



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'AQUILA
DIPARTIMENTO DI INGEGNERIA INDUSTRIALE E
DELL'INFORMAZIONE E DI ECONOMIA

Dottorato di Ricerca in Ingegneria Industriale e dell'Informazione e di Economia Curriculum

Scienze giuridico-aziendali

XXXV ciclo

Titolo della tesi

Liberalizzazione e regolazione del trasporto ferroviario di passeggeri

SSD IUS 10

Dottorando

Fabio Cusano

Coordinatore del corso

Prof. Katia Gallucci

Tutor

Prof. Gaetanino Longobardi

a.a. 2021/2022

INDICE

SINTESI DELLA TESI	5
DEDICA	7
INTRODUZIONE	8
§ 1. Sinossi dei capitoli	8
§ 2. Le innovazioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	18
CAPITOLO PRIMO. Il processo di liberalizzazione europeo	24
§ 1. Le direttive comunitarie dagli anni Novanta	25
§ 2. I primi tre Pacchetti Ferroviari	29
§ 2.1 Il Primo Pacchetto Ferroviario	29
§ 2.2 Il Secondo Pacchetto Ferroviario	33
§ 2.3 Il Terzo Pacchetto Ferroviario	37
§ 3. La Direttiva <i>recast</i> istitutiva di uno Spazio Unico Ferroviario Europeo	39
§ 4. Il Quarto Pacchetto Ferroviario	44
CAPITOLO SECONDO. Il Quarto Pacchetto Ferroviario	46
§ 1. L'attuale livello di liberalizzazione del settore ferroviario	46
§ 1.1 Gli oneri di servizio pubblico	48
§ 1.2 I contratti di servizio pubblico	54
§ 1.3 Le modalità di affidamento del servizio	55
§ 1.4 La compensazione degli oneri di servizio pubblico	57
§ 2. Il Quarto Pacchetto Ferroviario	60
§ 2.1 Il pilastro tecnico	66
§ 2.1.1 Il Regolamento (UE) 2016/796	66
§ 2.1.2 La Direttiva (UE) 2016/797	69
§ 2.1.3 La Direttiva (UE) 2016/798	73
§ 2.2 Il pilastro di mercato	78
§ 2.2.1 Il Regolamento (UE) 2016/2338	78
§ 2.2.2 La Direttiva (UE) 2016/2370	80
§ 3. La regolazione del sistema ferroviario in alcuni Stati europei	83
§ 3.1 La Germania	84
§ 3.2 La Francia	86
§ 3.3 Il Regno Unito	91
CAPITOLO TERZO. Evoluzione del sistema ferroviario italiano	96
§ 1. Lo Stato gestore del servizio pubblico ferroviario	96
§ 2. Le ragioni a fondamento dell'avvio dei processi di liberalizzazione e regolazione	100

§ 3. Il recepimento della regolazione europea del sistema ferroviario	105
§ 4. L'attuazione delle Direttive del Quarto Pacchetto Ferroviario	116
§ 4.1 Il D.Lgs. 23 novembre 2018, n. 139	116
§ 4.2 Il D.Lgs. 14 maggio 2019, n. 57	118
§ 4.3 Il D.Lgs. 14 maggio 2019, n. 50	121
CAPITOLO QUARTO. L'Autorità di Regolazione dei Trasporti e il suo ruolo nel settore del trasporto ferroviario italiano	127
§ 1. Il ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti	127
§ 1.1 La <i>Essential Facility Doctrine</i> nel contesto concorrenziale ferroviario	133
§ 2. Natura, composizione, competenze, poteri dell'Autorità	141
§ 3. La natura di Autorità amministrativa indipendente	142
§ 4. L'organizzazione dell'Autorità	145
§ 5. Le competenze dell'Autorità	147
§ 6. I poteri dell'Autorità	149
§ 7. Il finanziamento dell'Autorità	152
§ 8. Le innovazioni del D.Lgs. 112 del 2015	153
§ 8.1 Le funzioni di controllo	154
§ 8.2 I poteri para-giurisdizionali	155
§ 8.3 I poteri di indagine e sanzionatori	158
§ 8.4 I poteri decisori	160
§ 9. Il ruolo dell'ART nel sistema ferroviario regionale	162
§ 10. I rapporti dell'ART con le altre Amministrazioni	164
§ 11. I principali Regolamenti adottati dall'ART	175
§ 12. Le principali Misure di regolazione dell'ART nel settore del trasporto ferroviario	183
§ 12.1 La Delibera n. 70 del 2014 sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie	183
§ 12.2 La Delibera n. 96 del 2015 sui principi e criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo delle infrastrutture ferroviarie	185
§ 12.3 Delibere n. 16 e n. 106 del 2018 sulle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e sul contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti	189
§ 12.4 Delibera n. 120 del 2018 sui criteri e le metodologie per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale	191
§ 12.5 Delibera n. 154 del 2019 sulle misure per la redazione dei bandi relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto ferroviario	192
§ 12.6 Delibera n. 28 del 2021 sulle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti con riferimento al trattamento dei reclami	196
CAPITOLO QUINTO. Le sanzioni amministrative	198

§ 1. La Relazione del 2013 e la Proposta di Regolamento del 2017	200
§ 2. Il Regolamento (UE) 2021/782	201
§ 3. Il D.Lgs. 17 aprile 2014, n. 70 e la Delibera n. 52 del 4 luglio 2014 dell'ART	207
§ 4. Profili sanzionatori	209
§ 4.1 Le sanzioni in materia di contratto di trasporto, di obbligo di informazione e di vendita di biglietti	211
§ 4.2 Le sanzioni in materia di responsabilità delle imprese in relazione ai passeggeri	213
§ 4.3 Le sanzioni per ritardi, coincidenze perse e soppressioni	214
§ 4.4 Le sanzioni relative agli obblighi informativi attinenti ai diritti dei passeggeri	218
§ 5. La responsabilità del vettore	219
§ 5.1 Le ipotesi di esenzione del vettore da responsabilità	221
§ 6. Il risarcimento del danno in caso di morte o ferimento dei viaggiatori e in caso di ritardo	223
§ 7. Il procedimento sanzionatorio dinnanzi agli Organismi di controllo degli Stati membri: il Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori	227
CONCLUSIONI	232
BIBLIOGRAFIA	240
Monografie	240
Contributi in monografie	244
Articoli in riviste scientifiche	256
Note a sentenza	264
ATTI LEGISLATIVI E REGOLATORI	268
Ordinamento nazionale	268
Provvedimenti legislativi	268
Provvedimenti regolatori	273
Ordinamento europeo	281
GIURISPRUDENZA	287
Ordinamento nazionale	287
Ordinamento europeo ed internazionale	287
RINGRAZIAMENTI	289

Abstract

This work examines the several phases of rail transport liberalisation in the European Union and – particularly – in Italy. After a brief analysis in the Chapter One on the regulations contained in the first three Railway Packages and the so-called Recast Directive, in the Chapter Two the author focuses on the Fourth Package and its components, so-called market and technical pillars. The first includes the measures aimed at eliminating the legal impediments that do not allow railway companies to access to the national markets of internal passenger transport services by rail, which are largely closed and continue to be the “bastions” of national monopolies; instead, the second includes the measures aimed at guaranteeing the technical and administrative uniformity of the European Railway Area, through the assignment to the European Railway Agency of important administrative functions concerning the placing of vehicles on the market and the issuing of safety certificates to railway companies.

The Chapter Three examines the historical development of the railway system from the Unification of Italy to 1990s – when the State assumed direct management of the railways; in the Chapter Four the work illustrates nature, functions, powers of the Transport Regulatory Authority with reference to the main regulatory acts of the railway system. This work analyses also the relations between the ART, the Regions, other independent Authorities.

The Chapter Five examines the European provisions on administrative sanctions that may be imposed pursuant to Regulations (EC) No. 1371/2007 and (EU) 2021/782 and the national provisions set forth in Legislative Decree No. 70/2014.

Finally, the research analyses the recent reforms and huge investments brought about the National Recovery and Resilience Plan (NRP). In fact, although rail transport has been considered obsolete, the Plan has revitalised the railways through a renewed search for eco-friendly solutions.

