Autorità si coordinino con quelle regionali, come risulta dal richiamo al principio di sussidiarietà.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 41 del 2013, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, co. 1, lett. a), del decreto "Cresci Italia", sollevate dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, ritenendo il ricorso regionale generico e insufficientemente motivato<sup>(100)</sup>, e non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento all'art. 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Le argomentazioni della Consulta circa il merito delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 proposte in riferimento all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, sono precedute da una premessa. In particolare, la Corte osserva che l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti s'inscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge 14 novembre 1995, n. 481 e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto. La Corte riconosce che il settore del trasporto "appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti

---

<sup>(100)</sup>A sostegno dell'inammissibilità delle doglianze avanzate dalla Regione Veneto in ordine alla violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, la Corte ricorda quanto ormai consolidato nella propria giurisprudenza (*ex multis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 312 del 2010; ordinanza n. 123 del 2012), in merito al fatto che il ricorso in via principale non solo "deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi", indicando "le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità" (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone "in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali" (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005). Sulla base di tali precedenti, la Corte costituzionale ha osservato che il ricorso della Regione Veneto si limita ad affermare la lesività delle disposizioni impugnate rispetto agli artt. 117 e 119 della Costituzione, senza specificare i motivi che determinerebbero le lesioni dedotte in giudizio.

pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore"<sup>(101)</sup>.

La Consulta, pertanto, ritiene che l'istituzione dell'Autorità in questo settore così delicato sia tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati.

Tanto premesso, la Corte afferma che "le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010), dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è, come si è visto, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale".

Così iscritte le disposizioni oggetto del sindacato di costituzionalità nell'ambito della materia della tutela della concorrenza, la Consulta ricorda che, in base alla sua stessa giurisprudenza, "l'esercizio della competenza esclusiva e trasversale per la tutela della concorrenza può intersecare qualsivoglia titolo di potestà regionale, seppur nei limiti necessari ad assicurare gli interessi cui essa è preposta, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità"<sup>(102)</sup>.

Ebbene, in virtù della riconducibilità della disciplina impugnata nell'ambito della competenza statale in materia di concorrenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. e), della Costituzione, la Corte ha escluso che le attribuzioni riservate all'Autorità dei trasporti violino le competenze spettanti alle Regioni nel settore del trasporto pubblico locale<sup>(103)</sup>.

In particolare, la Corte ha affermato che "nel caso in esame, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della ratio che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Valgono anche in questo caso

---

<sup>(101)</sup> Cfr. il § 5 del Considerato in diritto.

<sup>(102)</sup> Si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 325 del 2010, n. 452 del 2007, n. 80 e n. 29 del 2006 e n. 222 del 2005.

<sup>(103)</sup> Cfr. il § 6 del Considerato in diritto.

i principi affermati dalla Corte in una fattispecie analoga: «le attribuzioni dell’Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l’indipendenza dell’organo» (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell’Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all’interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Del resto la stessa disposizione censurata prevede, al comma 1 dell’art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, che l’Autorità di regolazione dei trasporti sia tenuta al rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Nello specifico, la Consulta ritiene, in relazione alle disposizioni sottoposte al suo esame e inerenti le tariffe, i canoni e i pedaggi, (lettera b del comma 2 dell’art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011) che esse attribuiscono all’Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati.

Del pari, con riguardo ai bandi di gara, la Corte afferma che l’Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell’elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni (lettera f del comma 2 dello stesso articolo). Si evidenzia che nel corso della trattazione si tornerà su questo punto, per analizzare il *modus operandi* dell’Autorità anche a seguito delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale ora in commento.

La Corte, poi, ritiene che le considerazioni sopra richiamate valgano anche per il settore autostradale (lettera g del citato comma 2 dell’art. 37).

Non da ultimo, con riferimento alla nomina delle commissioni giudicatrici, la Consulta osserva che, secondo la normativa denunciata, l’Autorità è dotata del potere di stabilire solo i criteri per la nomina, salve restando le competenze delle amministrazioni locali su ogni ulteriore decisione in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici o alle modalità di scelta dei suoi componenti, decisioni che, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, rientrano invece nella materia dell’organizzazione amministrativa, spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Costituzione<sup>(104)</sup>.

---

<sup>(104)</sup> Cfr., in merito, le sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007.

La Corte ricorda, in conclusione, di aver in passato già affrontato simili questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ad altre autorità amministrative indipendenti. In tali occasioni, la Corte aveva già affermato che “non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l’esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali”<sup>(105)</sup>.

La Corte, pertanto, dichiara non fondate le censure prospettate in riferimento all’art. 118 della Costituzione<sup>(106)</sup>.

Infatti, circa la prospettata violazione del principio di leale collaborazione, la Corte osserva che “esso non opera allorché lo Stato, come nella specie, eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (ex plurimis, sentenza n. 339 del 2011 e n. 246 del 2009)”.

In particolare, la Corte afferma che “in ogni caso, tale principio attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece le Autorità indipendenti, tra cui rientra anche quella istituita dal decreto-legge impugnato, chiamate ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione»”.

La Consulta, tuttavia, precisa che le Autorità devono agire “nel rispetto delle modalità di partecipazione previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento legislativo e successive modificazioni) e dalle altre leggi dello Stato applicabili alle Autorità indipendenti, tra cui specificamente quelle indicate nella legge n. 481 del 1995, alla quale la disposizione impugnata espressamente rinvia”<sup>(107)</sup>.

Pertanto, le istanze regionali potranno trovare spazio nell’ambito del procedimento amministrativo che regola l’attività regolatoria dell’Autorità.

In proposito, è stato osservato che la Corte “avvalora la tesi, fatta propria anche dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui la previsione di garanzie procedurali di partecipazione e contraddittorio tra le parti (c.d. ‘legalità procedurale’) rappresenta una fonte di legittimazione delle Autorità di regolazione, collocate al di fuori del circuito della responsabilità politica, in quanto, insieme al controllo in sede giurisdizionale degli atti, costituisce

---

<sup>(105)</sup> Si veda la sentenza n. 88 del 2009, relativa alle competenze dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas.

<sup>(106)</sup> Merita segnalare, in tema, F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2012, pag. 623 ss., in commento a Corte cost. n. 35/2012.

<sup>(107)</sup> Cfr. il § 7 del Considerato in diritto.

un ‘fondamento dal basso’ per gli stessi caratteri di neutralità e di indipendenza”<sup>(108)</sup>.

Come correttamente osservato, la decisione si inserisce nel percorso tradizionale in cui la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto le questioni di costituzionalità in tema di regolazione dei mercati<sup>(109)</sup>. Si rileva, in particolare, che inizialmente le materie trasversali non venivano considerate vere e proprie materie, essendo volte piuttosto ad indicare lo scopo in vista del quale la potestà legislativa doveva essere esercitata e consentendo, così, allo Stato di invadere spazi di competenza regionale<sup>(110)</sup>. Successivamente la

---

<sup>(108)</sup> C. DI SERI, *op. cit.*, pag. 843 ss.. L’Autore osserva, peraltro, che “Per altro verso, risulta innegabile la considerazione secondo cui l’esercizio di poteri regolatori viene spesso a lambire l’ambito delle scelte politiche. Da questo punto di vista, la legge istitutiva dell’Autorità dei trasporti le ha attribuito funzioni eterogenee, senza delineare puntualmente i confini della sua azione in relazione alle funzioni di indirizzo politico. Come osservato a prima lettura, infatti, l’art. 37 non detta criteri circa intensità dell’intervento dell’Autorità rispetto all’oggetto e lascia in una certa ambiguità il profilo dell’esercizio del potere di indirizzo. Con riferimento a quest’ultimo, occorre considerare che, ai sensi del c. 2, lett. a), l’Autorità è chiamata a «garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali». Nel declinare gli obiettivi della regolazione, dunque, la disposizione associa alle funzioni di promozione della concorrenza lo scopo di perseguire un adeguato sviluppo infrastrutturale dei trasporti del Paese, con ciò ponendo l’Autorità nella posizione di influenzare le scelte di politica industriale”. Si vedano, in tema, Cons. Stato, sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2007 con nota di S. SCREPANTI, *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, pag. 377 ss. e Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1215, con nota di S. DEL GATTO, *La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti*, *idem*, 2010, pag. 947 ss.

<sup>(109)</sup> M. GIACHETTI FANTINI, *op. cit.*, pag. 14, *passim*. In particolare, l’Autore fa riferimento a quella che è stata definita in dottrina “la triplice equazione concorrenza=macroeconomia=equilibrio economico generale, vale a dire l’individuazione della ratio che ha indotto il legislatore costituzionale della riforma del Titolo V ad affidare la tutela della concorrenza alla competenza legislativa esclusiva statale in base all’esigenza di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero Paese in modo da giustificare l’intervento statale in forza della sua rilevanza macroeconomica. In particolare la suddetta rilevanza sussiste sia nel caso di singole misure di importante entità, di regimi di aiuto tollerati dall’ordinamento dell’Unione, purché idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull’equilibrio economico generale, mentre deve essere esclusa con riferimento agli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, attribuiti quindi alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni”. Per i riferimenti, si vedano L. BUFFONI, *Riparto di competenze legislative e ordine giuridico del mercato*, in *Le Regioni*, 2013, n. 2, pag. 319 ss. Cfr. anche L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le anime della competenza esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 6, pag. 4562 ss.

<sup>(110)</sup> In particolare, al riguardo si evidenzia che la Corte costituzionale ha adottato un approccio finalistico per individuare la materia cui è riconducibile la disposizione legislativa, di volta in volta sindacata. Nella sentenza n. 30 del 2005 la Consulta ha osservato, al § 3 del Considerato in diritto, che “l’inquadramento in una materia piuttosto che in un’altra deve riguardare la ratio dell’intervento legislativo nel suo complesso e nei

Corte ha operato una differenziazione tra la tutela della concorrenza e le altre materie trasversali, in ragione del suo “ontologico ed ineliminabile carattere di genericità ed astrattezza quanto al substrato materiale da incidere<sup>(111)</sup>).

Possono citarsi, in merito, la sentenza n. 14 del 2004, con la quale la Consulta ha riconosciuto la natura “trasversale” della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, optando per una qualificazione particolarmente ampia della materia e, allo scopo di circoscriverne la suddetta portata trasversale, ha elaborato una regola di giudizio per verificare la legittimità dell’intervento statale consistente nella valutazione della ragionevolezza, congruità e proporzionalità della misura adottata in relazione alla sua rilevanza macroeconomica<sup>(112)</sup>.

Successivamente, nella sentenza n. 401 del 2007 la Corte ha enfatizzato il carattere trasversale della tutela della concorrenza, affermando che “la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa”. Inoltre la Consulta ha ridimensionato la portata del

---

suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell’applicazione della norma”. Sul punto si veda R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009, nn. 3-4, pag. 615 ss.

<sup>(111)</sup> Cfr. C. LACAVA, *I contratti pubblici tra Stato e Regioni e la tutela della concorrenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 6, pag. 628; R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e parte II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 2008, nn. 4-5, pag. 798; E. CARLONI, *L’uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, 2010, n. 3, pag. 680.

<sup>(112)</sup> Per un commento si vedano in dottrina M. BARBERO, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza, brevi considerazioni critiche a margine della Corte Cost. 14/2004*, in *Amministrazione In Cammino*, 2004, pag. 1 ss., disponibile in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, pag. 277 ss.; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, pag. 990 ss.; G. P. DOLSO, *Tutela dell’interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, pag. 265 ss.; A. PACE, *Gli aiuti di Stato sotto forma di «tutela» della concorrenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, pag. 259 ss.; F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, pag. 1014 ss.; F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della «tutela della concorrenza») della Corte costituzionale*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4 febbraio 2004, disponibile in [http://archivio.rivistaaic.it/cronache/archivio/competenze\\_statali/index.html](http://archivio.rivistaaic.it/cronache/archivio/competenze_statali/index.html);

V. TALIENTI, *Nota sulle politiche statali di sostegno del mercato alla luce del diritto comunitario e delle competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, con particolare riferimento alla «tutela della concorrenza»*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, n. 2, pag. 237 ss.; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in *Le Regioni*, 2008, nn. 4-5, pag. 773 ss.

test di proporzionalità ed adeguatezza della disciplina statale, osservando che “la proporzionalità e l’adeguatezza non si misurano [...] avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. Se così fosse si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina”. Pertanto, ad avviso della Corte, una volta che la normativa statale sia stata riconosciuta come ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza, “la stessa può avere anche un contenuto analitico”.

Il ricorso al criterio della prevalenza, inteso come “generica e sovente assertiva riconduzione della disciplina al fine perseguito”, ha poi portato il giudice costituzionale a dare preferenza alla materia trasversale della tutela della concorrenza riservata alla potestà legislativa esclusiva statale con conseguente restrizione delle competenze regionali.

La Corte ha mostrato un atteggiamento di chiusura nei confronti di istanze partecipative nel procedimento di formazione delle leggi in materie trasversali, salvo quanto lo stesso legislatore abbia eventualmente espressamente previsto. La Corte ha inoltre ritenuto che non sussiste un obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato in materie riservate alla sua competenza esclusiva<sup>(113)</sup>.

Nel medesimo senso, si può citare la sentenza n. 20 del 2013, in cui si afferma che la leale collaborazione “non può trovare applicazione con riferimento all’attività legislativa”<sup>(114)</sup>.

Il principio è invece operante allorché lo Stato disponga la c.d. “chiamata in sussidiarietà”, al fine di salvaguardare, nell’esercizio di funzioni amministrative, interessi unitari. In tale contesto, l’intesa costituisce il principale strumento che consente di declinare le istanze sussidiarie in chiave collaborativa: ad avviso del giudice costituzionale “perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio” deve infatti “prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto” delle funzioni medesime, disegnando “un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese”.

---

<sup>(113)</sup> In merito, si vedano le sentenze nn. 225, 232, 233 e 249 del 2009, con le osservazioni di P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pag. 5205 ss.

