



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



GUIDA ALL'ART: ENTE NECESSARIO O NUOVO CARROZZONE PUBBLICO?

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti entra da quest'anno nel pieno delle sue funzioni. Scopriamo nel dettaglio da chi è composta, quali sono le sue funzioni, come è finanziata e se, in definitiva, è da ritenersi un ente necessario, utile o superfluo.

di **Roberto Saglimbeni**
IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Martedì 31 Marzo 2015

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti: un'idea che parte da lontano Ne abbiamo sentito parlare in diverse occasioni, dalla polemica tra NTV (Italo) e Ferrovie dello Stato a quella sulla concessione delle autostrade, ma ben pochi italiani saprebbero spiegare cosa sia e quali funzioni abbia l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART). Con sede a Torino, all'interno del celebre Lingotto, e con al vertice un tecnico esperto come Andrea Camanzi, l'Autorità gode infatti di una serie di funzioni specifiche che meritano di essere esaminate nel dettaglio prima di emettere il più classico dei verdetti: ente utile o ennesimo spreco?

Pensata già verso la metà degli anni '90 (L.481/95) in un quadro di crescenti liberalizzazioni nel settore dei trasporti, l'Autorità ha avuto un primo riconoscimento legislativo alla fine del 2011, nel D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 (c.d. "Salva Italia"), dove, all'art. 37, l'allora governo Monti dichiarava che "[...] è istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti [...] 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 [...]. 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." Ben 16 anni, dunque, intercorrono tra la percezione dell'esigenza di un'Authority indipendente e la sua prima istituzione, laddove altri paesi europei (su tutti la Germania) avevano invece provveduto nei primi anni 2000 dotando i loro organi di penetranti poteri decisionali e sfuggendo a costose procedure d'infrazione da parte della Commissione Europea. **Le funzioni**

Ma quali sono le funzioni dell'ART? La definizione del comma 2 del decreto 201/2011 è lunga e articolata ma può essere sintetizzata in tre macroaree:

Controllo sui gestori e sul mercato (art. 37, comma 2, lett. a, c, f, h, i, l, m) **Controllo dei costi e delle tariffe** (art. 37, comma 2, lett. b, g) **Tutela degli utenti** (art. 37, comma 2, lett. d, e) La funzione 1 rappresenta l'essenza stessa dell'ART, la quale "[...] **provvede 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 [...]", **verifica la sussistenza di condizioni discriminatorie nei bandi di gare ed è legittimata ad irrogare sanzioni amministrative pecuniarie** ("[...] in caso di inosservanza di propri provvedimenti o di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti non siano veritieri, può irrogare sanzioni

amministrative pecuniarie [...]"). La ratio di tali poteri è giustificata dalla necessità di "sbloccare" un mercato tradizionalmente chiuso, per uniformare la gestione italiana (soprattutto quella delle strade ferrate) ai principi largamente diffusi in Europa e, per raggiungere i suoi obiettivi, l'Art può sanzionare i gestori fino al 10% del fatturato nei casi più gravi di lesione della concorrenza e del libero mercato

La funzione 2 è complementare a quanto appena detto: la concorrenzialità del mercato sarebbe rispettata nella forma ma elusa nella sostanza se l'Autorità non avesse **il potere di incidere su pedaggi, costi e tariffe**. Le disposizioni relative a questa funzione sono da un lato a carattere generale (lett. b, "[...] definire [...] criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico [...]"), dall'altro a carattere ben più specifico nel settore autostradale (lett. g), laddove l'ART ha competenza nel "[...] 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 [...]"

E, last but not least, la funzione 3, che rende più vicina e comprensibile l'attività del nuovo Ente al cittadino: la tutela del consumatore. **L'ART provvede "a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali"** (lett. d) e gioca un ruolo decisivo nel settore dei risarcimenti, dato che è suo compito stabilire "[...] 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 [...]". Si tratta di una tutela forte, moderna e attenta alle esigenze del consumatore, che vede i suoi interessi difesi con strumenti che hanno le caratteristiche dell'effettività e della prontezza. **I membri e il procedimento di nomina** L'Autorità di Regolazione dei Trasporti nasce, dunque, con tutti i presupposti per svolgere al meglio il suo lavoro, sfruttando un modello organizzativo e funzionale fissato a suo tempo dalla già citata L. 481/95 ed applicato a tutte le altre Autorità indipendenti. **Il Consiglio**, organo principale dell'Ente, **è composto da un Presidente e da due componenti**, in carica per sette anni, non rieleggibili e "[...] scelti, nel rispetto dell'equilibrio di genere, tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità. A pena di decadenza essi 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 [...]" (art. 2 comma 7 L. 481/95). La nomina dei membri del Consiglio è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Consiglio Competente, ma il procedimento deve ottenere l'approvazione dei 2/3 di ogni commissione parlamentare