Furthermore, the railway line is part of a multimodal perspective; this can be achieved by completing the liberalisation process and increasingly favouring competition *in* the market and competition *for* the market.

Regulatory Authority is facing the challenge of guaranteeing the rules of the competitive game. Moreover, the role of the Regulator cannot disregard political choices in this sector; these policies are, in fact, determined by the NRP, which certainly constitutes a unique opportunity for the rebirth of the railway system and particularly of passenger rail transport. The Plan has not only envisaged a quantitative-qualitative increase in rail routes but has, at the same time, set out a path of digitisation, simplification of administrative procedures and green revolution to significantly reduce the environmental footprint of this mode of transport, to make railways the best substitute for wheeled and air transport (which have a much higher climate-changing impact than railways).

In conclusion, the NRP has envisaged several reforms and investments for rail passenger transport, with a special focus of the South Italy, with the declared aim of reducing the gap in terms of existing rail infrastructure, positively affecting the quality of services and travel times, improving social cohesion. In addition to the development of high-speed trains, investments are planned for regional and metropolitan area lines used mainly by commuters, making city centres more accessible and improving the people life quality using public transport going to work. Such investments also have positive effects on tourism, which can benefit from easier connections within the territory, enhancing hitherto less frequented area of cultural interest and consequently reducing the pressure on the main destinations, contributing to a more sustainable development of this sector; this path can no longer be postponed.

Ai miei genitori

«Je n'ai fait celle-ci plus longue que parce que je n'ai pas eu le loisir de la faire plus courte»

BLAISE PASCAL

Seizième Lettre

Écrite par l'Auteur des Lettres au Provincial
aux Révérends Pères Jésuites.

du 4 décembre 1656

INTRODUZIONE

1. Sinossi dei capitoli

A partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, la gestione delle ferrovie in Italia ha subito una intensa trasformazione del quadro legislativo e regolatorio, alla luce della normativa europea. Tale evoluzione è stata dettata dall'esigenza di perseguire una completa liberalizzazione del settore ferroviario¹, introducendovi elementi pro-concorrenziali² nonostante la presenza – dettata da ragioni storiche e tecniche – di operatori a capitale pubblico agenti in condizioni monopolistiche.

¹ Sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario si vedano M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: l'esperienza italiana nel contesto europeo*, in *Federalismi*, 2016, n. 5; A. CLARONI, *Il trasporto ferroviario: la politica europea di liberalizzazione*, in S. ZUNARELLI – A. ROMAGNOLI – A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, II ed., Bonomo, Bologna, 2015, 75 ss.; M. DELSIGNORE, *Il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, n. 2, 449 ss.; F. MACIOCE, *Liberalizzazione e regolazione nel settore dei trasporti: recenti sviluppi*, in *Diritto dei trasporti*, 2013, n. 1, 83 ss.; I.G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Giuffrè, Milano, 2012, 155 ss.; L. DORATO, *Liberalizzazioni e privatizzazioni. Aspetti generali e caratteri specifici delle politiche ferroviarie*, in M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, Il Mulino, Bologna, 2012, 189 ss.; P. FELICE, *Le politiche ferroviarie, tra liberalizzazione dei mercati e privatizzazione dei servizi*, in M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, cit., 129 ss.; G. NATALICCHI, *Le misure di liberalizzazione dell'Unione Europea nel settore del trasporto ferroviario*, in M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, cit., 31 ss.; A. PULLINI, *Il trasporto ferroviario*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, CEDAM, Padova, 2008, 77 ss.; A. VIOTTO, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario. Aspetti normativi e regolativi in prospettiva europea*, in Istituto Bruno Leoni, 2008, n. 52; E. CELLI – L. PETTINARI – R. PIAZZA, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Giappichelli, Torino, 2006; S. TORRICELLI, *Il trasporto ferroviario liberalizzato: organizzazione della concorrenza e tutela dell'interesse pubblico*, in A. BRANCASI (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Il Mulino, Bologna, 2003, 74 ss.; A. BATTAGLIA, *Verso la liberalizzazione del trasporto ferroviario?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, n. 10, 961 ss.

² Sulla concorrenza nel trasporto ferroviario si vedano M. NUNZIATA, *L'affidamento diretto del trasporto locale ferroviario tra concorrenza e protezionismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, n. 1, 183 ss.; D. CALISTI, *L'applicazione delle norme di concorrenza al trasporto ferroviario*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 35 ss.; A. PEZZOLI, *I principali nodi concorrenziali nel trasporto ferroviario tra antitrust e regolazione*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 277 ss.; N. RANGONE, *Qualità delle regole e concorrenza nel trasporto ferroviario*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 51 ss.; M. SEBASTIANI, *Le ferrovie tra Stato e mercato*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 67 ss.; N. RANGONE, *Regolazione e concorrenza nel trasporto ferroviario*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Il "disordine" dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2015, 121 ss.; C. BATTISTINI, *Liberalizzazioni e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 3, 571 ss.

Nel Capitolo Primo la ricerca si sofferma sui principi della c.d. politica comune dei trasporti³ nei Trattati istitutivi della Comunità economica europea, poiché tale settore costituisce uno strumento fondamentale per il raggiungimento del mercato comune e la realizzazione delle libertà fondamentali di circolazione delle persone e delle merci.

Il processo di liberalizzazione⁴ – le cui ragioni sono illustrate dalla Commissione Europea nel Libro bianco *Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie*⁵ – risale agli anni Novanta.

³ Sulla politica europea dei trasporti si vedano M.M. COMENALE PINTO – E.G. ROSAFIO, *La politica europea in materia di trasporti*, in R. TORINO – C. DI MAIO (a cura di), *Diritto e politiche dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2020, 391 ss.; C. PAGLIARIN, *La governance dei trasporti, nuove prospettive tra integrazione europea e regionalismo differenziato italiano*, in C. PAGLIARIN – C. PERATHONER – S. LAIMER (a cura di), *Il diritto dei trasporti nell'Unione Europea. Per una Europa più unita nel settore dei trasporti. Assetti istituzionali, economici e normativi*, Giuffrè, Milano, 2020, 201 ss.; F. SIRONI DE GREGORIO, *La competenza dell'Unione Europea nell'ambito del trasporto ferroviario*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 11 ss.; S. ZUNARELLI – M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, IV ed., CEDAM, Padova, 2020, in part. 317 ss.; S. QUADRI, *La governance europea dei trasporti*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance, multimodalità, fiscalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 39 ss.; F. BASSAN, *La regolazione dell'Unione Europea nei trasporti*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, 3 ss.; A. FICO, *Il trasporto pubblico nell'UE: diritti, mercato e politiche di sviluppo dell'Europa che verrà*, in *Federalismi*, 2015, n. 7; S. QUADRI, *Verso una governance europea dei trasporti: stato dell'arte e prospettive*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giappichelli, Torino, 2015, 9 ss.; L. SENN, *La politica dei trasporti in Europa*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa*, cit., 3 ss.; F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 1996.

In particolare, sulla politica europea dei trasporti ferroviari si vedano F. CAMMELLI, *Deregolazione, ri-regolazione e concorrenza vs coesione sociale, territoriale e ambientale: alcune riflessioni sul caso (aperto) dei trasporti ferroviari nel diritto europeo*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume III. Problemi e prospettive*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 325 ss.; L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Giappichelli, Torino, 2009; S. BUSTI, *Profili innovativi della disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2003, n. 1, 27 ss.; G.P. CIMOLINO, *I trasporti ferroviari nella UE*, in L.G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2001, 193 ss.; M. MERCURIO – M. MARTINEZ, *Il trasporto ferroviario in Europa. Organizzazione e regolazione del mercato*, Gangemi, Roma, 1999.

⁴ Tale processo è cominciato con l'adozione (i) della Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, *relativa allo Sviluppo delle ferrovie comunitarie*; (ii) della Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, *relativa alle Licenze delle imprese ferroviarie*; (iii) della Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, *riguardante la Ripartizione della Capacità di infrastruttura ferroviaria e la Riscossione dei Diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura*.