<sup>(114)</sup> C. DI SERI, *op. cit.*, pag. 841, *passim*.

Nella scia dell'indirizzo giurisprudenziale sopra richiamato, nella sentenza n. 41 del 2013, qui in commento, la Consulta ha accolto una lettura fortemente estensiva della materia relativa alla tutela della concorrenza, la quale è stata considerata, da un lato, prevalente rispetto alla materia del trasporto pubblico locale, riconosciuta comunque attinente alla normativa impugnata, e, dall'altro, in grado di ricomprendere interamente la disciplina istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti, data la strumentalità di quest'ultima all'avanzamento del processo di liberalizzazione in questo settore.

In particolare, la Corte ha aderito ad un'accezione dinamica della tutela della concorrenza propria del diritto comunitario, la quale si riverbera su quella contenuta nella disciplina nazionale, secondo cui essa presuppone la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore e può essere realizzata mediante diversi tipi di interventi regolatori che ricomprendono: misure antitrust, volte ad assicurare la garanzia "del" mercato; misure promozionali che, riducendo o eliminando i vincoli al libero esplicarsi della competizione tra imprese, sono dirette a regolare la concorrenza "nel" mercato; misure che impongono lo svolgimento di procedure concorsuali nell'ottica della concorrenza "per" il mercato<sup>(115)</sup>.

Come correttamente osservato, l'orientamento espresso dalla Corte è legato all'oggetto, piuttosto limitato, del ricorso. Il *dictum* della Consulta, pertanto, non risolve definitivamente le molteplici problematiche poste dalla normativa istitutiva dell'Autorità.

Per tale ragione, si proponeva di stabilire in sede regolamentare la predisposizione di strumenti di partecipazione qualificata delle Regioni all'attività regolatoria dell'Autorità, che risultino più incisivi rispetto a quelli già in vigore nei rapporti tra autonomie locali e Stato<sup>(116)</sup>.

In tale ottica, è stato proposto anche di rafforzare il coinvolgimento nei processi decisionali, valorizzando lo strumento della consultazione in vista dell'esercizio di poteri regolatori. Parallelamente, è stata prefigurata l'estensione dei poteri consultivi, di segnalazione e di proposta delle Autorità indipendenti nei confronti dei legislatori regionali<sup>(117)</sup>.

---

<sup>(115)</sup> M. GIACHETTI FANTINI, *op. cit.*, pag. 17, *passim*.

<sup>(116)</sup> Si proponeva, nello specifico, di prevedere forme di audizioni dedicate a carattere sia periodico sia puntuale in relazione a specifici provvedimenti dell'Autorità. In tal senso, A. TONETTI, *I rapporti con le altre autorità amministrative o di regolazione, in L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, paper a cura di L. TORCHIA, maggio 2013, pag. 41.

<sup>(117)</sup> C. DI SERI, *op. cit.*, pag. 842, *passim*.

Vi è chi ha considerato l'eventualità di istituire agenzie regionali che assicurino le esigenze di decentramento sul territorio di alcune funzioni proprie dell'Autorità indipendente<sup>(118)</sup>.

E' stata infine segnalata la possibilità di un nuovo utilizzo dello strumento dell'intesa. In quest'ultima ipotesi, le sedi di raccordo tradizionali fra Stato e Regioni dovrebbero essere ripensate quali sedi 'a geometria variabile', coinvolgendo le Autorità indipendenti. Tale conclusione è fondata sull'assunto che la 'relazione cooperativa' non dovrebbe "spezzarsi ogni qualvolta lo Stato decida di esercitare i propri poteri attraverso le Autorità anziché attraverso il circuito politica-amministrazione"<sup>(119)</sup>.

Nonostante le proposte della dottrina, la Corte ha accolto una diversa prospettiva, affermando, invece, come già detto, che il principio di leale collaborazione attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece, le Autorità indipendenti, le quali sono invece chiamate ad operare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

Si evidenzia, in ogni caso, che l'esigenza di una maggiore chiarezza delle attribuzioni tra i vari soggetti è stata sottolineata anche dal Presidente dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel corso dell'audizione dell'8 ottobre 2013 dinanzi alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica (VIII) e della Camera dei Deputati (IX).

In tale occasione è stato chiesto al Parlamento di chiarire l'assetto normativo su quelle cosiddette "...aree grigie... per evitare il rischio che la articolazione delle attribuzioni tra più soggetti prevista nelle norme vigenti in relazione ai diversi ambiti del settore dei trasporti dia luogo a sovrapposizioni di funzioni o crei, di fatto, distorsioni dei principi enunciati nella sentenza della Corte sopra richiamata nell'attribuzione di responsabilità per la determinazione di tariffe, canoni o pedaggi o nel valutarne la conformità a criteri prefissati"<sup>(120)</sup>.

---

<sup>(118)</sup> Ci si riferisce ai Co.re.com., che rappresentano un esempio di decentramento regionale di un'Autorità indipendente, ovvero sia l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom). Sul tema A. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, op. cit.; P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2003, pag. 149 ss.; G. SIRIANNI, A. VALASTRO, *Autorità indipendenti di regolazione e regioni*, [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it). e *Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16 febbraio 2012.

<sup>(119)</sup> G. SIRIANNI, A. VALASTRO, *Autorità indipendenti di regolazione e Regioni*, in M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010, pag. 220 ss.

<sup>(120)</sup> Audizione informale del Collegio dell'Autorità dinanzi alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica (VIII) e della Camera dei Deputati (IX) dell'8 ottobre 2013, reperibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Merita, comunque, precisare che la disamina dell'operato dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, di cui si richiameranno alcuni casi specifici nel corso della trattazione, tra cui anche l'attività regolatoria in materia di trasporto pubblico locale, consente di verificare in che termini l'Autorità abbia dato seguito ai dettami della Corte Costituzionale.

### *3.2. La delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 5 del 16 gennaio 2014*

Analizzato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, merita portare all'attenzione la delibera n. 5 del 16 gennaio 2014, con la quale l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha emanato il "Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse".

Lo scopo del Regolamento è quello di disciplinare i procedimenti per la formazione delle decisioni dell'Autorità, nel rispetto della più ampia partecipazione degli interessati e della trasparenza delle procedure (art. 2). Gli intenti così dichiarati sembrano porsi in una linea di continuità con le prescrizioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 41 del 2013.

Rimangono al di fuori dell'ambito di applicazione del Regolamento gli atti di natura programmatica e organizzativa interna, i procedimenti sanzionatori, i pareri e le segnalazioni al Governo e al Parlamento.

Ai sensi dell'art. 4 del Regolamento "1. Gli atti di regolazione di cui all'art. 37 comma secondo del decreto istitutivo sono adottati previo procedimento avviato con espressa deliberazione del Consiglio. 2. La deliberazione di avvio del procedimento contiene almeno a) l'indicazione delle norme rilevanti attributive del potere; b) i presupposti, l'oggetto e le finalità dell'atto di regolazione da adottare; c) il responsabile del procedimento ed eventualmente il funzionario incaricato degli adempimenti operativi; d) il termine previsto per la conclusione del procedimento; e) l'eventuale applicazione dell'AIR al procedimento. 3. L'Autorità può, anche con successiva delibera, convocare audizioni speciali, anche individuali previa determinazione delle modalità e dei tempi degli esperimenti istruttori. 4. L'Autorità dà notizia dell'avvio del procedimento di cui al comma 1 mediante pubblicazione di un avviso sul proprio sito internet o con altra forma ritenuta idonea. 5. L'atto di regolazione adottato a conclusione del

procedimento reca una motivazione che tiene conto anche delle eventuali osservazioni e proposte ritualmente presentate nel corso della consultazione di cui all'art. 5”.

L'art. 5, poi, rubricato “Consultazione” fornisce importanti prescrizioni in merito alla partecipazione dei soggetti interessati al procedimento regolatorio attivato dall'Autorità. In particolare stabilisce “1. In seguito all'avvio del procedimento di cui all'art. 4, l'Autorità diffonde mediante pubblicazione sul sito internet un documento per la consultazione degli interessati contenente: a) la descrizione degli elementi essenziali degli atti di regolazione che essa intende adottare; b) le questioni sulle quali l'Autorità sollecita i soggetti interessati a presentare osservazioni e proposte; c) le modalità e il termine per la presentazione di osservazioni e proposte. Il documento di consultazione può contenere, altresì, uno schema dell'atto di regolazione da adottare. 2. Il termine per la presentazione di osservazioni e proposte non può essere di norma inferiore a trenta giorni decorrenti dalla data di diffusione del documento di consultazione. In casi di urgenza, adeguatamente motivati, il predetto termine può essere ridotto a sette giorni. 3. Di norma non sono sottoposti alla consultazione gli atti di regolazione a contenuto vincolato nonché gli atti esecutivi di atti di regolazione precedentemente sottoposti a consultazione. 4. Non si procede alla consultazione quando essa è incompatibile con esigenze di urgenza, emergenza o segretezza. [...] 6. Decorso il termine per la presentazione di osservazioni e proposte, queste ultime sono pubblicate sul sito internet a cura del responsabile del procedimento. I partecipanti alla consultazione, all'atto della presentazione delle suddette osservazioni e proposte, possono avanzare motivata richiesta di mantenere riservati parte dei dati e delle informazioni trasmesse. 7. L'Autorità può avviare ulteriori fasi di consultazione fissando per ciascuna di esse il termine per la presentazione di osservazioni e proposte”.

## CAPITOLO III

### IL MODELLO DI REGOLAZIONE ITALIANO A CONFRONTO CON L'ESPERIENZA EUROPEA. PROFILI COMPARATIVI

1. Il ruolo del legislatore comunitario nel processo di liberalizzazione del mercato del trasporto. 2. Le Autorità europee di trasporti. 3. I modelli di regolazione nazionale degli Stati membri.

#### *1. Il ruolo del legislatore comunitario nel processo di liberalizzazione del mercato del trasporto*

La normativa sovranazionale ha da sempre ricoperto un ruolo centrale nella promozione dei principi della libera concorrenza nel mercato del trasporto.

Sin dalla nascita della Comunità europea, e precisamente dal Trattato di Roma del 1957, furono declinate una serie di norme rivolte principalmente allo sviluppo dei traffici commerciali ed alla libera circolazione di mezzi e di persone. Era, infatti, già ben chiaro l'obiettivo della costituzione di un mercato unico europeo.

Tuttavia, bisogna attendere gli anni novanta per incominciare a intravedere le basi per una politica comune in materia di trasporti.

La causa principale di questa attesa è da ricercare principalmente nel prevalere di dinamiche politiche ed interessi nazionali, in sostanza nella resistenza operata dagli Stati membri, che hanno da sempre ritenuto il settore dei trasporti (e quelli aerei e marittimi in specie) essenziali per l'economia nazionale e, quindi, da sottoporre a regimi più o meno protezionistici<sup>(121)</sup>.

Come noto, l'art. 3, l. e), del Trattato Cee del 1957 prevedeva "l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti" come azione della Comunità per la realizzazione degli obiettivi indicati nell'art. 2, ossia "promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità,

---

<sup>(121)</sup> M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, XI, 2013, pag. 168 ss., *passim*.

un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano”<sup>(122)</sup>.

Inoltre, erano presenti all'interno del Trattato norme specifiche, contenute nel titolo IV, dedicate al settore dei trasporti.

Nello specifico, l'art. 74 disponeva che “gli Stati membri perseguono gli obiettivi del trattato per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti”. Tale disposizione è stata interpretata nel senso che gli Stati “devono fondere progressivamente le rispettive politiche nazionali dei trasporti in una politica comunitaria, secondo le modalità definite dalla Comunità ai sensi dei successivi articoli”<sup>(123)</sup>.

Merita ricordare che a causa della disposizione contenuta nell'art. 84 del Trattato Cee – secondo cui “Le disposizioni del presente titolo, (titolo IV, i trasporti), si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. 2. Il Consiglio, con deliberazione unanime, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura potranno essere prese opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea” – era stato sollevato il dubbio che le disposizioni del Trattato non trovassero applicazione per il settore della navigazione marittima ed aerea, in quanto necessitavano dell'adozione di specifici atti da parte del Consiglio, da giustificarsi in ragione dell'interesse degli Stati membri, all'epoca dell'adozione del Trattato, al mantenimento di una politica protezionistica in favore dei propri vettori marittimi ed aerei, tanto da richiedere, ai fini dell'adozione dei provvedimenti da parte del Consiglio, l'unanimità.

Più in particolare, secondo una interpretazione, la disposizione sopra citata sottraeva ai trasporti marittimi ed aerei sia le norme contenute nel titolo IV, sia i principi generali del Trattato, demandando al Consiglio la facoltà di emanare gli atti normativi per la disciplina delle materie oggetto del Trattato. Secondo una diversa teoria, la norma doveva essere interpretata nel senso più

---

<sup>(122)</sup> In tema si vedano, tra gli altri, M. GIAVAZZI, *Una politica quadro per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili interne*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, pag. 735 ss.; V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2003; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, pag. 12; D.U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 35, 2002, pag. 7.

<sup>(123)</sup> S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da M. Bessone, *Il Diritto Privato dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, pag. 532. Cfr. altresì J. AUSSANT, R. FORNASIER, *Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports*, in *Commentaire Mégret, Le droit de la CEE*, II ed., Bruxelles, 1990, pag. 211.

restrittivo, sottraendo ai trasporti marittimi ed aerei unicamente la normativa contenuta nel titolo IV.

Solo grazie all'intervento della Corte di Giustizia venne chiarita la piena applicabilità anche in tali settori delle norme del Trattato.

Ci si riferisce a due sentenze molto note, in particolare "Marinai francesi" (Corte Giust., 4 aprile 1974, C. 167/73, in *Racc.*, 1974, 359) e "Nouvelle Frontières" (Corte Giust., 30 aprile 1986, C. 209-213/84, in *Racc.*, 1986, I, 1425).