competente sui Trasporti (una per ciascuna Camera). **Il parere delle commissioni rende l'intero procedimento farraginoso e soggetto ai classici giochi politici** che, nel più classico degli scenari italiani, hanno portato l'ART a non potersi costituire prima del 17 settembre 2013 (sotto il governo Letta) e a non poter essere operativa prima di settembre 2014 (sotto il governo Renzi). E, ad oggi, restano ancora da completare alcune parti fondamentali: su tutte il raggiungimento dell'organico necessario (120 dipendenti a fronte degli 80 presenti), come già sottolineato dal Presidente nella sua relazione annuale alle Camere. Gli attuali membri del Consiglio sono Andrea Camanzi, ex dirigente di Telecom e Olivetti che riveste la carica di Presidente, Barbara Marinali, commercialista con esperienze in I.R.I. e Antitrust, e Mario Valducci, esponente di Forza Italia e già Sottosegretario ai Trasporti. Ricco di nomi di prestigio è l'Advisory Board, nominato nel Giugno 2014, che si avvale delle consulenze esterne del dott. Santamato (Commissione Europea) e del professor Chris Nash dell'Università di Leeds, uno dei massimi esperti a livello continentale nel settore. **Chi finanzia l'ART?**

L'autonomia dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti è evidente in ambito economico, dato che è la stessa L. 201/2011 a prevedere che l'Ente si finanzia "[...] mediante **un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore al'uno per mille del fatturato** [...] il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità [...]". Per l'anno 2014, ad esempio, il contributo è stato fissato allo 0,4 per mille del fatturato ma esso è stato imposto solo ai gestori che avessero superato la soglia di 80 milioni di euro. In ogni caso i contributi di avviamento, pari a circa 1,5 milioni di euro nel 2013 e 2,5 nel 2014, sono stati anticipati dallo Stato mediante l'Antitrust, che si è fatta carico delle spese iniziali del nuovo Ente.

In conclusione...

Dopo averne analizzato le funzioni e la composizione, possiamo concludere che l'istituzione di un'Autorità di Regolazione dei Trasporti rappresenta un passo importante nel nostro paese, contribuendo a rimetterci in pari col resto d'Europa e a superare l'impasse di un settore che, anche alla luce degli scandali di questi giorni, necessita urgentemente di un cambio di velocità. Tuttavia, complice anche la sua giovane vita, l'ART **ha svolto un ruolo eccessivamente marginale** nella vita del paese, **faticando ad imporsi come soggetto forte e competente**. Ad oggi le prese di posizione più rilevanti dell'Ente presieduto da Camanzi restano quelle in materia di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie (<http://www.autorita-trasporti.it/comunicato-n-45/>) e il recentissimo Schema di regolazione sul Trasporto Pubblico Locale (19 Marzo 2015). Di certo nel corso del tempo gli interventi diventeranno più incisivi e tangibili ma, allo stato attuale, l'Autorità sembra richiedere un cambio di passo della politica per poter poter esplicare in modo pieno e funzionale i suoi poteri. Se il sistema delle infrastrutture vedrà nei prossimi mesi una

decisa accelerazione su tematiche sensibili (Grandi Opere, trasporto pubblico etc.), allora l'ART non avrà difficoltà ad esercitare il suo ruolo di garante ed arbitro; diversamente, nell'inerzia della classe dirigente, sembra eccessivo, anche in virtù dei poteri che la legge le conferisce, far gravare sull'Autorità il ruolo di spinta propulsiva della crescita infrastrutturale del paese.

Fonti normative e bibliografiche

All'indirizzo <http://www.autorita-trasporti.it/normativa/> sono rinvenibili le principali leggi di riferimento per quanto riguarda l'ART, ovvero la L. 481/95, l'art. 37 del D.L. 201/2011 e l'art. 37 del D. L. 1/2012 Per informazioni sull'attività dell'ART è consigliato consultare il sito <http://www.autorita-trasporti.it/> Nella stesura dell'articolo l'autore ha consultato il Manuale di diritto amministrativo, di M. Clarich, edito da Il Mulino