⁵ Libro bianco *Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie* COM(96) 421, del 30 luglio 1996. In particolare, la Commissione affermava che «§ 3. [Le ferrovie] devono essere innanzitutto informate a criteri commerciali, dotate di autonomia gestionale e libere di cogliere le occasioni che si presentano, ma tenute anche a rispondere di eventuali insuccessi. Perché ciò sia possibile occorre una struttura finanziaria solida, non gravata da perdite pregresse. È necessario trovare il modo giusto per aprire il settore al libero gioco della concorrenza, stimolando così anche una maggiore partecipazione di operatori privati. Serve una netta divisione di responsabilità tra Stato e ferrovie ... § 5. L'ampliamento dei diritti di accesso all'infrastruttura permetterebbe l'ingresso sul mercato di nuove imprese ... La Commissione proporrà di affidare la gestione dell'infrastruttura e le attività di trasporto a due unità commerciali

Il Libro bianco funge da premessa all'analisi dei quattro "Pacchetti Ferroviari", attraverso cui – a partire dagli anni Duemila – le Istituzioni europee hanno cercato di armonizzare le discipline degli Stati membri del trasporto ferroviario.

Il "Primo Pacchetto Ferroviario"⁶ (approvato dal Consiglio nel 2001 e attuato nell'ordinamento italiano nel 2003⁷) aveva il fine di creare un mercato concorrenziale su rotaia e di accelerare il processo di liberalizzazione⁸. L'impianto normativo si fondava sul principio di separazione tra la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, ad opera di un solo soggetto in posizione monopolistica, e le attività di trasporto di passeggeri e merci, svolte da imprese sia pubbliche che private in concorrenza tra loro⁹.

In attuazione del Primo Pacchetto, in Italia veniva costituita nel 2001 l'azienda pubblica Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI)¹⁰, la quale rappresenta tuttora il Gestore unico dell'Infrastruttura ferroviaria nazionale; pertanto, è tenuta ad attuare i piani statali di investimento per lo sviluppo dell'infrastruttura e le attività di manutenzione della rete.

distinte ... § 7. Le misure proposte dalla Commissione sono volte a promuovere l'interoperabilità delle ferrovie tradizionali ... Tali misure servono anche a garantire che le ferrovie possano contribuire al meglio alla realizzazione di un sistema di trasporto intermodale europeo».

⁶ Il Primo Pacchetto Ferroviario era costituito (i) dalla Direttiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *che modifica la Direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*; (ii) dalla Direttiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *che modifica la Direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie*; (iii) dalla Direttiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione di diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*.

⁷ Il Primo Pacchetto Ferroviario è stato attuato dal D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 188, *Attuazione delle Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE*. Si veda C. INGRATOCI, *L'accesso all'infrastruttura ferroviaria e gli obblighi di servizio pubblico*, in L. TULLIO – M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2011, 326 ss.

⁸ Sul Primo Pacchetto Ferroviario si vedano A. POLICE, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia: regolazione e mercato nel trasporto ferroviario*, in M.A. SANDULLI – L. VANDELLI (a cura di), *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 209 ss.; I.G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 158 ss.

⁹ Direttiva 2001/12/CE, Cons. 2: «L'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura deve essere garantito attraverso la separazione di talune funzioni essenziali e/o la creazione di un Organismo per la Regolamentazione del settore ferroviario che assicuri le funzioni di controllo e di attuazione, nonché attraverso la separazione dei conti profitti e perdite e dei bilanci»; Cons. 8: «Per promuovere, nel pubblico interesse, una gestione efficiente dell'infrastruttura, è opportuno conferire ai Gestori dell'Infrastruttura uno statuto indipendente rispetto allo Stato e la libertà di gestire le loro attività interne»; Cons. 9: «Per promuovere il funzionamento efficiente dei servizi di trasporto passeggeri e merci e garantire la trasparenza finanziaria ... è necessario separare la contabilità dei servizi di trasporto di passeggeri e di merci».

¹⁰ Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. è stata costituita con l'Atto di Concessione tra il Ministero dei Trasporti e Ferrovie dello Stato S.p.A. (D.M. 31 ottobre 2000, n. 138). Si vedano M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Corso breve di diritto dei trasporti*, II ed., Giuffrè, Milano, 2020, in part. 79 ss.; M. DI GIULIO, *Strategie della regolazione. La difficile costruzione del mercato ferroviario in Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, in part. 108 ss.

Contemporaneamente, la Commissione Europea presentava il 12 settembre 2001 il Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, che ha prefigurato la creazione di un mercato ferroviario funzionale alla realizzazione del mercato unico, in grado di contribuire allo sviluppo della libera circolazione di merci e persone¹¹.

Nel 2004 il Parlamento Europeo e il Consiglio approvavano le Direttive facenti parte del “Secondo Pacchetto Ferroviario”¹² (attuato nell’ordinamento italiano nel 2007¹³), con cui si è accelerato ulteriormente il processo di liberalizzazione, soprattutto nel settore ferroviario delle merci¹⁴. Inoltre, al fine di implementare la sicurezza delle ferrovie¹⁵ e

¹¹ Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* COM(2001) 370, del 12 settembre 2001: «Per rilanciare il settore occorre che le compagnie ferroviarie operino in reciproca concorrenza ... Tale apertura dei mercati deve essere accompagnata da un’ulteriore armonizzazione nel campo dell’interoperabilità e della sicurezza. A partire dall’anno prossimo, la Commissione proporrà un Pacchetto di misure che dovrebbero permettere alla ferrovia di ritrovare presso gli operatori ... la necessaria credibilità in termini di regolarità e puntualità dei propri servizi».

¹² Il Secondo Pacchetto Ferroviario era costituito (i) dalla Direttiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della Direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della Direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all’imposizione dei diritti per l’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*; (ii) dalla Direttiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che modifica la Direttiva 96/48/CE relativa all’interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la Direttiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all’interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale*; (iii) dalla Direttiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che modifica la Direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*.

¹³ Il Secondo Pacchetto Ferroviario è stato attuato con il D.Lgs. 10 aprile 2007, n. 162, *Attuazione delle Direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE* e con il D.Lgs. 10 agosto 2007, n. 163, *Attuazione della Direttiva 2004/50/CE*.

¹⁴ Direttiva 2004/51/CE, Cons. 6: «I servizi di trasporto ferroviario di merci offrono notevoli opportunità in termini di creazione di nuovi servizi di trasporto e di miglioramento dei servizi esistenti a livello nazionale ed europeo»; Cons. 7: «Per essere pienamente competitivo, il trasporto ferroviario di merci deve sempre più offrire servizi completi, compresi i servizi di trasporto tra gli Stati membri al loro interno». Si vedano A. POLICE, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia*, cit., 210 ss.; I.G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 162 ss.

¹⁵ Sulla sicurezza ferroviaria si vedano R. LOBIANCO, *La sicurezza ferroviaria*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., 173 ss.; P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2005, n. 2, 457 ss.

l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo veniva istituita l'Agenzia Ferroviaria Europea (*European Railway Agency* – ERA)¹⁶ con il Regolamento (CE) n. 881/2004¹⁷.

Nel 2007 veniva approvato il “Terzo Pacchetto Ferroviario”¹⁸ (attuato nell'ordinamento italiano tra il 2009 e il 2011¹⁹) con l'obiettivo di favorire «l'apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità»²⁰.

Nel 2010 la Commissione Europea rilevava un bilancio negativo degli effetti delle politiche di liberalizzazione derivanti dall'attuazione dei tre Pacchetti Ferroviari. Difatti, con la Comunicazione relativa allo sviluppo di uno Spazio Unico Ferroviario Europeo, la Commissione proponeva la rifusione in un unico atto normativo delle Direttive che componevano il Primo Pacchetto (c.d. *recast*)²¹. Il *recast* avveniva tramite la Direttiva

¹⁶ Sull'Agenzia Ferroviaria Europea si vedano M. DALLA SEGA, *Il ruolo delle Authorities*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea*, cit., 121 ss.; A. GIGANTINO, *L'Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie nello Spazio ferroviario unico europeo*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 29 ss.; A. MARINO, *Agenzie e autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario ed interno*, Jovene, Napoli, 2013, in part. 69 ss.; M. FRIGO, *Politica comunitaria dei trasporti, sicurezza e attuazione dello “Spazio ferroviario europeo”*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2007, n. 1, 203 ss.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004. Tale Regolamento è stato in seguito abrogato dal Regolamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *che istituisce un'Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie*.