Nello specifico, la Corte di Giustizia, con la prima sentenza citata – definendo una controversia concernente la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità – sancì l'applicabilità, anche al settore dei trasporti marittimi, del divieto di discriminazione dei lavoratori in base alla nazionalità, affermando in tal modo l'operatività dei principi del Trattato.

Si cita testualmente: "benché in forza dell'art. 84 n. 2 i trasporti marittimi ed aerei siano, fintantoché il Consiglio non avrà deciso altrimenti, sottratti ai canoni del titolo IV della seconda parte del Trattato, relativa alla politica comune dei trasporti, essi restano alla stessa guisa degli altri mezzi di trasporto, soggetti ai principi generali del Trattato".

Successivamente, con la seconda pronuncia – avente ad oggetto la contestazione da parte della compagnia di viaggi dell'accordo per la fissazione dei prezzi delle tariffe aeree contenuto nel Codice dell'aviazione civile francese, ritenuto in contrasto con le disposizioni del Trattato sulla concorrenza – la Corte, nel dare ragione alla compagnia di viaggi, stabilì che le regole sulla concorrenza dovevano trovare applicazione anche in tale settore.

La Corte afferma infatti "dalla lettera dell'art. 74 si desume che gli scopi del Trattato, ivi compreso quello di cui all'art. 3 lett. F, e consistente nella creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia alterata nel mercato comune, valgono del pari nel settore dei trasporti. Mancando nel trattato qualsiasi disposizione in senso contrario, si deve ritenere che le norme sulla concorrenza in esso contenute, ed in particolare gli artt. da 85 a 90, si applicano nel settore dei trasporti. Per quanto riguarda i trasporti aerei, l'art. 84 non può essere interpretato nel senso che esso li sottragga alle norme generali de Trattato, ivi comprese quelle in fatto di concorrenza"<sup>(124)</sup>.

---

<sup>(124)</sup> Cfr. M. BADAGLIACCA, *op. cit.*, pag. 170 ss.. Per approfondimenti si vedano, tra gli altri, C. GUELF, *La Comunità economica europea ed i trasporti aerei*, in *Riv. dir. int.*, 1965, pag. 585; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, pag. 44. Cfr. anche M.L. TUFANO, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990, pag. 48; R.A. JACCHIA, M. MORETTO, *Trasporto aereo e informativa comunitaria antitrust*, in *Giur. comm.*, 1992, I, pag. 371; V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'unione europea*, Napoli, 1995, pag. 712; F. MUNARI, *Il diritto*

Oltre a quanto sopra richiamato, a livello normativo, deve ricordarsi, in primo luogo, il primo documento ufficiale nel settore del trasporto, il cd. Libro Bianco sui trasporti, il quale, partendo dall'analisi della situazione esistente, definiva le proposte d'intervento dell'Unione Europea da realizzare nel medio-lungo periodo.

Il documento nasce con l'obiettivo di porre rimedio alle difficoltà incontrate nell'applicazione della politica comune dei trasporti, e tiene conto dello sviluppo diversificato dei trasporti (aereo, su gomma, su rotaia e marittimo/fluviale), nonché dell'introduzione del concetto di rete transeuropea (*Transeuropean Network- TEN-T*).

In particolare, il Libro Bianco del 1992, intitolato "Per il futuro sviluppo della politica comune dei trasporti", collegandosi a quanto previsto nel libro bianco per il completamento del mercato interno del 1985, pose le basi per la politica comunitaria del trasporto e diede avvio ai primi grandi progetti d'infrastruttura di trasporto<sup>(125)</sup>.

Come correttamente osservato, il Libro Bianco del 1992 segnò il passaggio da una visione settoriale dei vari modi di trasporto ad una loro concezione integrata, ispirata al concetto di mobilità sostenibile<sup>(126)</sup>.

Dopo la pubblicazione del Libro Bianco del 1992 e del Trattato di Maastricht<sup>(127)</sup> dello stesso anno, si nota un mutamento nella concezione

---

*comunitario dei trasporti*, Milano, 1996; L. DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità europea: introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, Milano, 2000, pag. 96; G. BOI, *I traffici marittimi negli orientamenti normativi comunitari: brevi osservazioni critiche*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Francesco Berlingieri, Dir. maritt.*, 2010, pag. 200.

<sup>(125)</sup> L. VECERE, L. PALUMBO, *op. cit.*, pag. 2 ss., *passim*.

<sup>(126)</sup> M. BADAGLIACCA, *op. cit.*, pag. 174. Secondo le previsioni del Libro Bianco del 1992 era necessario sia migliorare le prestazioni e la sicurezza del trasporto, che rispettare maggiormente le condizioni sociali ed ambientali, nell'ottica dello sviluppo di sistemi di trasporto sicuri, integrati e rispettosi del contesto ambientale circostante 21, unitamente ad un investimento sulla realizzazione delle reti transeuropee. Esso indicava in particolare alcune azioni: la riduzione degli squilibri modali con azioni tendenti ad eliminare le distorsioni della concorrenza; la creazione di reti transeuropee; l'adozione di norme tecniche severe in materia di inquinamento e di ogni altro tipo di nocività; l'aumento della sicurezza di tutti i modi di trasporto. Si veda, in merito, la Comunicazione della Commissione del 2 dicembre 1992, doc. COM (92) 494. Cfr. F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2010, pag. 114.

<sup>(127)</sup> Merita ricordare che nel Trattato di Maastricht venne anche inserito un titolo riguardante le reti transeuropee nel settore dei trasporti, telecomunicazioni ed energia. L'obiettivo dichiarato era quello di "consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne e di favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, tenendo conto della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocco al mare e periferiche". In tale scia si colloca il Libro Bianco del 1993 sulla crescita, competitività e occupazione, il quale invitava soggetti pubblici e privati alla ideazione di progetti di interesse comunitario

dell'attività di trasporto. Si ritiene, infatti, che essa “si possa intendere in un triplice senso: in una prima accezione, come modo strumentale alla realizzazione del mercato comune (cfr. in tal senso il combinato disposto degli art. 2 e 3 del Trattato); in una seconda accezione l'attività di trasporto è intesa come attività economico-imprenditoriale autonoma, a cui viene dedicato un intero titolo del Trattato; la terza accezione vede il trasporto come un'attività di utilizzo di infrastrutture – quali le reti transeuropee di trasporto – per uno sviluppo economico generale dell'Europa. In questo senso, quindi, l'attività di trasporto è connessa alla protezione di beni giuridicamente rilevanti come quello ambientale: la tutela ambientale non è, quindi, disgiunta dalla politica dei trasporti, ma ne rappresenta uno degli strumenti cardine ed il trasporto sostenibile diviene lo strumento per realizzare la tutela ambientale, in una stretta connessione tra tematiche che potrebbero apparire lontane fra loro (trasporto e ambiente)”<sup>(128)</sup>.

Nell'ottica dello sviluppo sostenibile si collocano anche, tra gli altri: la Comunicazione della Commissione del 12 luglio 1995, contenente il piano d'azione per il quinquennio 1995-2000, il Trattato di Amsterdam del 1997, il Libro Bianco del 1998, intitolato “Pagamento per l'utilizzo delle infrastrutture: approccio graduale per la tariffazione comunitaria dell'infrastruttura comune UE”, il Consiglio di Goteborg del 15 giugno 2001, il Libro Bianco sui trasporti del 2001<sup>(129)</sup>, il successivo Libro Bianco sui Trasporti del 28 marzo 2011, intitolato “Tabella di marcia verso uno spazio europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, il quale ultimo sottolinea l'importanza di una mobilità sostenibile e individua nella multimodalità il metodo per realizzarla.

Nel documento da ultimo citato, sono stati prospettati, per la prima volta, interventi di ampio respiro, con scadenze fino al 2050 e con la previsione di tappe intermedie, comprese tra il 2020 e 2030, prevedendo circa

---

finalizzati alla realizzazione di tali opere, con l'impegno dell'Unione di eliminare gli ostacoli di carattere burocratico e finanziario, in modo da incoraggiare gli investimenti privati. Ne seguì l'istituzione di un gruppo di lavoro, c.d. “Gruppo Christophersen” (costituito da rappresentanti di Capi di Stato o di governo), cui venne affidato il compito di aiutare il Consiglio europeo nell'individuazione dei progetti per la realizzazione delle reti di trasporto transeuropee. La normativa di riferimento in tema di reti transeuropee è la decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, scaturente dei lavori del gruppo Christophersen, con la quale vennero adottati gli orientamenti per la definizione della politica delle reti TEN-T e la programmazione delle relative infrastrutture. Più di recente, si può ricordare la decisione n. 661 del 7 luglio 2010 del Parlamento e del Consiglio.

<sup>(128)</sup> M. BADAGLIACCA, *op. cit.*, pag. 175.

<sup>(129)</sup> S. ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasporti*, 2002, pag. 463.

40 azioni volte ad assicurare l'eco-compatibilità dei trasporti, sia riducendo l'emissione di CO<sub>2</sub> che dimezzando l'uso dell'auto in città, prevedendo il completamento della rete *TEN-T*, favorendo lo sviluppo del trasporto merci di lunga percorrenza su rotaia o per via fluviale/marittima, sviluppando le infrastrutture che favoriscano l'intermodalità, incrementando la sicurezza stradale attraverso la riduzione dell'incidentalità e, promuovendo oltre ad una politica comune dei prezzi dell'intermodalità anche la piena attuazione il principio che “chi usa paga” e “chi inquina paga”<sup>(130)</sup>.

Come si può evincere da quanto sinteticamente sopra richiamato, nonostante le buone premesse, il processo di privatizzazione e di liberalizzazione dei trasporti è stato lungo e ha avuto come scopo principale l'armonizzazione non solo delle legislazioni nazionali in materia di trasporti, soprattutto imponendo ai singoli Stati il divieto di adottare politiche protezionistiche in favore dei vettori nazionali<sup>(131)</sup>, ma anche delle legislazioni dei mercati connessi, in particolare la normativa fiscale, amministrativa, sociale, del mercato del lavoro e della tutela dell'ambiente<sup>(132)</sup>.

---

<sup>(130)</sup> L. VECERE, L. PALUMBO, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>(131)</sup> Si ricordano, in merito, l'art. 76 del Trattato Cee, secondo cui “nessuno degli Stati membri può rendere meno favorevole, nei loro effetti diretti o indiretti nei confronti dei vettori degli altri Stati membri rispetto ai vettori nazionali, le varie disposizioni che disciplinano la materia all'entrata in vigore del presente Trattato”; l'art. 79 che dispone che “devono essere abolite, nel traffico interno della Comunità, le discriminazioni consistenti nell'applicazione, da parte di un vettore, di prezzi e condizioni di trasporto differenti per le stesse merci e per le stesse relazioni di traffico, e fondate sul paese d'origine o di destinazione dei prodotti trasportati”.

<sup>(132)</sup> Per una disamina dell'evoluzione della normativa sovranazionale nei diversi ambiti del trasporto, si vedano anche, tra gli altri, C. GUELFY, *La Comunità economica europea ed i trasporti aerei*, in *Riv. dir. int.*, 1965, pag. 585; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011; M.L. TUFANO, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990; R.A. JACCHIA, M. MORETTO, *Trasporto aereo e informativa comunitaria antitrust*, in *Giur. comm.*, 1992, I, pag. 371; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996; L. DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità europea: introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, Milano, 2000; N. GIANNELLI, *Le reti transeuropee dei trasporti tra integrazione e competizione: il caso di Malpensa*, in *Aa. Vv., L'Europa delle reti*, a cura di A. Predieri, M. Morisi, Torino, 2001; G. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. maritt.*, 2004, pag. 1597; E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, in S. Zunarelli (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto, Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da Francesco Galgano, Padova, 2008, pag. 182; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009, pag. 23; G. BOI, *I traffici marittimi negli orientamenti normativi comunitari: op. cit.*, pag. 200; CRIS (Consiglio Nazionale delle Ricerche), *Il processo di liberalizzazione dei servizi a rete*, a cura di G. Vitali, *Appunti per lezioni di Politica Economica*, a.a. 2010/2011; M. MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'unione europea in materia di infrastrutture e trasporto*, Milano, 2013; M.L. MAGNO, *La regolazione dei trasporti negli Stati membri*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia, cit.*, pag. 23 ss.;

## 2. Le Autorità europee di trasporti

Al fine di favorire la realizzazione di un mercato unico europeo dei trasporti, oltre all'intervento delle istituzioni comunitarie, l'Unione Europea si è preoccupata anche di creare organismi *ad hoc* cui è stato affidato il compito precipuo di incoraggiare il coordinamento delle diverse legislazioni nazionali.

Sono così nate, per ogni settore del trasporto, apposite agenzie o autorità che si occupano di controllo, vigilanza, coordinamento e anche regolazione.

Tra queste si può ricordare, innanzitutto, l'Autorità europea dei trasporti metropolitani (*EMTA*), costituita nel 1998, la quale non ha poteri regolamentari o decisionali, ma svolge l'importante compito di interlocutore delle istituzioni nazionali ed europee e di area di discussione per l'individuazione, tra gli altri, di *benchmarks* e *best practices*<sup>(133)</sup>.

Notevole rilievo assume anche il ruolo svolto dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea (*EASA*), costituita con il regolamento n. 1592/2002, la quale si occupa di predisporre e proporre la regolamentazione che sarà adottata dalle istituzioni comunitarie in materia di organizzazione, strategia e controllo della sicurezza aerea, certificazione dei prodotti aerei e controllo circa l'applicazione della normativa vigente da parte degli Stati membri. Nel predisporre tale regolamentazione, l'*EASA* tiene conto anche degli standard minimi di sicurezza fissati dall'Organizzazione mondiale dell'aviazione civile (*OACI*).

In particolare, l'*EASA* ha la funzione di armonizzare regolamentazioni e certificazioni; sviluppare il mercato unico dell'aviazione dell'UE; elaborare norme tecniche nel settore dell'aviazione; certificare aeromobili e componenti; approvare le organizzazioni che provvedono alla progettazione, fabbricazione e manutenzione dei prodotti aeronautici; effettuare controlli di sicurezza e fornire sostegno ai paesi dell'UE (ad esempio in materia di operazioni di volo e della gestione del traffico aereo); promuovere norme di sicurezza europee e mondiali; collaborare con i soggetti interessati a livello internazionale per migliorare la sicurezza in Europa (ad esempio attraverso

---

<sup>(133)</sup> M.L. MAGNO, *op. cit.*, pag. 28. Si vedano anche P. BILANCIA, *Autorità indipendenti nazionali e organismi europei nella regolazione dei mercati di settore*, in P. Bilancia (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012, pag. 4 ss.; E. D'ALTERIO, *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione*, in *Dir. amm.*, 2012, pag. 801 ss.; A. MARINO, *Agenzie e autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario ed interno*, Napoli, 2013, pag. 9 ss.

l'elenco per la sicurezza aerea dell'UE, un elenco degli operatori soggetti a divieto operativo)<sup>(134)</sup>.

In tema di sicurezza si può citare anche l'*EMSA*, Agenzia europea per la sicurezza marittima, istituita con il regolamento n. 1406/2002, ha il compito di fornire un sostegno tecnico e scientifico alle istituzioni europee, oltre che di monitorare l'applicazione delle disposizioni in tema di sicurezza marittima adottate dall'Organizzazione marittima internazionale (*IMO*). Il regolamento n. 100/2013 ha chiarito e ulteriormente ampliato i poteri dell'*EMSA*, prevedendo funzioni ausiliari relative anche al controllo dell'inquinamento<sup>(135)</sup>.

La maggior parte dei compiti dell'agenzia sono di tipo preventivo, quali, come accennato, il monitoraggio dell'applicazione di determinate leggi e la valutazione della loro efficacia globale, ma alcuni sono reattivi, quali fornire ai paesi dell'UE le navi per il recupero degli idrocarburi in caso di gravi fuoriuscite di petrolio in mare e rilevare l'inquinamento marino mediante la sorveglianza via satellite.

Nello specifico, l'*EMSA* fornisce ai governi e alle autorità informazioni dettagliate e affidabili su quanto accade in mare, in tempo reale, per aiutarli ad attuare efficacemente le politiche marittime. Inoltre, offre servizi

---

<sup>(134)</sup> L'*EASA* si articola in 5 direzioni: Direzione esecutiva, che comprende l'ingegnere capo, il servizio comunicazione e qualità, il servizio giuridico; Gestione strategica e della sicurezza, che si occupa di intelligence in materia di sicurezza e prestazioni, strategia e programmi, cooperazione internazionale; Certificazione, competente per ciò che riguarda certificazione, convalida e direttive di aeronavigabilità per aeromobili, ambiente, parti e apparecchi, controllo di sicurezza per le imprese di progettazione aeronautica; Direzione responsabile dei parametri di volo, responsabile della standardizzazione (controllo nazionale) e dell'elaborazione della normativa nel campo della manutenzione, delle operazioni di volo, dell'equipaggio e del personale medico, della gestione del traffico aereo/dei servizi di navigazione aerea, degli aeroporti; Direzione risorse e assistenza, che si occupa di finanze e appalti, risorse umane, informatica, servizi al richiedente, servizi alle imprese.

<sup>(135)</sup> L'agenzia è gestita da un direttore esecutivo, che è coadiuvato direttamente da un ufficio esecutivo, da 3 capi dipartimento, un consulente politico, un contabile e un coordinatore del controllo interno. L'agenzia conta 9 unità singole all'interno dei 3 dipartimenti, che si occupano di servizi all'impresa, sicurezza e norme, e operazioni. Il direttore esecutivo dell'*EMSA* riferisce a un consiglio di amministrazione che si riunisce circa 3 volte all'anno e comprende: 28 rappresentanti dei governi, uno per ciascun paese dell'UE; 2 rappresentanti senza diritto di voto dei governi dell'Islanda e della Norvegia; 4 rappresentanti della Commissione europea; 4 rappresentanti senza diritto di voto provenienti dal settore marittimo. Il consiglio di amministrazione dell'*EMSA* discute e adotta il programma di lavoro, il bilancio e la tabella dell'organico, il piano pluriennale in materia di politica del personale, e la relazione annuale che elenca le prestazioni dell'agenzia. Ogni cinque anni l'agenzia riesamina la strategia adottata e gli obiettivi stabiliti. Dopo ampie consultazioni con il consiglio di amministrazione e le istituzioni dell'UE, l'*EMSA* redige un programma di lavoro pluriennale. Successivamente elabora un programma di lavoro annuale dettagliato.

marittimi che rispondono alle esigenze in evoluzione dei diversi utenti del settore in tutta Europa: segnalazione navale; osservazione della Terra; informazioni marittime integrate; interventi antinquinamento; controlli da parte dello Stato di approdo.

L'*EMSA* svolge un ruolo fondamentale nel promuovere le migliori prassi. Grazie all'esperienza maturata con le problematiche connesse alla protezione dei mari e alla sicurezza marittima dal punto di vista legale e operativo, l'*EMSA* ha acquisito ampie conoscenze su queste tematiche e sulle condizioni concrete per affrontarle.

L'*EMSA* svolge molti tipi diversi di controlli tecnici: verifica le società di classificazione registrate come 'organismi riconosciuti' dai paesi membri dell'UE; valuta la formazione nel settore marittimo e i sistemi di certificazione nei paesi extra UE; controlla la corretta esecuzione delle ispezioni sulle navi che fanno scalo nei porti dell'UE; verifica i sistemi nazionali di monitoraggio del traffico marittimo.

Inoltre, essa garantisce indagini uniformi sugli incidenti marittimi in tutta l'UE e condivide le migliori pratiche in materia di sicurezza marittima e questioni ambientali.

Ancora, si può ricordare l'Agenzia ferroviaria europea (*ERA*), creata per favorire l'integrazione della regolamentazione tecnica degli Stati membri e creare un insieme di regole tecniche comuni. L'*ERA* non possiede poteri decisionali, ma contribuisce con pareri, raccomandazioni e proposte alla Commissione europea.

Da diversi anni l'agenzia lavora per sviluppare specifiche tecniche e misure e obiettivi di sicurezza comuni ed economicamente sostenibili, in collaborazione con le aziende ferroviarie, le autorità nazionali, le istituzioni dell'UE e altri organismi. Essa inoltre ha preparato relazioni sulla sicurezza delle ferrovie in Europa e si è fatta promotrice dei vari tentativi di istituire norme di segnalamento uniformi in tutta l'Europa.

Non da ultimo, merita di essere segnalata anche la *Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-T)*, istituita nel 2006 per fornire alla Commissione europea assistenza in merito alla programmazione, la selezione, la gestione e il monitoraggio dei contributi finanziari erogati a favore dei progetti per la realizzazione della rete transeuropea di trasporto. Essa, al contrario di quanto menzionato sopra per le altre agenzie, svolge un ruolo meramente esecutivo nella gestione dell'azione comunitaria nella rete transeuropea.

### 3. I modelli di regolazione nazionale degli Stati membri

Il panorama organizzativo degli altri Paesi europei in materia di regolazione dei trasporti è piuttosto diversificato.

In alcuni Paesi sono state istituite Autorità specificamente destinate al settore dei trasporti, in altri sono state create Autorità con competenze non limitate al mercato del trasporto, ma estese, ad esempio, a tutti i settori a rete. Di seguito si citeranno alcuni degli esempi di modelli di regolazione adottati dagli Stati europei, ai fini di confronto con l'esperienza italiana.

Si può innanzitutto menzionare l'esempio della Francia, che si discosta dal modello italiano. Manca, infatti, un'unica Autorità per tutti i settori del trasporto, l'organizzazione del settore trasportistico essendo articolata in diversi livelli decisorii e di responsabilità (diviso tra Stato, regioni, dipartimenti, comuni o loro raggruppamenti).

In particolare, per ciò che concerne il trasporto pubblico locale, a seguito della regionalizzazione dei trasporti, avvenuta nel 1997, le regioni sono divenute responsabili della pianificazione, dell'organizzazione e del finanziamento del trasporto locale, nonché della determinazione delle modalità e delle caratteristiche del servizio<sup>(136)</sup>.

Relativamente al trasporto ferroviario, deve evidenziarsi la presenza di due società: *Réseau Ferré de France (RFF)* e *Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF)*. Tali società, pur giuridicamente distinte, si ripartiscono tra loro la gestione e le relative responsabilità del servizio secondo uno schema ben delineato: *RFF* svolge funzioni di carattere amministrativo, mentre *SNCF*, in base ad apposito contratto stipulato con *RFF*, ricopre un ruolo di responsabilità diretta nell'esercizio delle attività di gestione e manutenzione della rete e di organizzazione e gestione operativa dei traffici. Inoltre, la *SNCF* assume una posizione strategica nei processi di allocazione delle tracce e di rilascio dei certificati di sicurezza.

In questo contesto, nel 2012, è stata istituita, all'interno del Consiglio Generale del Ministero dell'ecologia, l'*Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST)*, con l'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità dei servizi di trasporto dei viaggiatori, con riguardo tanto al trasporto terrestre (ferroviario e stradale, urbano ed interurbano) che a quello marittimo ed aereo.

Nello specifico, tra le attribuzioni dell'*AQST* si possono citare: la vigilanza sull'adempimento da parte degli operatori del settore degli obblighi in materia di qualità del servizio, affinché sia garantita, la regolarità,

---

<sup>(136)</sup> L. VECERE, L. PALUMBO, *op. cit.*, pag. 7 ss., *passim*.

puntualità e la qualità del servizio e la corretta informazione dei viaggiatori; la funzione di mediazione nell'ambito delle controversie insorte tra gli operatori del servizio; la funzione di carattere propositivo in ordine al miglioramento delle condizioni dei servizi, anche mediante la realizzazione di studi e sondaggi di gradimento effettuati tra l'utenza.

Inizialmente l'*AQST* era competente solo per il trasporto ferroviario, successivamente le sue competenze sono state estese prima al trasporto aereo e poi alle altre modalità di trasporto.

La Spagna rappresenta un altro esempio di regolazione dei trasporti diversificata per settore. Sono state istituite diverse Agenzie, tra cui l'Amministrazione Infrastrutture Ferroviarie (*ADIF*) – che si avvicina di più all'Autorità di Regolazione dei Trasporti italiana – e la *RENFE* per il trasporto ferroviario; l'Agenzia Statale di sicurezza aerea (*AESA*) per ciò che riguarda la pianificazione, il controllo e la vigilanza del traffico aereo, nonché la gestione dei reclami dei passeggeri; e infine la Direzione Generale del Traffico, cui è demandata la gestione del traffico stradale<sup>(137)</sup>.

In Portogallo non esiste un Ministero dei trasporti e le competenze del settore sono affidate in parte al *Ministerio da Economia e da Emprego* ed in parte al *Ministerio da Agricultura, do Mar, do Ambiente, do Ordenamento do Território*. Inoltre, non esiste un modello di regolazione dei trasporti simile all'esperienza italiana.

Difatti, il processo di liberalizzazione dei trasporti si è sviluppato principalmente nel settore delle ferrovie. In questo settore è stato istituito l'*Unidade de Regulacao Ferroviaria (URF)*, un organismo di regolazione del settore dei trasporti ferroviari. In particolare, si tratta di un organismo dotato di indipendenza funzionale ed autonomia tecnica, il cui presidente è nominato direttamente dal Governo.

Il compito principale di questa Autorità è quello di regolare, dal punto di vista giuridico, economico, nonché tecnico, il settore ferroviario, allo scopo di garantire l'effettività dell'accesso al mercato alle varie imprese, mediante la determinazione di regole che consentano un trattamento equo e non discriminatorio.

In particolare, l'URF: decide sull'impugnazione dei provvedimenti concernenti la gestione della rete; regola l'accesso alle infrastrutture perché non risulti discriminatorio per le imprese operanti nel settore; definisce le regole per l'assegnazione delle infrastrutture e risolve eventuali conflitti; stabilisce il sistema tariffario; verifica sul rispetto delle leggi e dei regolamenti da parte degli operatori; procede all'applicazione delle sanzioni

---

<sup>(137)</sup> M.L. MAGNO, *op. cit.*, 37, *passim*.

in caso di mancato rispetto delle norme e di mancato rispetto degli standard di qualità richiesti dal servizio; decide dei reclami da parte dei gestori delle infrastrutture; collabora direttamente con l'autorità per la concorrenza sul mercato, allo scopo di individuare nel comportamento delle imprese sottoposte alla sua vigilanza, pratiche anticoncorrenziali, che vengono successivamente assoggettate alle procedure sanzionatorie dell'antitrust.

In Germania, la regolazione è divisa tra il governo della politica federale ed internazionale dei trasporti, affidate al Ministero Federale dei Trasporti, dei Lavori Pubblici e dello Sviluppo Urbanistico, e il *Federal Network Agency (FNA)*.

Il processo di liberalizzazione e privatizzazione in Germania ha avuto inizio negli anni 90, in maniera differenziata per il settore stradale, rispetto a quello ferroviario. Quanto al primo, il servizio di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, da una situazione di quasi monopolio delle aziende municipalizzate, oggi risulta prevalentemente caratterizzato da un sistema di affidamento mediante concessione, con selezione del fornitore a seguito di procedure di gara. In particolare, la legge di regionalizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale, emanata nel 1996, ha dato luogo al trasferimento di tutte le competenze in materia dallo Stato federale ai *Länder* (regioni).