¹⁸ Il Terzo Pacchetto Ferroviario era costituito (i) dalla Direttiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *che modifica la Direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la Direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria*; (ii) dalla Direttiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida dei locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità*; (iii) dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70*; (iv) dal Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*.

¹⁹ Il Terzo Pacchetto Ferroviario è stato attuato con (i) la L. 23 luglio 2009, n. 99, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*, artt. 58-60 e 62; (ii) il D.Lgs. 25 gennaio 2010, n. 15, *Attuazione della Direttiva 2007/58/CE*; (iii) il D.Lgs. 8 ottobre 2010, n. 191, *Attuazione delle Direttive 2008/57/CE e 2009/131/CE*; (iv) il D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 247, *Attuazione della Direttiva 2007/59/CE*; (v) il D.Lgs. 24 marzo 2011, n. 43, *Attuazione della Direttiva 2008/110/CE*.

²⁰ Direttiva 2007/58/CE, Cons. 6. Si vedano A. POLICE, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia*, cit., 211 ss.; I.G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 164 ss.; L. LANUCARA, *Il contesto normativo comunitario nel settore ferroviario a seguito dell'approvazione del Terzo Pacchetto Ferroviario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, n. 4, 825 ss.

²¹ Comunicazione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo COM(2010) 474, del 17 settembre 2010: «La Commissione intende eliminare gli ostacoli alla concorrenza equa che sono stati individuati dal 2001 ... Nella stessa occasione esaminerà la questione del rafforzamento delle prescrizioni di separazione istituzionale tra Gestori d'Infrastruttura e imprese ferroviarie».

2012/34/UE²² e riguardava soprattutto il rafforzamento dei poteri e dell'indipendenza dell'Organismo di Regolazione²³.

La Commissione adottava, altresì, il Libro bianco *Tabella di marcia verso uno Spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, nel quale annunciava misure volte ad eliminare gli ostacoli di carattere tecnico, amministrativo e giuridico frapposti al completamento dello Spazio Unico Ferroviario Europeo²⁴.

Infine, il 30 gennaio 2013 la Commissione Europea ha presentato il “Quarto Pacchetto Ferroviario”²⁵ (attuato nell'ordinamento italiano tra il 2018 e il 2019²⁶), al fine

²² Direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, *che istituisce uno Spazio Ferroviario Europeo Unico*.

²³ Direttiva 2012/34/UE, Cons. 23: «L'Organismo di Regolamentazione dovrebbe funzionare in modo tale da evitare qualsiasi conflitto di interessi o eventuale coinvolgimento nell'aggiudicazione del contratto di servizio pubblico in questione»; Cons. 77:

«L'Organismo di Regolamentazione dovrebbe contare su risorse finanziarie atte a garantirne l'indipendenza, attinte al bilancio dello Stato oppure a contributi obbligatori imposti al settore»; Cons. 78: «Procedure appropriate per l'assunzione del personale dovrebbero contribuire a garantire l'indipendenza dell'Organismo di Regolamentazione».

²⁴ Libro bianco *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile* COM(2011) 144, del 28 marzo 2011: «§ 4. Completare entro il 2050 la rete ferroviaria europea ad alta velocità. Triplicare entro il 2030 la rete ferroviaria ad alta velocità esistente ... Entro il 2050 la maggior parte del trasporto di passeggeri sulle medie distanze dovrebbe avvenire per ferrovia ... § 6. Collegare entro il 2050 tutti i principali aeroporti della rete alla rete ferroviaria, di preferenza quella ad alta velocità; garantire che tutti i principali portomarittimi siano sufficientemente collegati al sistema di trasporto merci per ferrovia».

Inoltre, la Commissione disponeva: «§ 1. Un autentico mercato interno dei servizi ferroviari. (I) Aprire alla concorrenza il mercato interno del trasporto ferroviario di passeggeri, rendendo tra l'altro obbligatoria l'aggiudicazione di appalti pubblici mediante procedure di gara. (II) Pervenire alla definizione di un'autorizzazione unica dei tipi di veicolo e di un'unica certificazione di sicurezza dell'impresa ferroviaria, rinforzando il ruolo dell'Agenzia Ferroviaria Europea (ERA – *European Railway Agency*). (III) Elaborare un approccio integrato per la gestione dei corridoi merci, anche mediante l'imposizione di diritti di accesso. (IV) Garantire un accesso effettivo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria e ai servizi connessi, in particolare mediante la separazione strutturale di Gestori dell'Infrastruttura e fornitori di servizi».

²⁵ Il Quarto Pacchetto Ferroviario è composto (i) dalla Direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione Europea*; (ii) dalla Direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *sulla sicurezza delle ferrovie*; (iii) dalla Direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, *che modifica la Direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria*; (iv) dal Regolamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *che istituisce un'Agenzia dell'Unione Europea per le ferrovie e che abroga il Regolamento (CE) n. 881/2004*; (v) dal Regolamento (UE) 2016/2337 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, *che abroga il Regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie*;

(vi) dal Regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, *che modifica il Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri*.²⁶ Il Quarto Pacchetto Ferroviario è stato attuato con (i) il D.Lgs. 23 novembre 2018, n. 139, *Attuazione della Direttiva (UE) 2016/2370*; (ii) il D.Lgs. 14 maggio 2019, n. 50, *Attuazione della Direttiva 2016/798*; (iii) il D.Lgs. 14 maggio 2019, n. 57, *Attuazione della Direttiva 2016/797*. Si vedano M. ENGHEBEN, *Il Quarto Pacchetto Ferroviario e la sua*

di aprire ulteriormente alla concorrenza i mercati nazionali del trasporto passeggeri dei Paesi dell'Unione Europea, ancora inaccessibili da parte di imprese stabilite in altri Stati membri²⁷.

Nel Capitolo Secondo viene esaminata la disciplina recata dal Quarto Pacchetto Ferroviario e la sua attuazione nell'ordinamento italiano. L'obiettivo della Commissione è la rivitalizzazione e il miglioramento del trasporto ferroviario dell'Unione attraverso un approccio strategico che contribuisca a renderlo più efficiente, attento ai clienti e attrattivo rispetto ad altri modi di trasporto. A ciò funzionale è la realizzazione dello Spazio Ferroviario Europeo Unico, non potendosi prescindere dall'eliminazione delle barriere giuridiche limitanti l'accesso al mercato di nuovi operatori e favorevoli agli *incumbent*. Tale eliminazione deve essere accompagnata dall'eliminazione delle barriere tecniche; di qui l'articolazione in *pilastrò di mercato* e *pilastrò tecnico*.

Del primo fanno parte le misure volte ad eliminare gli impedimenti giuridici che non consentono alle imprese ferroviarie di accedere ai mercati nazionali dei servizi di trasporto interno di passeggeri per ferroviaria, che risultano in larga misura chiusi e che continuano ad essere i bastioni dei monopoli nazionali. A questo riguardo la Commissione ha proposto di liberalizzare il mercato dei servizi nazionali di trasporto passeggeri per ferroviaria, con la possibilità di limitare l'accesso qualora sia compromesso l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico, e di rafforzare l'indipendenza dei Gestori dell'Infrastruttura.

Del secondo fanno parte le misure finalizzate a garantire l'uniformità tecnica ed amministrativa dello Spazio Ferroviario Europeo, mediante l'attribuzione all'Agenzia Ferroviaria Europea di rilevanti funzioni di amministrazione concernenti l'immissione dei veicoli sul mercato ed il rilascio del certificato di sicurezza alle imprese ferroviarie.

attuazione in Italia, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea*, cit., 83 ss.; A. CLARONI, *La riforma del trasporto ferroviario in Italia a seguito della entrata in vigore (di parte) del "Quarto Pacchetto Ferroviario"*, in *Diritto marittimo*, 2019, n. 1, 3 ss.