Il mercato ferroviario, invece, dopo un periodo di monomio pubblico, in cui le tariffe erano stabilite dal Ministero delle ferrovie (*Federal Ministry Railway*), è stato interessato dall'apertura del mercato, tuttavia, anche in Germania, la scena risulta dominata da poche imprese nazionali. L'autorità demandata al controllo del settore, a partire dal 1 gennaio del 2006, è il *Federal Network Agency (FNA)*, l'Agenzia Federale dell'elettricità, gas, poste, telecomunicazioni, delle infrastrutture ferroviarie e della tutela dei consumatori dei relativi servizi; già autorità per la vigilanza nel settore dell'elettricità, del gas, delle telecomunicazioni e delle poste, che si caratterizza come organismo separato ed indipendente. Essa detiene penetranti poteri di controllo, di vigilanza, nonché sanzionatori e riferisce al Ministero dell'Economia e della Tecnologia. Ha l'importante compito di monitoraggio della concorrenza e, quindi, è responsabile di assicurare un accesso non discriminatorio alle infrastrutture. Inoltre, si occupa di stabilire i livelli standard dei servizi e delle relative tariffe, del monitoraggio del rispetto degli orari e dei servizi d'intermodalità.

Di notevole rilievo, poi, l'esempio della Gran Bretagna, lo Stato in cui il processo di liberalizzazione del settore dei trasporti, oltreché essere il più risalente, ha anche raggiunto la massima completezza.

Merita ricordare, innanzitutto, il processo di liberalizzazione e privatizzazione che ha interessato il trasporto pubblico locale inglese (nella specie, bus, metro e servizio ferroviario). A differenza della maggior parte dei Paesi europei, tra cui anche l'Italia, in Gran Bretagna non esiste una regolazione differenziata per i servizi di trasporto regionale e/o locale e per i servizi di media e lunga percorrenza.

In particolare, l'apertura alla concorrenza nel settore dei pulman è iniziata nel 1985 e si è conclusa, tra il 1995 e il 1996, con la privatizzazione delle aziende di trasporto su gomma.

Invece, l'azienda Metropolitana di Londra rimane una società nazionalizzata, nello specifico per quel che riguarda la gestione dei servizi dei treni e delle stazioni, mentre la manutenzione delle infrastrutture è stata privatizzata, per il tramite della creazione di un sistema di partenariato pubblico-privato.

Per quanto concerne il settore del trasporto ferroviario, con una legge del 5 novembre 1993, è stato creato l'*Office of Rail Regulation (ORR)*, un'autorità indipendente le cui funzioni spaziano dalla fissazione dei livelli standard di qualità del servizio, alla determinazione delle tariffe, alla gestione dei reclami. Tale organismo ha anche poteri di direzione per garantire e tutelare l'accesso al mercato di nuovi operatori economici.

Nel settore del trasporto aereo bisogna menzionare la *Civil Aviation Authority (CAA)*, la quale svolge funzioni inerenti la tutela del passeggero, la gestione e la regolamentazione degli spazi aerei e dei servizi d'infrastruttura, nonché il rilascio delle licenze di volo private.

Particolarità di rilievo del sistema inglese è rappresentata dal ruolo svolto dal *Department of Transport*, il Ministero dei Trasporti, il quale si occupa dell'analisi e del governo delle politiche nazionali di trasporto, "secondo modalità tra le più virtuose d'Europa. Grande cura è destinata al rapporto con i cittadini, rispetto ai quali viene attuando un concreto sistema di public accountability, infatti la gran parte della documentazione di settore è resa accessibile a tutti i cittadini sul sito istituzionale, dove è presente anche un rapporto annuale che attesta rispetto alle principali azioni pianificate, quelle effettivamente realizzate per garantire l'accessibilità e la qualità dei servizi di mobilità anche alle fasce deboli (quali anziani disabili etc.). Sul sito è presente inoltre un canale aperto alle consultazioni dei cittadini sulle problematiche del trasporto"<sup>(138)</sup>.

Un modello di regolazione tutto particolare è quello adottato dall'Olanda.

---

<sup>(138)</sup> L. VECERE, L. PALUMBO, *op. cit.*, pag. 15.

In questo Stato, infatti, è stata istituita un'Autorità con competenze non solo verticali per i settori a rete, ma anche di tipo orizzontale, in tema di tutela della concorrenza e del consumatore.

Si tratta dell'Autorità per i consumatori e il mercato (ACM), istituita nel 2013, alla quale sono state attribuite funzioni generali nell'ambito dell'energia, delle poste, delle telecomunicazioni, del trasporto e, come anticipato, della tutela del consumatore e della concorrenza. Tale Autorità integra, in sostanza, le competenze delle tre preesistenti autorità settoriali della tutela del consumatore, della tutela della concorrenza, delle poste e telecomunicazioni.

A livello organizzativo, l'Autorità in commento comprende al suo interno in sei dipartimenti (Consumatori, Energia, Telecomunicazioni, Trasporti e Servizi postali, Concorrenza, Servizi legali e aziendali), ognuno dei quali, nei diversi settori di propria competenza, si occupa di garantire il rispetto dei principi di libera concorrenza e di non discriminazione.

L'Autorità, inoltre, esercita poteri investigativi, conformativi e sanzionatori: in particolare può disporre ispezioni, richieste di informazioni e produzione di documenti, oltre che imporre misure comportamentali e comminare sanzioni.

Di particolare rilevanza il ruolo svolto dall'ACM come mediatore tra gli operatori dei diversi settori sopra menzionati e i consumatori.

L'Autorità, inoltre, collabora con le altre autorità amministrative indipendenti olandesi e con i diversi livelli di Governo, tra cui il Ministero delle infrastrutture e dell'ambiente, il Ministero dell'educazione, la cultura e la scienza, il Ministero delle finanze e con il Ministero degli affari economici oltre che ovviamente con le autorità europee. Molto importante, la partecipazione dell'ACM ai forum di consultazione degli organismi di regolazione ai quali prendono parte anche altre Autorità, quali l'Autorità per i mercati finanziari, l'Autorità per la protezione dei dati, l'Autorità per il gioco d'azzardo, la Banca Centrale, l'Autorità per la salute, con i quali, peraltro, l'ACM ha stipulato protocolli d'intesa.

Tale sistema di collaborazione tra l'Autorità e gli altri organismi nazionali ed europei, a vari livelli, rappresenta un modello unico in Europa, da tenere certamente in considerazione come esempio per apportare dei cambiamenti, soprattutto in quanto, come è stato correttamente osservato, potrebbe garantire una piena collaborazione tra tutti gli organismi nazionali e di conseguenza una più coerente rappresentazione della politica olandese dei trasporti a livello europeo<sup>(139)</sup>.

---

<sup>(139)</sup> M.L. MAGNO, *op. cit.*, pag. 34.

Da ultimo, si possono citare i modelli di regolazione della Svezia e della Norvegia.

La prima è caratterizzata da un sistema di regolazione dei trasporti unico, nel senso che, sebbene vi sia stato un processo di liberalizzazione, effettuato negli anni '80 e '90, in questo Stato non sono mai esistiti dei monopoli pubblici in senso proprio.

Per quanto concerne l'azienda statale ferroviaria, ad esempio, questa è stata sempre partecipata da capitali privati, anche se di minoranza.

Il Ministero di riferimento è il *Department of Communications, Infrastructure and IT*, il quale si occupa delle politiche internazionali e nazionali generali del trasporto e delle reti di comunicazione<sup>(140)</sup>.

Inoltre, nel 2009 è stata istituita la *Swedish Transport Administration*, un'Autorità alla quale è stata attribuita la funzione di regolazione e di garanzia del settore dei trasporti terrestri, ferroviari, aerei e marittimi.

Tale organismo ha preso il posto delle preesistenti *Authority* prima preposte al trasporto stradale, ferroviario e marittimo, oltreché dell'Istituto Svedese di Analisi Statistica e Comunicazione.

Nello specifico, la *Swedish Transport Administration* si occupa di rendere le infrastrutture dei trasporti perfettamente accessibili, di alta qualità e sicure. Al suo interno sono presenti tre dipartimenti: dell'aviazione civile, con competenza sul trasporto aereo civile e di regolazione del relativo mercato; il dipartimento marittimo, che ha competenza per ciò che riguarda il controllo e la sicurezza dei trasporti sul mare; il dipartimento per i trasporti stradali e ferroviari, con funzioni tanto di gestione del settore della circolazione stradale e ferroviario, quanto di controllo sull'efficienza e sulla concorrenza del relativo mercato.

Si precisa, inoltre, che accanto alla *Swedish Transport Administration* continuano ad operare l'Agenzia marittima e quella per la navigazione aerea, oltre che un'agenzia per i trasporti responsabile delle rilevazioni statistiche nel settore.

Infine, la Norvegia, in cui i processi di liberalizzazione e privatizzazione, avvenuti intorno agli anni '80 e '90, hanno interessato soprattutto il settore del trasporto aereo.

Per quanto riguarda, invece, gli altri ambiti del trasporto, il processo di liberalizzazione e privatizzazione ha avuto inizio solo a partire dall'anno 2000 ed è tuttora in fase di compimento.

Non si rinviene la presenza di un'Autorità alla quale siano state affidate competenze generali in tema di trasporto, ma solo un'autorità che si occupa

---

<sup>(140)</sup> L. VECERE, L. PALUMBO, *op. cit.*, pag. 16 ss., *passim*.

del trasporto ferroviario, la *Norwegian Railway Authority (NORWAY)*, che si occupa del controllo e la supervisione del traffico ferroviario, incluso quello locale e delle linee metropolitane.

In particolare, la funzione principale di questa Autorità è quella di garantire la sicurezza dei passeggeri, nonché di conciliare eventuali conflitti tra questi ultimi e gli operatori.

Inoltre, a partire dal gennaio 2009, è stato istituito al suo interno un Ispettorato con la funzione di stabilire le regole e di monitorare il funzionamento del mercato del trasporto ferroviario. Inoltre, allo stesso organo sono state attribuite funzioni di vigilanza e poteri sanzionatori.

## CAPITOLO IV

### L'ATTIVITA' DI REGOLAZIONE NEI DIVERSI SETTORI DEL TRASPORTO

1. L'intervento regolatore nei singoli ambiti del trasporto: aspettative e risultati acquisiti. 2. Il trasporto ferroviario. 3. Il trasporto stradale. 4. Il trasporto aereo. 5. Il trasporto pubblico locale. 6. Il trasporto marittimo.

*1. L'intervento regolatore nei singoli ambiti del trasporto: primi risultati acquisiti*

A conclusione della presente trattazione, si intende ora analizzare alcuni degli interventi più significativi messi in opera dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti negli ambiti del trasporto.

Ciò al fine di verificare concretamente il ruolo svolto dall'Autorità e appurare l'incidenza reale della regolazione dei trasporti sui diversi mercati.

Verrà, in particolare, esaminata l'attività di regolazione espletata dall'Autorità nell'ambito del settore ferroviario, del settore stradale, del settore aereo, del trasporto pubblico locale e del trasporto marittimo.

#### *2. Il trasporto ferroviario*

Nel corso della trattazione si è già fatta menzione dei diversi compiti svolti dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti in ambito ferroviario. Essa, infatti, tra le molte attribuzioni, deve garantire che l'assegnazione della capacità di infrastruttura e delle tracce orarie alle imprese ferroviarie da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria avvenga in modo equo e non discriminatorio, oltretutto trasparente, nel rispetto dell'art. 39, par. 1, della direttiva 2012/34/UE<sup>(141)</sup>.

---

<sup>(141)</sup> L'art. 39 sopra citato dispone, infatti, che: "1. Gli Stati membri possono definire un quadro per l'assegnazione della capacità di infrastruttura soggetto alla condizione dell'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4. Devono essere definite regole specifiche per l'assegnazione della capacità. Il gestore dell'infrastruttura svolge le procedure di assegnazione della capacità. In particolare, egli assicura che la capacità di infrastruttura sia assegnata equamente, in modo non discriminatorio e nel rispetto del diritto dell'Unione. 2. I gestori dell'infrastruttura rispettano la riservatezza commerciale delle informazioni ricevute".

Ebbene, l'attribuzione del potere di assegnazione della capacità di infrastruttura e delle tracce orarie al gestore dell'infrastruttura ferroviaria si giustifica in ragione delle competenze tecniche possedute da questo organismo. Tuttavia, questa scelta sconta il rischio che il gestore dell'infrastruttura eserciti il potere affidatogli in maniera discriminatoria, compiendo dei favoritismi nei confronti di alcune imprese ferroviarie, in specie nell'ipotesi in cui, come accade in Italia, non vi sia indipendenza sostanziale tra gestore ed impresa.

Nell'esperienza italiana, infatti, la società che gestisce l'infrastruttura, Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., appartiene allo stesso gruppo societario (Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a.) della principale impresa ferroviaria operante nel trasporto merci e passeggeri, Trenitalia S.p.a.

E' evidente, pertanto, l'importanza del ruolo affidato all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, dovendo essa assicurare che il Prospetto Informativo di Rete (PRI) non contenga prescrizioni discriminatorie o comunque lesive della concorrenza. Come noto, infatti, il PRI, annualmente pubblicato dal gestore dell'infrastruttura, indica le caratteristiche della rete ferroviaria, fornisce le informazioni sull'accesso all'infrastruttura, sulle procedure per l'assegnazione ed utilizzo delle capacità di infrastruttura ferroviaria e delle tracce orarie e, non da ultimo, indica le modalità di calcolo del canone.

A partire dall'anno di costituzione, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha esaminato i diversi PIR pubblicati dal gestore dell'infrastruttura, compreso quello pubblicato per l'anno corrente.

Ad esempio, dopo aver esaminato il PIR 2014, l'Autorità ha emanato la delibera n. 70 del 31 ottobre 2014, con la quale ha indicato una serie di misure correttive e ulteriori prescrizioni aggiuntive da indicare nel PIR 2015. Il gestore dell'infrastruttura, tuttavia, non si è conformato a tali prescrizioni, pertanto, con la delibera n. 76 del 27 novembre 2014, l'Autorità ha imposto al gestore di adottare ulteriori misure di regolazione. Tali misure non sono state messe in atto dal gestore e, di conseguenza, con le delibere nn. 24 e 25 del 12 marzo 2015, l'Autorità ha avviato procedimenti sanzionatori nei confronti del gestore. Dopodiché, RFI S.p.a., nell'aprile 2015, ha presentato proposte di assunzione di impegni specifici, poi approvati dall'Autorità con delibere nn. 66 e 67 del 6 agosto 2015.

Nello specifico, le misure di regolazione prescritte dall'Autorità nella delibera 70/2014 (rubricata "Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie. Misure di regolazione") riguardavano, tra gli altri, l'accordo quadro stipulato dal gestore con le singole imprese ferroviarie,

rispetto al quale l’Autorità ha imposto che il gestore indicasse nel PIR informazioni dettagliate, distinte per tratta e fascia oraria, relative tanto alla soglia di capacità assegnabile attraverso l’insieme degli accordi quadro – tale soglia non deve superare l’85% di quella complessivamente disponibile per ciascuna tratta e fascia oraria – quanto alla quota di capacità già assegnata. L’Autorità, inoltre, ha prescritto di inserire nello schema tipo di accordo quadro alcune clausole di salvaguardia, al fine di garantire il diritto di accesso alle nuove imprese ferroviarie<sup>(142)</sup>. Così facendo, l’Autorità “ha cercato di contemperare due esigenze contrapposte ossia, da un lato, quella del gestore della rete di ottimizzare l’utilizzo della infrastruttura e delle imprese ferroviarie già operanti di programmare la fornitura di servizi su base pluriennale e, dall’altro, quella di tutte le imprese ferroviarie, attuali e potenziali, di disporre di pari possibilità di accesso al mercato<sup>(143)</sup>”.

Merita, inoltre, segnalare le prescrizioni imposte dall’Autorità, ancora nella delibera 70 del 2014, per ciò che concerne il processo di assegnazione delle capacità di infrastruttura e delle tracce orarie.

Come noto, il processo di assegnazione della capacità è il processo con cui, ad ogni variazione dell’orario di servizio, che di regola avviene annualmente, il gestore, ricevute le richieste di tracce dalle imprese ferroviarie, procede alla loro armonizzazione, procedendo poi se necessario ad un coordinamento, che avviene in un confronto con le imprese, al fine di rendere compatibili eventuali richieste confliggenti. Qualora il coordinamento avesse esito negativo, sono previsti progressivi impegni del gestore, fino alla dichiarazione di saturazione di tratte della rete.

L’Autorità, nella delibera sopra citata, rilevava problemi in termini di efficienza ed efficacia dei criteri adottati dal gestore nelle singole fasi di programmazione dell’orario di servizio, in special modo quelli previsti per risolvere richieste confliggenti.

In sostanza, nel PIR 2014 era stabilito che il gestore, prima di passare alla fase di coordinamento che vuole l’assegnazione delle tracce in base a criteri di priorità fissati dalla normativa, avviasse un procedimento di armonizzazione tramite il quale conciliare le richieste tra loro confliggenti, modificando le tracce orarie richieste nell’ambito di una fascia di tolleranza pari a circa 15 minuti. Ebbene, l’Autorità ha obbligato il gestore ad effettuare un tentativo per trovare una soluzione per soddisfare tutte le richieste. Ha rilevato, infatti, che il processo di armonizzazione così come impostato dal

---

<sup>(142)</sup> Le delibere sono consultabili sul sito internet dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti, <http://www.autorita-trasporti.it/delibere/>

<sup>(143)</sup> M. BRIGNARDELLO, E.G. ROSAFIO, *Il settore ferroviario*, in F. Bassan, *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., pag. 145, *passim*.

gestore potesse creare discriminazioni, considerato che il gestore poteva operare senza il coinvolgimento delle imprese ferroviarie interessate e senza tener conto che nelle ore di maggior affluenza spostamenti anche di pochi minuti possono incidere molto sulla qualità di una traccia.

Pertanto, in ottemperanza alle prescrizioni dell'Autorità, RFI S.p.a., nel PIR 2015, ha stabilito che non solo nel processo di armonizzazione fossero coinvolte le imprese interessate ma anche che la fascia di tolleranza nei tratti pendolari venisse ridotta a circa 10 minuti<sup>(144)</sup>.

---

<sup>(144)</sup> L'Autorità nella delibera evidenzia "l'esigenza di una maggiore trasparenza e cooperazione tra IF e GI nella fase di allocazione della capacità; ciò sia nella fase precedente la richiesta di tracce da parte delle IF, che nelle fasi di armonizzazione e di coordinamento, quest'ultima svolta dal GI, in un confronto con le IF, in caso di richieste confliggenti. Alcune imprese ferroviarie fanno rilevare che l'attuale tendenza di altri GI in Europa è di anticipare la fase di coordinamento, attivandola all'occorrenza già dall'inizio della fase di costruzione del progetto orario.

[...] In merito all'autonomia attualmente concessa al GI per l'armonizzazione delle tracce, che consente lo spostamento unilaterale di  $\pm 15'$  dell'orario di partenza al fine di dirimere la sovrapposizione fra richieste confliggenti, non sembrano esserci particolari preoccupazioni in capo alle IF che operano nell'ambito del trasporto passeggeri a libero mercato. Alcune delle Regioni che hanno risposto alla Consultazione, invece, lamentano la difficoltà che tale regime comporta nella gestione di sistemi integrati di servizi cadenzati e, pertanto, richiedono il riferimento a margini più stringenti.

Circa l'eventualità di allargare la partecipazione al processo di coordinamento a tutte le IF, ad una visione tendenzialmente favorevole da parte delle IF e delle Regioni, si contrappone la posizione del GI, che paventa il rischio di un aggravio della sua attività di programmazione, in quanto non solo non risponderebbe alla precipua finalità dello strumento in questione (che è volto a dirimere conflitti in relazione alle parti interessate), ma diverrebbe, sotto il profilo temporale, pratico e operativo, di difficile attuazione atteso il notevole numero di soggetti che sarebbero, peraltro in carenza di interesse, chiamati a partecipare alla procedura in parola.

Una Regione suggerisce di estendere fino alle 20:00 la fascia oraria serale assegnata al traffico pendolare. Una Associazione di IF attive nel trasporto merci richiede che venga data priorità nell'assegnazione di capacità a quelle imprese titolari di accordi commerciali all'origine della domanda di capacità.

Il GI, nella propria risposta alla Consultazione, dichiara di essere orientato ad adottare in prospettiva un'offerta '*a catalogo*', consistente nella predisposizione di tracce predefinite rispetto alle quali le IF possano avanzare le proprie richieste di capacità. Secondo il Gestore, le tracce inserite a catalogo, attraverso una preliminare analisi del mercato e con il coinvolgimento degli operatori ferroviari, si caratterizzerebbero per essere di fatto già armonizzate, con una conseguente sensibile attenuazione di conflittualità, che permarrrebbe solo in casi marginali e, segnatamente, allorquando vi fossero identiche richieste da parte di più operatori rispetto a tracce oggetto dell'offerta '*pre-confezionata*'.

[...] Per quanto riguarda gli aspetti legati alla trasparenza ed alla possibile eliminazione di asimmetrie informative fra gli attori del mercato, le proposte di pubblicazione delle informazioni relative alla capacità allocata nell'orario di servizio in corso paiono meritevoli della massima attenzione. Si ritiene che tali informazioni debbano essere fornite dal GI contestualmente a quelle relative all'impegno della capacità associato alla stipula della totalità degli Accordi quadro.

Sulla questione della soluzione al problema di eventuali richieste confliggenti, la normativa comunitaria e quella nazionale prevedono che il GI debba assicurare che la capacità dell'infrastruttura sia assegnata equamente, in modo trasparente e non discriminatorio; devono essere soddisfatte tutte le richieste, '*anche tenendo conto, per*

Non da ultimo, sempre nella stessa delibera, l’Autorità ha prescritto al gestore di fornire alla medesima Autorità, entro il 31 dicembre di ogni anno, un documento informativo che contenga: “ a) per ciascuna traccia richiesta nell’ambito della programmazione annuale del servizio: categoria, origine, destinazione, ora partenza, ora arrivo, fermate intermedie, istradamento, periodicità, materiale rotabile, richieste dalle Imprese ferroviarie ed assegnate dal Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria; b) segnalazione delle tracce rielaborate nel processo di armonizzazione, con le variazioni apportate; c) segnalazione delle tracce oggetto di procedura di coordinamento e loro esiti”.

Ancora, ha imposto al gestore di prevedere, nel PRI, l’inserimento delle informazioni da inviare ai soggetti coinvolti in procedure di coordinamento.

---

*quanto possibile, dei Vincoli gravanti sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività'. Per questa ragione, in caso di richieste confliggenti, è prevista una specifica procedura di coordinamento (che deve essere esposta nel PIR) con la quale 'in caso di richieste confliggenti, il GI si adopera al fine di coordinarle nell'ottica di conciliare per quanto possibile tutte le richieste anche, se del caso, proponendo capacità di infrastruttura diverse da quelle richieste'.*

Nel PIR 2012 la compatibilizzazione delle richieste era disciplinata al paragrafo 4.4.2, secondo cui nel caso di richieste confliggenti, il GI avrebbe dovuto proporre alle IF interessate delle ipotesi alternative, sulle quali le stesse IF avrebbero dovuto esprimersi entro 5 giorni. Per il trattamento delle richieste confliggenti, il PIR 2014 ha introdotto il processo di armonizzazione. Si tratta di una fase in cui il GI, ricevute tutte le richieste di tracce, verifica la reciproca compatibilità e tenta di conciliare le posizioni confliggenti modificando le tracce richieste nell'ambito di una fascia di tolleranza ( $\pm 15'$ ). Tale conciliazione è successivamente comunicata formalmente alle IF in maniera contestuale al progetto di orario: solo in quel momento le IF possono proporre osservazioni. Se l'armonizzazione non porta ad un risultato positivo, si passa al coordinamento.

Ora, benché nella fase di allocazione delle tracce il numero di conflitti sia molto limitato e le disposizioni che consentono di snellire la procedura siano meritevoli di apprezzamento, l'introduzione di una fase in cui il GI, con un processo non trasparente, modifica le tracce richieste in una fascia di tolleranza significativa ( $\pm 15'$ ) senza contraddittorio con i richiedenti può facilitare forme di discriminazione. Occorre infatti ricordare che, specie nelle fasce di picco, anche pochi minuti di spostamento possono cambiare radicalmente la qualità di una traccia oraria, sia in termini di redditività che di efficacia (nel catturare, ad esempio, traffico in provenienza dalle linee su cui transita il servizio regionale), stante l'integrazione fra le diverse tipologie di servizi. Al fine di monitorare il processo di armonizzazione e di coordinamento, pare opportuno procedere all'acquisizione di informazioni annuali dal GI sulle modalità con cui si è pervenuti alla composizione delle richieste dei vari operatori nella programmazione dell'orario di servizio, con riferimento alle tracce richieste e a quelle concesse. Nelle fasce orarie di punta, poi, l'Autorità ritiene necessaria l'introduzione di una più contenuta soglia di flessibilità, pari a  $\pm 10$  minuti, in maniera da salvaguardare, per la porzione più critica e remunerativa del mercato, sia le esigenze rappresentate dagli Enti di programmazione del TPL che gli interessi commerciali di tutte le IF coinvolte. L'Autorità rileva infine che la procedura di armonizzazione beneficerebbe di maggiore trasparenza se fosse previsto un formale e tempestivo coinvolgimento delle IF richiedenti, qualora interessate da modifiche delle tracce, coinvolgimento che dovrebbe trovare espressa formulazione in tal senso all'Interno del Prospetto informativo della rete”.

Il contenuto minimo di tali informazioni dovrà comprendere: “a) tracce ferroviarie richieste da tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari; b) tracce ferroviarie assegnate in via preliminare a tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari; c) tracce ferroviarie alternative proposte sugli itinerari pertinenti; d) descrizione dettagliata dei criteri utilizzati nella procedura di assegnazione della capacità”.

Peraltro, l’Autorità ha specificato che tali informazioni devono essere fornite senza che sia resa nota l’identità degli altri richiedenti, a meno che essi non vi abbiano acconsentito. Inoltre, prescrive di precisare, nel PRI, che le imprese ferroviarie interessate possano portare all’attenzione dell’Autorità eventuali comportamenti discriminatori nella procedura di armonizzazione e/o di coordinamento nell’assegnazione delle tracce.

### *3. Il trasporto stradale*

Come anticipato nel corso della trattazione, ai sensi dell’art. 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, l’Autorità di Regolazione dei Trasporti si occupa di definire gli schemi di concessione dei bandi di gara relativi sia alla gestione o costruzione di autostrade, sia alle nuove concessioni.

Si è anche evidenziato che questa è stata una delle disposizioni del decreto legge istitutivo dell’Autorità nei confronti della quale la Regione Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in ragione della asserita violazione delle proprie competenze *ex art.* 117 e 118 della Costituzione.

In merito, la Corte Costituzionale si è limitata a respingere la questione di costituzionalità affermando che in base alla norma non si rinviene alcuno sconfinamento di competenze, in quanto l’Autorità è investita della sola competenza a definire gli schemi dei bandi di gara, senza potersi sostituire alle amministrazioni competenti nell’elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni.

Tanto richiamato, al fine di verificare se e come l’Autorità si sia confermata ai dettami della Consulta e, ancor più importante, allo scopo di appurare in che termini si stiano sviluppando i rapporti tra l’Autorità e le autonomie territoriali, in particolare per verificare se effettivamente via siano sconfinamenti nell’ambito di competenza di queste ultime, merita segnalare la delibera con cui l’Autorità ha disposto “l’avvio della consultazione per lo schema di bando di gara relativo all’affidamento della concessione di

costruzione e gestione dell'Autostrada Modena-Brennero (A22)" (delibera n. 23 del 2014).

Nello specifico, con tale delibera l'Autorità ha dichiarato di voler acquisire, tramite consultazione, le osservazioni dei soggetti interessati – tra i quali rientrano ovviamente anche le Regioni attraversate dall'Autostrada del Brennero – su una serie di quesiti di natura regolatoria contenuti nell'Allegato A della delibera medesima<sup>(145)</sup>.