²⁷ Sul Quarto Pacchetto Ferroviario si vedano M. DELSIGNORE, *The Fourth Railway Package: the governance structure and the unsolved problem of vertical integration*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, n. 2, 214 ss.; C. CATALDI, *Il "Quarto pacchetto ferroviario": la proposta per uno spazio ferroviario europeo unico e liberalizzato*, in *Munus*, 2016, n. 1, 143 ss.;

S.M. SAMBRI, *L'affidamento del servizio di trasporto ferroviario e la proposta di modifica del Regolamento (CE) n. 1370/2007*, in *Giust.Amm*, 2013, n. 9.

Nel Capitolo Terzo viene esaminato lo sviluppo storico del sistema ferroviario dall'Unità d'Italia agli anni Novanta²⁸ – in cui lo Stato ha assunto la gestione diretta delle ferrovie, dapprima attraverso l'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato²⁹ e successivamente attraverso l'ente pubblico economico Ferrovie dello Stato³⁰.

Nel Capitolo Quarto la ricerca analizza la normativa europea in stretto raccordo con le disposizioni di recepimento dell'ordinamento italiano. Difatti, influenzato dall'ordinamento comunitario, nel 1992 lo Stato italiano ha trasformato l'ente pubblico Ferrovie dello Stato in Ferrovie dello Stato – Società di trasporti e servizi p.A., introducendo il principio di separazione contabile tra il Gestore della Rete e gli esercenti il servizio di trasporto ferroviario, tramite il D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277³¹.

Tale trasformazione ha rappresentato la fase iniziale del processo di liberalizzazione completatosi nel 2000 con la costituzione della *holding* Ferrovie dello Stato S.r.l., divenuta nel 2001 Ferrovie dello Stato S.p.A., posta a capo di un gruppo multifunzionale nel cui ambito le funzioni operative di Gestore dell'Infrastruttura sono esplicitate da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. mentre la gestione del servizio di trasporto ferroviario è affidata a Trenitalia S.p.A. Si è realizzata, pertanto, la separazione societaria tra il Gestore della Rete e i gestori del servizio, i quali continuano ad operare sotto la direzione e il coordinamento della comune capogruppo Ferrovie dello Stato Italiane, interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

²⁸ Sull'evoluzione del trasporto ferroviario in Italia si vedano A. PATUELLI, *Le ferrovie italiane verso la piena aziendalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2018; S. MAGGI, *Le ferrovie*, Il Mulino, Bologna, 2017; M. TEBALDI, *La riforma dei trasporti ferroviari in Italia: modello originario, processi di istituzionalizzazione e profili evolutivi*, in M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, cit., 71 ss.; M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*. Volume

I. *Infrastrutture e accesso al mercato*, II ed., Giuffrè, Milano, 2011, in part. 208 ss. e 375 ss.; S. MAGGI, *Storia dei trasporti in Italia*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2009; M. TEBALDI, *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna, 1999.

²⁹ Tramite (i) la L. 22 aprile 1905, n. 137, *che approva i provvedimenti per l'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private*; (ii) il R.D. 15 giugno 1905, n. 259, *sull'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private*; (iii) la L. 7 luglio 1907, n. 429, *sull'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private*.

³⁰ Tramite la L. 17 maggio 1985, n. 210, *Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato*. Si vedano G. BAVETTA, *La trasformazione delle Ferrovie dello Stato da ente pubblico a società per azioni: profili giuridici e problematiche normative*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, 1999, n. 1, 3 ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'Ente Ferrovie dello Stato: natura e disciplina*, in AA. VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*. Volume III. *Amministrazione e economia*, Giuffrè, Milano, 1987; L. CICI, *Le proposte di riforma dell'azienda delle Ferrovie dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, n. 4, 1403 ss.

³¹ D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277, *Attuazione della Direttiva 91/440/CEE*.

La soggezione del Gestore dell'Infrastruttura alla politica della *holding* ha comportato – e comporta tuttora – ostacoli di fatto alla possibilità di accesso di altri operatori al mercato del trasporto passeggeri e merci, a vantaggio dell'impresa *incumbent* Trenitalia.

È emerso, dunque, che una efficace politica regolatoria risulta indispensabile per favorire lo sviluppo del processo di liberalizzazione; in tal senso ha agito il Legislatore istituendo nel 2011 l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (nel prosieguo, ART)³².

L'art. 37³³ del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Decreto istitutivo) e l'art. 37³⁴ del D.Lgs. 15 luglio 2015, n. 112³⁵ hanno individuato nell'ART l'Organismo di Regolazione del trasporto ferroviario. L'Autorità va collocata nell'ambito del modello europeo di Organismi di Regolazione con competenza generale nel settore dei trasporti.

Tuttavia, nell'Unione Europea si riscontrano diversi modelli di Autorità, Organismi unici per i settori a rete, Autorità con competenze generali nei trasporti, Autorità con

³² Sull'ART si vedano C. CARUSO, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti nell'ordinamento amministrativo e costituzionale*, in F. ROVERSI MONACO – G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Volume II. Situazione ordinamentale e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 85 ss.; C. CELONE, *L'ampio potere di regolazione dell'Autorità indipendente dei Trasporti nel settore ferroviario*, in *Nuove autonomie*, 2018, n. 3, 411 ss.; G. BONADIO, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti e la tutela del passeggero tra regolazione europea e nazionale*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile*, cit., 129 ss., in part. 139 ss.; A. CANDIDO, *La governance del trasporto pubblico locale in Italia: quali prospettive?*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile*, cit., 87 ss.; A. CANDIDO, *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa*, cit., 105 ss.; A. CLARONI, *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2015, n. 2, 947 ss.; S. LOIACONO – P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., 63 ss.; C. GOLINO, *La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità*, in *Giust.Amm.*, 2014, n. 5; M. GIACHETTI FANTINI, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in *Federalismi*, 2014, n. 10;

M. MAZZARINO, *Regolazione dei trasporti e "Authority": spunti per la definizione di un modello "coerente"*, in *Munus*, 2013, n. 2, 255 ss.

³³ D.L. 201/2011, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, art. 37 (convertito dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214): «Nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla L. 14 novembre 1995, n. 481, è istituita l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ... la quale opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ... L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori».

³⁴ D.Lgs. 112/2015, art. 37: «L'Organismo di Regolazione è l'Autorità di Regolazione dei Trasporti che esercita le competenze nel settore dei trasporti ferroviari e dell'accesso alle relative infrastrutture ai sensi dell'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, dell'art. 37 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, della Direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, e del presente Decreto. L'Organismo agisce in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione».

³⁵ D.Lgs. 15 luglio 2015, n. 112, *Attuazione della Direttiva 2012/34/UE*.

competenze nei diversi settori del trasporto³⁶. Per questo si è ritenuto opportuno accennare brevemente alla *governance* del trasporto ferroviario in alcuni Stati europei, quali la Germania, la Francia e – sebbene sia uscito dall’Unione Europea – il Regno Unito.

Il ruolo ricoperto dall’ART è analizzato nel Capitolo Quarto. La ricerca illustra, altresì, la natura, le funzioni e i poteri dell’Autorità con riferimento ai principali atti regolatori del sistema ferroviario. Oggetto di trattazione sono, inoltre, i rapporti tra l’ART, le Regioni e le altre Autorità indipendenti, in particolare l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)³⁷. In particolare, la disciplina istitutiva dell’ART ha lasciato inalterate le competenze dell’AGCM, con il rischio di sovrapposizioni nell’esercizio di funzioni complementari tra le due Autorità. Onde evitare di incorrere in simili interferenze e duplicazioni disciplinari, il 27 agosto 2014 è stato siglato un Protocollo d’Intesa tra l’ART e l’AGCM³⁸ volto a coordinare e rendere più incisiva l’esecuzione dei relativi mandati istituzionali.

È, inoltre, compito dell’ART stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionale e locali connotati da oneri di servizi pubblico che, nel settore ferroviario, si riferiscono alle tratte che – per la loro scarsa remuneratività – non sarebbero assunte da un operatore ferroviario privato³⁹.

Tali poteri devono essere inquadrati in un contesto normativo che è risultato instabile, stratificato e spesso incoerente. Difatti, in un’occasione è dovuta intervenire la Corte costituzionale, la quale ha specificato che le funzioni conferite all’ART non assorbono le competenze spettanti alle Amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma «*le presuppongono e le supportano*»⁴⁰.