Ebbene, la formulazione di tali quesiti entro molto nel dettaglio della regolazione e affronta nel merito una serie numerosa di problematiche giuridiche. Si deve ritenere che l'intento dell'Autorità sia quello di provocare un contraddittorio con i soggetti interessati sui contenuti dello schema di bando di gara da pubblicare, evidentemente anche ai fini della maggior condivisione di quest'ultimo.

Tuttavia, l'elaborazione dei suddetti quesiti parrebbe svelare l'intento dell'Autorità di inserire nello schema di bando di gara una disciplina di dettaglio degli atti e dei documenti di gara, e non, come vorrebbe l'art. 37, comma 2, l. g) del d.l. 201/2011, così come interpretato dalla Corte Costituzionale, una disciplina che funga da mero schema, il cui contenuto, nel dettaglio, deve essere demandato alle determinazioni delle amministrazioni competenti.

La semplice lettura di alcuni dei quesiti come formulati nell'Allegato A della delibera 23 del 2014, è sufficiente ad evidenziare che rimane ben poco spazio per una disciplina di dettaglio ad opera di altri soggetti.

Si riportano di seguito alcuni esempi.

“Quesito n. 1 – Si chiede di conoscere le osservazioni motivate degli interessati in ordine alla eventuale previsione nel bando dell'onere a carico degli offerenti di presentare un'offerta anche relativamente al progetto preliminare nel caso in cui l'Amministrazione aggiudicatrice avesse

---

<sup>(145)</sup> Nell'Allegato B della delibera si precisa, inoltre, che “Le relative comunicazioni, recanti la dicitura ‘Documento di consultazione per la definizione dello schema di bando di gara relativo all'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada Modena-Brennero A22’, nonché l'indicazione della denominazione del mittente, potranno essere inviate, entro il termine tassativo di trenta giorni dalla pubblicazione sul sito web dell'Autorità della delibera n. 23/2014 esclusivamente tramite PEC (posta elettronica certificata) all'indirizzo pecfgpec.autorifa-trasporti.it. Le osservazioni saranno elaborate sui temi descritti nel documento di consultazione, in maniera puntuale e sintetica e nel rispetto dell'ordine espositivo proposto. Ove contenenti dati commerciali sensibili, le osservazioni saranno fornite sia in versione riservata che in versione pubblica. La versione pubblica delle osservazioni pervenute potrà essere pubblicata sul sito web dell'Autorità, all'indirizzo [www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it). I soggetti che partecipano alla consultazione possono chiedere, con apposita istanza, di illustrare nel corso di un'audizione le osservazioni contenute nella comunicazione da essi inviata. La suddetta istanza deve pervenire all'Autorità tramite PEC entro la scadenza del termine fissato per l'invio delle osservazioni”.

predisposto unicamente un sintetico progetto di base e previsto che gli offerenti debbano presentare un progetto integrativo che dovrà essere approvato da quest'ultima. [...]

Quesito n. 3 – Si chiedono osservazioni sull'opportunità di prevedere una durata della concessione ridotta rispetto a quella ordinaria (non superiore ai trenta anni) accompagnata dalla ulteriore previsione che il valore degli investimenti non ammortizzati al termine della concessione sia inserito nel piano finanziario posto a base di gara per l'affidamento, ovvero se, nella fattispecie in oggetto, possa giustificarsi la previsione di una durata più lunga della concessione, che consenta il completo ammortamento degli stessi. [...]

Quesito n. 4 – Si chiedono osservazioni motivate in ordine alle variazioni dei presupposti e delle condizioni di base del piano economico-finanziario ammissibili ai fini della revisione di quest'ultimo. [...]

Quesito n. 8 – Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla possibilità di inserire nel bando l'obbligo, a carico del concessionario, di affidare a terzi, con procedura di evidenza pubblica, una quota pari (ovvero superiore) al 30% dei lavori oggetto della concessione. [...]

Quesito n. 9 – Con riferimento alla previsione della costituzione della società di progetto si richiedono osservazioni motivate con particolare riferimento al livello di capitalizzazione richiesto in considerazione degli investimenti da eseguire, all'obbligo di mantenimento della partecipazione al capitale della società ed alle eventuali modalità operative dell'avvalimento. [...]

Quesito n. 13 – Si chiedono osservazioni motivate in merito alle seguenti possibilità:

a) inserire, tra i criteri di valutazione dell'offerta, parametri relativi al 'valore qualitativo dell'impresa' che ne attestino la specifica attitudine alla realizzazione dell'opera e/o alla gestione ottimale del servizio, tenendo conto eventualmente anche delle esperienze pregresse;

b) inserire criteri economici quali quelli sopra enunciati;

c) prevedere 'clausole di sbarramento' in base alle quali il concedente può non aggiudicare la concessione in presenza di una offerta che, ancorché risulti la più conveniente sotto il profilo economico, non lo sia sotto il profilo tecnico".

#### 4. *Il trasporto aereo*

Per quanto concerne il settore del trasporto aereo, l'Autorità, come già richiamato, è chiamata a “svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali” (art. 37, comma 2, l. h) del d.l. 201/2011).

Nello specifico, il d.l. 1/2012, all'art. 71, stabilisce che l'Autorità di vigilanza, ha compiti di regolazione e di approvazione dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti aeroportuali; più precisamente, ha previsto che il singolo gestore aeroportuale proceda, nell'ordine, alla determinazione dei diritti sulla base di modelli tariffari definiti *ex ante* dall'Autorità di vigilanza e calibrati sul traffico annuo, alla definizione della propria proposta tariffaria attraverso un processo di consultazione degli utenti aeroportuali e, da ultimo, alla sottoposizione di detta proposta all'approvazione della Autorità di vigilanza. Tale procedimento di approvazione è previsto per tutti gli aeroporti nazionali aperti al traffico commerciale.

In ottemperanza a quanto sopra, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nella veste di Autorità di vigilanza ai sensi del d.l. 1/2012, ha provveduto ad approvare, con delibera n. 64/2014 del 17 settembre 2014, i Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

Successivamente, con delibera n.106/2016 dell'8 settembre 2016, l'Autorità ha avviato la revisione dei suddetti Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali. Il termine per la conclusione di tale procedimento era stato fissato al 31 maggio 2017. L'Autorità, in sostanza, ha deciso d'intervenire sulla base dell'esperienza acquisita nei due anni di prima applicazione, al fine di migliorare l'efficacia operativa dei modelli.

Nell'ambito di tale procedimento di revisione, l'Autorità ha ritenuto di avviare una consultazione preliminare dei soggetti interessati, invitandoli a presentare contributi (“*Call for input*”) in vista della redazione dello schema di documento regolatorio e della successiva ulteriore consultazione pubblica. Il termine di scadenza per l'invio dei suddetti contributi all'Autorità era stato fissato al 14 ottobre 2016.

Nello specifico, l'Autorità ha sollecitato contributi su ventuno quesiti, tra i quali si possono menzionare: il termine temporale entro il quale gli aeroporti interessati sono tenuti ad avviare le procedure di consultazione

delle compagnie aeree; i criteri di rappresentatività degli utenti nella procedura di consultazione; le misure per garantire l'efficacia delle procedure di risoluzione delle controversie; la metodologia di calcolo dei diritti e della loro dinamica nel periodo tariffario, con particolare riguardo al trattamento dei margini rinvenienti da attività commerciali, nonché all'introduzione di meccanismi di tutela delle gestioni maggiormente efficienti; i motivi di interesse pubblico generale che possano giustificare una modulazione tariffaria da parte dell'Autorità, in base alle diverse tipologie di servizi aerei; le procedure d'incentivazione delle attività di volo.

I contributi pervenuti nei termini sono stati pubblicati nell'apposita sezione del sito dell'Autorità ed analizzati. In particolare, hanno inviato contributi: Enac, Sacbo SpA, Assaeroporti, IATA, IBAR, A4E, Ryanair, Assaereo, easyJet.

### *5. Il trasporto pubblico locale*

In materia di trasporto pubblico locale, merita segnalare che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nel rispetto dei principi individuati dalla Consulta nella sentenza 41 del 2013, citata nel corso della trattazione, ha emanato la delibera n. 49/2015, in tema di gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri. La delibera è rubricata "Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento".

In particolare, con delibera n. 46 del 19 giugno 2014 era stato avviato un procedimento per l'adozione delle prime misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f) del d.l. 201/2011, nonché nell'esercizio delle ulteriori competenze di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del medesimo comma, per gli aspetti ad esse connessi.

Con la medesima delibera è stato pubblicato un documento di consultazione (Allegato A alla delibera) sulle questioni regolatorie relative all'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale. Anche

sulla base di quanto emerso dall'analisi dei contributi pervenuti nell'ambito della consultazione sulle questioni regolatorie, l'Autorità, con Ddelibera n. 26 del 12 marzo 2015, ha approvato uno schema di atto di regolazione, sul quale ha invitato i soggetti interessati a formulare osservazioni e richiesto il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità nazionale anticorruzione. Il procedimento si è concluso con la delibera n. 49 del 17 giugno 2015, sopra citata.

La relazione illustrativa allegata alla delibera espone gli esiti dell'attività condotta in fase istruttoria e le valutazioni dell'Autorità poste a fondamento delle misure approvate con la delibera medesima.

Merita segnalare alcuni passi della relazione illustrativa, che, come si era anticipato, è utile a valutare l'impatto della sentenza n. 41 del 2013 della Corte Costituzionale sull'operato dell'Autorità. Nella relazione si precisa, infatti, che "le misure forniscono agli enti affidanti i criteri per le attività da svolgere per gli affidamenti di servizi di trasporto pubblico locale successivamente alla loro entrata in vigore. Esse individuano, pertanto, la 'cornice di regolazione' all'interno della quale i predetti enti territoriali esercitano le competenze attribuite dalla Costituzione in materia, così come sancito dalla Corte costituzionale con sentenza dell'11 marzo 2013, n. 41. A quest'ultimo riguardo, un'associazione di soggetti pubblici che ha partecipato alla consultazione sullo schema di atto di regolazione, ha suggerito di chiarire quale sia il rapporto che intercorre fra le misure e le eventuali disposizioni di legge adottate dalle Regioni su fattispecie pure oggetto del provvedimento dell'Autorità. Sul punto l'Autorità – nel rispetto del riparto di competenze indicato nella menzionata sentenza della Corte costituzionale – ritiene necessario che le Regioni assumano ogni iniziativa idonea ad assicurare la piena implementazione della predetta cornice regolatoria".

In un altro punto della relazione, dove si illustrano le scelte compiute dall'Autorità in materia di criteri per la redazione del piano economico-finanziario simulato da parte dell'ente affidante, si afferma ancora una volta che l'atto regolatorio non oltrepassa il limite della cornice regolatoria posto dalla Corte Costituzionale.

Passando al contenuto della delibera, l'atto regolatorio contiene misure in materia di: beni strumentali per l'effettuazione del servizio di trasporto pubblico locale e di personale propedeutiche alla redazione dei bandi di gara; beni strumentali per l'effettuazione del servizio e beni essenziali, indispensabili e commerciali; assegnazione dei beni essenziali e indispensabili; azioni in capo agli enti affidanti per favorire l'acquisizione o

la messa a disposizione di beni strumentali per l'effettuazione del servizio, nonché di impianti e aree attrezzate per interventi infrastrutturali; criteri per la determinazione del valore del subentro; criteri per la determinazione dei canoni di locazione; individuazione dei tempi necessari per l'acquisizione del materiale rotabile; trasferimento del personale.

Per ciò che concerne i bandi di gara, sono previste misure in tema di: equa e non discriminatoria partecipazione alle gare; informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alla gara; requisiti di partecipazione; criteri di aggiudicazione.

Non da ultimo, sono previste specifiche disposizioni per ciò che concerne il piano economico-finanziario, in particolare relativamente: alla incentivazione nel caso di affidamenti con procedure non competitive e termini per la presentazione offerte; ai criteri per la redazione del piano economico-finanziario simulato da parte dell'ente; ai criteri per il calcolo delle compensazioni per gli affidamenti in house o diretti.

Sono, inoltre, previste disposizioni in tema di: misure di incentivazione nel caso di affidamenti con procedure non competitive; criteri per la redazione del piano economico-finanziario da parte dei concorrenti; termini per la presentazione delle offerte; schema delle convenzioni; criteri pro-concorrenziali per la definizione della disciplina contrattuale; contenuto minimo delle convenzioni; durata e proroga dei contratti di servizio; criteri di aggiornamento delle tariffe e dei corrispettivi e misure di promozione dell'efficienza; modifiche contrattuali; criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; trasparenza e prevenzione dei conflitti di interesse.

Nella delibera n. 49/2015 si precisa, inoltre, che le misure di regolazione predisposte si applicano alle gare indette, ai contratti di servizio affidati con modalità diverse dalla gara o sottoposti a revisione successivamente all'entrata in vigore della delibera medesima.

Si prevede, infine, che l'Autorità verifichi l'impatto delle misure regolatorie dopo un periodo di osservazione di 36 mesi tramite l'attività di monitoraggio dei nuovi affidamenti e dei contratti di servizio oggetto di revisione.

## *6. Il trasporto marittimo*

Tra gli svariati interventi dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nell'ambito del trasporto marittimo, merita segnalare il “Regolamento” ed il “Modulo di reclamo” approvati il 15 ottobre 2015, per l'accertamento e

l'irrogazione delle sanzioni previste dal decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129, in attuazione della disciplina sui diritti dei passeggeri nel trasporto via mare e per vie navigabili interne, contenuta nel Regolamento UE n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004.

Come spiegato dalla medesima Autorità, con l'adozione di tale "Regolamento", anche nel settore del trasporto marittimo e delle vie navigabili interne, viene garantito ai passeggeri un elevato livello di protezione.