³⁶ Si veda M.L. MAGNO, *La regolazione dei trasporti negli Stati membri*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., 23 ss.

³⁷ Si veda S. PERUGINI, *ART: il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., 95 ss.

³⁸ Il Protocollo d’Intesa tra l’ART e l’AGCM è stato rinnovato il 15 novembre 2019.

³⁹ Sugli oneri del servizio pubblico ferroviario si veda M.M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., 329 ss.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 2013, n. 41, Cons. in diritto § 5: «L’istituzione di una Autorità Nazionale dei Trasporti s’inscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la L. 14 novembre 1995, n. 481 e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto. Il settore dei trasporti appare resistente più di altri all’ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata

Nel Capitolo Quinto sono oggetto di esame le disposizioni europee relative alle sanzioni amministrative comminabili ai sensi dei Regolamenti (CE) n. 1371/2007 e (UE) 2021/782 e delle disposizioni nazionali recate dal D.Lgs. 17 aprile 2014, n. 70.

2. Le innovazioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Da ultimo, bisogna dare atto delle recenti riforme e degli ingenti investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), siglato dal Governo Draghi il 13 luglio 2021 e approvato dalla Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea, al fine di fronteggiare gli impatti negativi della pandemia da Covid-19 sul tessuto economico nazionale. Le sei Missioni del Piano sono: (i) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; (ii) rivoluzione verde e transizione ecologica; (iii) infrastrutture per una mobilità sostenibile; (iv) istruzione e ricerca; (v) inclusione e coesione; (vi) salute.

Per quanto di odierno interesse, come reca la Misura 2 del PNRR (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*), la temperatura media del pianeta è aumentata di circa 1.1°C in media dal 1880, accelerando importanti trasformazioni dell'ecosistema (scioglimento dei ghiacci, innalzamento e acidificazione degli oceani, perdita di biodiversità, desertificazione) e

presenza di soggetti 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 ad un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore ... L'istituzione di un'Autorità indipendente è tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime Amministrazioni, di ruoli incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati. Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta chiaro 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 c. 2 lett. e Cost. (ex plurimis, sentenza n. 523 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»; § 6: «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». Si vedano A. CARDONE, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi "automatismi" a danno dell'autonomia?* (nota a Corte cost., n. 41 del 2013), in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, n. 1; D. ANDRACCHIO, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti e le Regioni d'Italia. La competenza in materia di trasporto pubblico locale nella sentenza n. 41/2013 della Corte costituzionale: un viaggio-pellegrinaggio lungo l'arcipelago della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2013, n. 3, 125 ss.; C. DI SERI, *L'Autorità dei Trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 8, 835 ss.

rendendo fenomeni estremi (venti, neve, ondate di calore) sempre più frequenti e acuti. Pur essendo inevitabile l'ulteriore aumento del riscaldamento climatico, bisogna comunque intervenire allo scopo di mitigare questi fenomeni. Detto altrimenti, sono necessari una radicale transizione ecologica verso la completa neutralità climatica e uno sviluppo ambientale sostenibile per mitigare le minacce a sistemi naturali e umani.

Gli obiettivi globali ed europei al 2030 e 2050 (i *Sustainable Development Goals*, gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, l'*European Green Deal*) puntano ad una progressiva e completa decarbonizzazione del sistema ("Net-Zero") e a rafforzare l'adozione di soluzioni di economia circolare. Tuttavia, la transizione sta avvenendo troppo lentamente, principalmente a causa delle enormi difficoltà burocratiche e autorizzative. Dunque, il PNRR rappresenta un'occasione unica per accelerare la transizione delineata. In particolare, la Missione 2, intitolata *Rivoluzione verde e transizione ecologica*, consta di 4 Componenti: (i) *Agricoltura sostenibile ed economia circolare*; (ii) *Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*; (iii) *Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*; (iv) *Tutela del territorio e della risorsa idrica*.

Ai nostri fini, bisogna rilevare – giusta la M2C2 – che con l'Accordo di Parigi, gli Stati aderenti si sono impegnati a limitare il riscaldamento globale a 2°C, facendo il possibile per limitarlo a 1,5°C, rispetto ai livelli preindustriali. Per raggiungere questo obiettivo, l'Unione Europea attraverso l'*European Green Deal* ha definito nuovi obiettivi energetici e climatici che richiedono la riduzione dei gas climalteranti (*Green House Gases*, GHG) al 55% nel 2030 e alla neutralità climatica nel 2050.

Al fine di decarbonizzare il tessuto produttivo, il PNRR ha previsto (i) progetti *flagship* per l'utilizzo di idrogeno nei settori industriali *hard-to-abate*, a partire dalla siderurgia; (ii) *hydrogen valleys*, facendo leva in particolare su aree con siti industriali dismessi; (iii) l'utilizzo dell'idrogeno nel trasporto pesante e in selezionate tratte ferroviarie non elettrificabili; (iv) la ricerca, lo sviluppo e le riforme necessarie a consentire l'utilizzo, il trasporto e la distribuzione di idrogeno.

Come accennato, un settore di interesse per l'idrogeno è il settore ferroviario, in particolare il trasporto ferroviario passeggeri (M2C2.3, Investimento 3.4). In Italia circa un decimo delle reti ferroviarie è servito dai treni *diesel* e molti di questi hanno un'elevata età

media; pertanto, si rende necessario sostituirli nei prossimi anni, rendendo questo il momento giusto per passare all'idrogeno, in particolare dove l'elettrificazione dei treni non è tecnicamente realizzabile o competitiva.

L'Investimento 3.4 prevede, quindi, la conversione verso l'idrogeno delle linee ferroviarie non elettrificate in Regioni (Lombardia, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Calabria, Umbria e Basilicata) caratterizzate da elevato traffico in termini di passeggeri con un forte utilizzo di treni a *diesel*. In termini di infrastrutture, bisogna dare la priorità alle aree con possibilità di sinergie con le stazioni di rifornimento per camion a lungo raggio, per aumentare utilizzo e domanda di idrogeno e per ridurre i costi di produzione.

Altresì, occorre accennare alla Missione 3, *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*, la quale mira a rendere, entro il 2026, il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione. L'attuale sistema delle infrastrutture del trasporto sconta carenze e ritardi che hanno effetti significativi sul potenziale di crescita e sulla competitività del Paese; tale debolezza è acuita dal permanere di forti divari territoriali. Nel sistema ferroviario destinato al trasporto di passeggeri, la principale infrastruttura di collegamento del Paese, la rete ad alta velocità, si ferma alla tratta Napoli/Salerno; la residua popolazione meridionale risulta, pertanto, scollegata dalla rete ad alta velocità e nel complesso, nel Mezzogiorno, la capacità, l'affidabilità e la frequenza dei servizi ferroviari sono limitate, con lunghi tempi di percorrenza.

Ciò premesso, la citata Missione intende realizzare le opere necessarie a intervenire sui fattori di debolezza che hanno penalizzato lo sviluppo economico del Paese, contribuendo al raggiungimento dei *target* europei di riduzione delle emissioni e di progressiva decarbonizzazione della mobilità. Tali investimenti, inoltre, devono avere una particolare attenzione ai territori meno collegati e sono, quindi, volti a colmare il divario fra Nord e Sud e tra le aree urbane e aree interne e rurali del Paese. In questo modo, favoriscono la coesione sociale e la convergenza economica fra le aree del Paese, uniformando la qualità dei servizi di trasporto su tutto il territorio nazionale.

La prima Componente, *Investimenti sulla rete ferroviaria*, detta interventi destinati allo sviluppo del sistema ferroviario italiano; è dedicata al completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità e ad alta capacità, all'integrazione fra questi e la rete ferroviaria

regionale e alla messa in sicurezza dell'intera rete ferroviaria. L'obiettivo principale è potenziare il trasporto su ferro di passeggeri e merci, aumentando la capacità e la connettività della ferrovia e migliorando la qualità del servizio lungo i principali collegamenti nazionali e regionali, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri.

Con riferimento a M3C1, Investimento 1, le proposte di interventi infrastrutturali e tecnologici nel settore ferroviario consistono (i) nello sviluppo dell'alta velocità/alta capacità e nella velocizzazione della rete ferroviaria per passeggeri e merci; (ii) nel completamento dei corridoi ferroviari TEN-T; (iii) nel completamento delle tratte di valico; (iv) nel potenziamento dei nodi, delle direttrici ferroviarie e delle reti regionali; (v) nella riduzione del gap infrastrutturale Nord-Sud.

In merito all'Investimento 1.1, *Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci*, gli investimenti proposti nella rete ad Alta Velocità consentono lo sviluppo dei servizi ferroviari passeggeri e merci a lunga percorrenza, coerentemente con la struttura del territorio italiano e con le esigenze di connettività delle Regioni meridionali. Gli interventi proposti devono essere integrati con i sistemi di trasporto regionali, che svolgono un ruolo primario nel sostenere la domanda di mobilità locale alimentando il sistema dei collegamenti ad alta velocità a livello nazionale.

Con riguardo all'Investimento 1.2, *Linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa*, gli interventi proposti per la rete ad alta velocità nel Nord permettono di potenziare i servizi di trasporto su ferro, secondo una logica intermodale e stabilendo per le merci connessioni efficaci con il sistema dei porti esistenti.

In merito all'Investimento 1.3, *Connessioni diagonali*, nel Centro-Sud del Paese è anche essenziale migliorare la connettività trasversale attraverso linee diagonali ad alta velocità. L'obiettivo degli interventi proposti è quello di ridurre i tempi di percorrenza per i passeggeri e di trasporto delle merci dalla costa adriatica e ionica alla costa tirrenica, attraverso il miglioramento della velocità, della frequenza e della capacità delle linee ferroviarie diagonali esistenti.

Per quanto concerne l'Investimento 1.4, *Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS)*, la copertura del Sistema europeo di gestione del trasporto

ferroviario (che permette l'interoperabilità tra le reti ferroviarie europee e un miglioramento delle prestazioni dei sistemi ferroviari in termini di sicurezza, capacità e manutenzione) è attualmente limitata a poche stazioni ferroviarie. L'investimento si pone l'obiettivo di aggiornare i sistemi di sicurezza e segnalazione esistenti, garantendo così la piena interoperabilità con le reti ferroviarie europee e l'ottimizzazione della capacità e delle prestazioni della rete.

Con riferimento all'Investimento 1.5, *Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave*, gli interventi sui nodi mirano a potenziare i collegamenti metropolitani o suburbani, al fine di garantire servizi capillari con alte frequenze, sostenendo così la domanda di mobilità espressa dalle grandi città metropolitane e dalle aree urbane di medie dimensioni. Inoltre, tali interventi sono volti a garantire servizi diviaggio a medio raggio, sostenendo la domanda di mobilità espressa dalle grandi aree urbane diffuse, con livelli di velocità e *comfort* competitivi rispetto all'uso dell'auto privata, anche grazie alla creazione di collegamenti regionali veloci. Essi sono tesi a consentire, infine, il miglioramento dell'accessibilità e l'interscambio tra le stazioni ferroviarie e altri sistemi di mobilità del trasporto rapido di massa.

Per quanto riguarda l'Investimento 1.6, *Potenziamento delle linee regionali*, questi interventi mirano a potenziare e rafforzare le linee ferroviarie regionali, sostenendone anche il collegamento e l'integrazione con la rete nazionale ad alta velocità, in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno. Per questa linea di investimento sono previsti interventi utili a migliorare il sistema di trasporto in termini di numero di passeggeri trasportati, aumento della velocità di percorrenza, interconnessione tra centri urbani e le altre infrastrutture, sia agendo sia sull'infrastruttura che acquistando nuovi treni. Devono essere, inoltre, realizzati interventi necessari per migliorare le condizioni di sicurezza del traffico ferroviario, attraverso l'installazione di sistemi tecnologici e adattamenti dell'infrastruttura esistente.

In merito all'Investimento 1.7, *Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud*, il PNRR specifica che diverse linee ferroviarie nel Sud Italia presentano colli di bottiglia nel loro collegamento con il resto della rete ferroviaria e nei nodi chiave del traffico; conseguentemente hanno bisogno di essere elettrificate e modernizzate in termini

di qualità del servizio. In tal senso, si prevedono interventi specifici per potenziare la rete ferroviaria in diversi punti critici del Sud Italia (Molise, Basilicata), per realizzare gli interventi di ultimo miglio ferroviario per la connessione di porti (Taranto, Augusta) e aeroporti (Salerno, Olbia, Alghero, Trapani, Brindisi), per aumentare la competitività e la connettività del sistema logistico intermodale e per migliorare l'accessibilità ferroviaria di diverse aree urbane del Mezzogiorno.

Infine, circa l'Investimento 1.8, *Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud*, le criticità relative al sistema di trasporto ferroviario esistente al Sud non riguardano soltanto la rete, ma anche le stazioni ferroviarie; in numerosi casi esse presentano, infatti, problemi in termini di accessibilità e integrazione con il territorio. Sono, quindi, necessari investimenti per riqualificare le stazioni, migliorare la funzionalità dei loro edifici, la qualità dei servizi forniti agli utenti, i livelli di efficienza energetica e lo sviluppo dell'intermodalità ferro- gomma. Il programma di investimento proposto include (i) *hub* urbani e linee metropolitane per lo sviluppo della mobilità sostenibile; (ii) riqualificazione funzionale, miglioramento dell'accessibilità e intermodalità di stazioni di dimensioni medio-grandi e con alti volumi di traffico.

In sintesi, come anticipato, l'occasione ingenerata dal PNRR è forse l'ultima utile al fine di ripensare al trasporto ferroviario di persone, come le riflessioni che seguono cercheranno di dimostrare.

CAPITOLO PRIMO

IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE

EUROPEO

Tutti i processi di regolazione si sostanziano in una modalità di governo e di gestione dei servizi pubblici alternativa ai mezzi tradizionali di intervento utilizzati dallo Stato, quali la gestione diretta attraverso aziende pubbliche o la costituzione di enti pubblici economici. In questa prospettiva la regolazione diviene uno strumento di politica economica finalizzato all'esigenza di un controllo pubblico dell'economia che mette in primo piano la libertà di iniziativa economica, scevra da condizionamenti politici⁴¹.

Nel settore ferroviario il percorso di regolazione è sorto in sede comunitaria, lasciando ai singoli Stati membri la possibilità di individuare le forme di attività regolatoria da essi ritenute più efficaci e praticabili nel rispetto dei principi comunitari. Il percorso, iniziato con la liberalizzazione di alcune attività economiche⁴² che gli ordinamenti nazionali riservavano a singoli operatori, è proseguito con la predisposizione di strumenti normativi rivolti alla promozione della concorrenza e alla tutela dei consumatori.

⁴¹ Sulla regolazione si vedano F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in F. ROVERSI MONACO – G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Volume I. Principi generali e disciplina di settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 23 ss.; S. MANFREDA, *La regolazione delle Autorità indipendenti e le configurazioni del principio di legalità*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume I. Studi introduttivi*, Bononia University Press, Bologna, 2018, 367 ss.; G. MARCHIANÒ, *Regolamentazione amministrativa delle libertà economiche nel mercato comune*, Giappichelli, Torino, 2018; O. PINI, *Il giusto equilibrio fra regolazione e libertà d'impresa: alcune riflessioni*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume I, cit.*, 395 ss.; P. LAZZARA, *La funzione regolatoria: contenuto, natura e regime giuridico*, in M. CAFAGNO – F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Volume V, in L. FERRARA

– D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dalla unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 117 ss.; F. TIRIO, *La regolamentazione dopo la direttiva servizi*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁴² Sulle liberalizzazioni si vedano N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; G. COCCO, *Liberalizzazioni*, in M. CAFAGNO – F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Volume V, cit., 263 ss.; N. LONGOBARDI, *La libertà di impresa come libertà fondamentale ed il recedere del tradizionale primato del potere amministrativo*, in N. LONGOBARDI (a cura di), *Il diritto amministrativo in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2016, 133 ss.; N. LONGOBARDI, *Liberalizzazioni e libertà d'impresa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Giuffrè, Milano, 2013, n. 3, 603 ss.; B.G. MATTARELLA – A. NATALINI (a cura di), *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Passigli, Firenze, 2013; M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in F. MANGANARO – A. ROMANO TASSONE – F. SAITTA (a cura di), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*, Giuffrè, Milano, 2013, 3 ss.