In particolare, i passeggeri che abbiano già presentato reclamo al vettore o all'operatore del terminale, trascorsi sessanta giorni dal ricevimento, possono inoltrare – anche mediante associazioni rappresentative dei loro interessi, ove a ciò delegate – un reclamo all'Autorità di regolazione dei trasporti (quale organismo di seconda istanza) per segnalare le violazioni degli obblighi di cui al Regolamento (UE) n. 1177/2010.

I servizi di trasporto passeggeri via mare e per vie navigabili interne per i quali possono essere presentati reclami all'Autorità sono i seguenti: servizi il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, o il cui solo porto di sbarco è situato nel territorio dell'Unione, a condizione che il servizio sia effettuato da un vettore dell'Unione; crociere il cui porto d'imbarco è situato nel territorio di uno Stato membro, con alcune eccezioni puntualmente individuate nel Regolamento (UE) n. 1177/2010.

Inoltre, l'Autorità ha avviato, con delibera n. 134/2017, una consultazione pubblica su un proprio schema di atto di regolazione che stabilisce le condizioni minime di qualità dei servizi di cabotaggio marittimo di trasporto passeggeri via mare, nazionali, regionali e locali, compresi i servizi di collegamento sulla stessa costa, connotati da oneri di servizio pubblico (OSP).

Il procedimento, in base a quanto dichiarato dall'Autorità, dovrebbe concludersi entro la fine del 2017.

## **Bibliografia**

- AA.VV., *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Padova, Cedam, 1999.
- AA.VV., *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1999.
- AA.VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1997.
- G. AMATO, *Le autorità indipendenti*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1998.
- G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, pag. 645 ss.
- J. AUSSANT, R. FORNASIER, *Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports*, in *Commentaire Mégret, Le droit de la CEE*, II ed., Bruxelles, 1990, pag. 211.
- M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, XI, 2013, pag. 168 ss.
- M. BARBERO, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza, brevi considerazioni critiche a margine della Corte Cost. 14/2004*, in *Amministrazione In Cammino*, 2004, pag. 1 ss., disponibile in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

- F. BASSAN, *Concorrenza e Regolazione nel diritto comunitario delle comunicazioni elettroniche*, Torino, 2002.
- F. BASSI, F. MERUSI (a cura di),  *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1993.
- F. BENELLI,  *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in  *Le Regioni*, 2012, pag. 623 ss.
- R. BIFULCO,  *La tutela della concorrenza tra parte I e parte II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in  *Le Regioni*, 2008, nn. 4-5, pag. 798.
- P. BILANCIA,  *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni*, in  *Quaderni Costituzionali*, 1/2003, pag. 149 ss.
- P. BILANCIA,  *Autorità indipendenti nazionali e organismi europei nella regolazione dei mercati di settore*, in P. Bilancia (a cura di),  *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012, pag. 4 ss.
- R. BIN,  *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in  *Le Regioni*, 2009, nn. 3-4, pag. 615 ss.
- G. BOI,  *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in  *Dir. maritt.*, 2004, pag. 1597.
- G. BOI,  *I traffici marittimi negli orientamenti normativi comunitari: brevi osservazioni critiche*, in Aa. Vv.,  *Studi in onore di Francesco Berlingieri*,  *Dir. maritt.*, 2010, pag. 200.

- A. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *L'Industria*, 4/2000, pag. 826.
- A. BOITANI, *Liberalizzazioni interrotte*, in M. Donovan, P. Onofri (a cura di), *Politica in Italia*, Bologna, 2008, pag. 205 ss.
- D. BORSELLINO, *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale: dal difensore civico alla tutela del risparmio*, Padova, Cedam, 2007.
- M. BRIGNARDELLO, E.G. ROSAFIO, *Il settore ferroviario*, in F. Bassan, *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, pag. 145.
- L. BUFFONI, *Riparto di competenze legislative e ordine giuridico del mercato*, in *Le Regioni*, 2013, n. 2, pag. 319 ss.
- C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, pag. 277 ss.
- C. BUZZACCHI, *Il concorso del legislatore statale e di quelli regionali alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2006, n. 3, pag. 797 ss.
- A. CANDIDO, *Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali*, in *Amministrazione In Cammino*, 4 marzo 2014, pag. 5, disponibile in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

- R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, pag. 990 ss.
- P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pag. 5205 ss.
- E. CARLONI, *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, 2010, n. 3, pag. 680.
- M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011.
- S. CASSESE, *Chi ha paura delle autorità indipendenti*, in *Mercato concorrenza regole*, 1999, pag. 471 ss.
- S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- L. CASSETTI, *La corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, 4/2004.
- L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le anime della competenza esclusiva in materia di "tutela della concorrenza"?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, n. 6, pag. 4562 ss.

- V. CERULLI IRELLI, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in F.A. Grassini (a cura di) *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, Il Mulino, 2001, 49 ss.
- F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 2010.
- G.P. CIRILLO, R. CHIEPPA (a cura di)), *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santariello, Padova, 2010.
- M. CLARICH, *L'attività delle autorità indipendenti in forme semicontenziose*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, pag. 149 ss.
- M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005.
- CRIS (Consiglio Nazionale delle Ricerche), *Il processo di liberalizzazione dei servizi a rete*, a cura di G. Vitali, *Appunti per lezioni di Politica Economica*, a.a. 2010/2011.
- M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2007.
- L. DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità europea: introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, Milano, 2000.
- M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. IV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondato da G. Treccani, 1995.

- M. D'ALBERTI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in G. Vesperini (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, pag. 95 ss.
- M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010.
- G. D'ALESSIO, *La "governance" del trasporto pubblico locale in relazione alle competenze di Stato, Regioni ed enti locali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2011, nn. 171-172, pag. 189 ss.
- E. D'ALTERIO, *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione*, in *Dir. amm.*, 2012, pag. 801 ss.
- M. DE BENEDETTO, *Intorno alla pretesa terzietà delle autorità amministrative indipendenti*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2002, 11, pag. 1183.
- M. DE BENEDETTO, *Autorità indipendenti*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, I, pag. 588 ss.
- S. DEL GATTO, *La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pag. 947 ss.
- L. DI DONATO, *Il finanziamento delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Amministrazione in cammino*, 25 maggio 2015, consultabile su [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

- C. DI SERI, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2013, pag. 836 ss.
- G. P. DOLSO, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, pag. 265 ss.
- S. FORTUNATO, *I Trasporti*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da M. Bessone, *Il Diritto Privato dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, Torino, 2006, pag. 532.
- A. FRIGNANI, *L'autorità dei trasporti fra tutela della concorrenza e regolazione: troppe competenze o troppo pochi poteri?*, in *Rivista Italiana di Antitrust*, 2/2014, pag. 42 ss.
- D.U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 35, 2002, pag. 7.
- M. GIACHETTI FANTINI, *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7 maggio 2014.
- L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, Giappichelli, 2002.
- N. GIANNELLI, *Le reti transeuropee dei trasporti tra integrazione e competizione: il caso di Malpensa*, in Aa. Vv., *L'Europa delle reti*, a cura di A. Predieri, M. Morisi, Torino, 2001.

- M. GIAVAZZI, *Una politica quadro per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili interne*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, pag. 735 ss.
- G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013): dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- C. GUELFÌ, *La Comunità economica europea ed i trasporti aerei*, in *Riv. dir. int.*, 1965, pag. 585.
- V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 1995.
- V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2003.
- R.A. JACCHIA, M. MORETTO, *Trasporto aereo e informativa comunitaria antitrust*, in *Giur. comm.*, 1992, I, pag. 371.
- F. KOSTORIS PADOA SCHIOPPA (a cura di), *Le Autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Milano, Giuffrè, 2002.
- A. LA SPINA, S. CAVATORTO, *Le Autorità indipendenti*, Bologna, 2008.
- C. LACAVA, *I contratti pubblici tra Stato e Regioni e la tutela della concorrenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 6, pag. 628.
- P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, Cedam, 2001.

- S. LOIACONO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti tra recepimento e applicazione diretta del diritto dell'Unione europea (cd. fase discendente*, in *Consumerism 2014, La nuova tutela del consumatore tra regolazione europea e Authority nazionali*, Settimo rapporto annuale.
- S. LOIACONO, P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, pag. 68 ss.
- N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009.
- F. LUCIANI (a cura di), *Le Autorità Amministrative Indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, Napoli, Esi, 2011.
- L. MAGNIFICO, *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?*, in *AIC*, 12/2013.
- M.L. MAGNO, *La regolazione dei trasporti negli Stati membri*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, pag. 23 ss.
- M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994.
- M. MANETTI, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondato da G. Treccani, 1997.
- M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

- M. MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'unione europea in materia di infrastrutture e trasporto*, Milano, 2013.
- A. MARINO, *Agenzie e autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario ed interno*, Napoli, 2013.
- B.G. MATTARELLA, A. NATALINI (a cura di), *La regolazione intelligente: un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Firenze, Passigli, 2013.
- F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in Accademia dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Atti del Convegno 30 giugno – 3 luglio 1993, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 389 ss.
- F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- F. MERUSI, M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamenti*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 151 ss.
- F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Bologna, 2003.
- G. MORBIDELLI, *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in A. Predieri (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Milano, 1996, pag. 145 ss.
- F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996.

- G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, pag. 102.
- G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pag. 229 ss.
- G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi: per una riforma della regolazione e della vigilanza sui mercati*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, ETS, 1996.
- V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in *Le Regioni*, 2008, nn. 4-5, pag. 773 ss.
- E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, in S. Zunarelli (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto, Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da Francesco Galgano, Padova, 2008, pag. 182.
- A. PACE, *Gli aiuti di Stato sotto forma di «tutela» della concorrenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 1, pag. 259 ss.
- M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1996.
- F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2010.

- V. PEPE, *Il processo di istituzionalizzazione delle autorità indipendenti: l'antitrust*, Prefazione di A. La Spina, Milano, F. Angeli, 2005.
- P. PERLINGIERI (a cura di), *Authorities e tutela della persona*, Napoli, Esi, 1999.
- S. PERUGINI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti nel contesto dei regolatori indipendenti: sul piano normativo e della prassi (cd. fase ascendente)*, in *Consumerism 2014, La nuova tutela del consumatore tra regolazione europea e Authority nazionali*, Settimo rapporto annuale.
- S. PERUGINI, *ART: il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali*, in *La regolazione dei trasporti in Italia*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, pag. 104.
- G. PITRUZZELLA, *Concorrenza e regolazione*, in *www.federalismi.it*, XXII, 2014.
- F. PIZZETTI, *Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (articoli 41 - 44)*, in A. Pajno e L. Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, pag. 325 ss.
- F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, pag. 1014 ss.
- M. POTO, *Autorità amministrative indipendenti (aggiornamento)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, tomo I, Torino, Utet, 2008, 54 ss.

- A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli, 1997.
- A. PREDIERI, *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, I, Firenze, Passigli, 1997.
- A. RIVIEZZO, *Il doppio Stato regolatore: profili costituzionali, appunti di teoria generale*, Napoli, Jovene, 2013.
- P. ROSSI, *Le autorità di regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, Giappichelli, 2006.
- F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della «tutela della concorrenza») della Corte costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4 febbraio 2004, disponibile in [http://archivio.rivistaaic.it/cronache/archivio/competenze\\_statali/indexhtml](http://archivio.rivistaaic.it/cronache/archivio/competenze_statali/indexhtml)
- M. SANINO, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre vent'anni dalla loro istituzione*, Padova, Cedam, 2015.
- F.G. SCOCA, *Le amministrazioni indipendenti*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, Monduzzi, 2001, pag. 598.
- S. SCREPANTI, *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle autorità indipendenti*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2007, 4, pag. 377.

- M. SEBASTIANI, *Le autorità indipendenti e l'autorità di regolazione dei trasporti*, 2007, disponibile su [www.astrid.it](http://www.astrid.it)
- M. SEBASTIANI, *A chi la regolamentazione aeroportuale e perché. E come*, in AA. VV., *Atti del Seminario. L'attuazione della direttiva 2009/12/ce sui diritti aeroportuali: l'Enac e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, Roma, 26 novembre 2013, in [www.enac.gov.it](http://www.enac.gov.it)
- G. SIRIANNI, A. VALASTRO, *Autorità indipendenti di regolazione e Regioni*, in M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010, pag. 220 ss.
- G. SIRIANNI, A. VALASTRO, *Autorità indipendenti di regolazione e regioni*, [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it). e *Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16 febbraio 2012.
- E. STAJANO, in in AA. VV., *Atti del seminario, L'attuazione della direttiva 2009/12/ce sui diritti aeroportuali: l'Enac e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, Roma, 26 novembre 2013, in [www.enac.gov.it](http://www.enac.gov.it), pag. 98 ss.
- V. TALIENTI, *Nota sulle politiche statali di sostegno del mercato alla luce del diritto comunitario e delle competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, con particolare riferimento alla «tutela della concorrenza»*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, n. 2, pag. 237 ss.
- R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Milano, Giuffrè, 2000.

- A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2012, pag. 589.
- A. TONETTI, *I rapporti con le altre autorità amministrative o di regolazione*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, paper a cura di L. TORCHIA, maggio 2013, pag. 41.
- M.L. TUFANO, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990.
- E. TURCO BULGHERINI, in AA. VV., *Atti del Seminario. L'attuazione della direttiva 2009/12/ce sui diritti aeroportuali: l'Enac e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, Roma, 26 novembre 2013, in [www.enac.gov.it](http://www.enac.gov.it). pag. 78 ss.
- L. VECERE, L. PALUMBO, *Autorità dei trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa di indirizzo e regolamentare comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, in *Riv. giur. circolazione*, II, 2012.
- L. ZINGALES, *Troppe authority non aprono il mercato*, in *Sole-24 Ore*, 19 aprile 2012.
- A. ZITO, *I riparti di competenza in materia di servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Diritto amministrativo*, 2003, n. 2, pag 387 ss.
- S. ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. trasporti*, 2002, pag. 463.