Nelle attività economiche di interesse generale – quali i servizi pubblici – si riscontrano, infatti, alcuni punti cardine della politica di regolazione volti a creare le condizioni che permettono un corretto funzionamento del mercato⁴³.

Nel settore ferroviario tali obiettivi sono stati perseguiti attraverso il progressivo passaggio da un assetto regolatorio che conferiva ad un unico soggetto pubblico, in regime di monopolio legale, il compito sia di realizzare e gestire la rete ferroviaria nazionale che di espletare i servizi di trasporto, ad un assetto regolatorio che si fonda sulla separazione tra il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria e i gestori dei servizi di trasporto di passeggeri e di merci lungo tale infrastruttura. Corollario di tale politica è la previsione di una netta distinzione tra il Regolatore, che opera in funzione di garanzia di interessi generali, e le imprese regolate.

1. Le direttive comunitarie dagli anni Novanta

Il processo comunitario di liberalizzazione del mercato dei servizi ferroviari ha avuto inizio concretamente negli anni Novanta con la Direttiva 91/440/CEE, emanata per migliorare l'efficienza e la migliore forma di integrazione del mercato unico⁴⁴. Il nucleo della Direttiva consisteva nella separazione tra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio dell'attività di trasporto; in tale maniera gli elevati costi di realizzazione e di gestione delle infrastrutture ferroviarie restavano riservati al Gestore, con la conseguenza che le imprese di trasporto rimanevano libere di operare secondo logiche di mercato.

Il Legislatore comunitario aveva, quindi, ritenuto che fosse proprio la gestione dell'infrastruttura a determinare un monopolio naturale che limitava la possibilità di

⁴³ Sui servizi economici di interesse generale si vedano M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, n. 1, 53 ss.; M. CALCAGNILE, *Monopoli e privatizzazioni nei servizi di interesse economico generale*, in F. ROVERSI MONACO – G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*. Volume I, cit., 131 ss.; M. CALCAGNILE, *Declinazioni dell'intervento pubblico nell'erogazione di servizi di interesse generale*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile*. Volume I, cit., 349 ss.; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2011; E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2010; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁴⁴ La Direttiva 91/400/CEE è stata soggetta a varie modifiche ed integrazioni nel corso degli anni (Direttiva 2001/12/CE; Direttiva 2004/51/CE; Direttiva 2007/58/CE) e, infine, abrogata dalla Direttiva 2012/34/UE.

introdurre regole nel settore ferroviario. La separazione tra servizio di trasporto e infrastruttura consentiva, invece, di rendere disponibile a chiunque quest'ultima e di aprire ad una pluralità di gestori nell'offerta dei servizi di trasporto e a diverse condizioni. L'intervento comunitario si proponeva essenzialmente di promuovere l'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie, di separare – obbligatoriamente sul piano contabile, facoltativamente sotto il profilo organico o funzionale – le attività di gestione della rete dalle attività di prestazione del servizio ferroviario e di promuovere il risanamento finanziario delle imprese ferroviarie.

L'ambito di applicazione di questa Direttiva comprendeva i servizi di trasporto nazionali e internazionali erogati nello spazio europeo, con l'esclusione dei servizi di trasporto urbani, extraurbani e regionali⁴⁵.

Sull'indipendenza gestionale delle imprese, gli artt. 4⁴⁶ e 5⁴⁷ della Direttiva 91/440/CEE dettavano l'obbligo per gli Stati di adottare le misure necessarie affinché le imprese ferroviarie potessero disporre di una separazione contabile e patrimoniale rispetto a quella degli Stati⁴⁸.

Tuttavia, all'esplicita enunciazione della separazione tra gestione dell'infrastruttura e attività di servizi era seguita «una certa timidezza nelle previsioni operative»⁴⁹. Il Legislatore comunitario chiedeva, infatti, la forma minima della separazione contabile, con la possibilità per gli Stati di adottare forme di separazione più intense.

⁴⁵ Direttiva 91/440/CEE, art. 2 § 2.

⁴⁶ Direttiva 91/440/CEE, art. 4: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le imprese ferroviarie dispongano, in materia di direzione, gestione, amministrazione e controllo amministrativo, economico e contabile interno, di uno status di indipendenza secondo il quale esse dispongono, in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e di una contabilità separati da quelli degli Stati». ⁴⁷ Direttiva 91/440/CEE, art. 5: «§ 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per permettere alle imprese ferroviarie di adattare le loro attività al mercato e di gestirle sotto la responsabilità dei loro organi direttivi, per fornire prestazioni efficaci e adeguate con la minor spesa possibile in rapporto alla qualità del servizio richiesto. Le imprese ferroviarie devono essere gestite secondo i principi validi per le società commerciali, anche per quanto riguarda gli obblighi di servizio pubblico imposti dallo Stato all'impresa e i contratti di servizio pubblico conclusi dalla medesima con le Autorità competenti dello Stato membro».

⁴⁸ A. BENEDETTI, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali tramite Autorità indipendenti*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2019, n. 1, 21 ss.

⁴⁹ L.R. PERFETTI, *Il trasporto ferroviario nell'evoluzione della disciplina comunitaria e nazionale*, in U. ARRIGO – M. BECCARELLO (a cura di), *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, Franco Angeli, Milano, 2000.

L'art. 6 della citata Direttiva stabiliva che gli Stati potessero prevedere che la separazione comportasse sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa o che la gestione dell'infrastruttura fosse esercitata da un ente distinto⁵⁰.

Il Gestore dell'Infrastruttura applicava alle imprese che utilizzavano l'infrastruttura ferroviaria un canone calcolato in modo da evitare discriminazioni tra le imprese⁵¹. Non era esclusa la possibilità per gli Stati di concedere un finanziamento – nel rispetto dell'enorme sugli aiuti di Stato – sufficiente in funzione dei compiti, della dimensione e delle esigenze finanziarie, in particolare per far fronte a nuovi investimenti⁵².

Occorre, inoltre, sottolineare come in capo agli Stati fosse posto l'obbligo di vigilare sulla definizione degli *standard* e delle norme di sicurezza, congiuntamente all'adozione delle misure necessarie allo sviluppo dell'infrastruttura. Il richiamo alle condizioni eque e non discriminatorie evidenziava la piena consapevolezza del Legislatore comunitario in merito al fatto che i Gestori delle Infrastrutture fossero operatori verticalmente integrati, già presenti nel mercato con una posizione consolidata. Questi ultimi – oltre a gestire l'infrastruttura – offrivano, altresì, al mercato una serie di servizi di trasporto che utilizzavano la struttura medesima. Nel mercato ferroviario l'operatore verticalmente integrato entrava in concorrenza con altri operatori che avevano necessità di accedere alla rete; esisteva, quindi, il rischio che questo abusasse della propria condizione di monopolio sulla rete, rifiutando l'accesso dei concorrenti all'infrastruttura ovvero consentendolo a condizioni discriminatorie o vessatorie⁵³.

La portata innovativa della Direttiva 91/440/CEE consiste, dunque, nel superamento del modello di impresa verticalmente integrata che concentra la gestione della rete e del servizio di trasporto in un unico soggetto, a favore di un modello di

⁵⁰ Direttiva 91/440/CEE, art. 6: «§ 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire, sul piano della contabilità, la separazione delle attività relative all'esercizio dei servizi di trasporto da quelle relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. L'aiuto concesso ad una di queste due attività non può essere trasferito all'altra. I conti relativi a queste due attività sono tenuti in modo tale da riflettere tale divieto. § 2. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che detta separazione comporti sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa o che la gestione dell'infrastruttura sia esercitata da un ente distinto».

⁵¹ Direttiva 91/440/CEE, art. 8.

⁵² Direttiva 91/440/CEE, art. 7 § 3.

⁵³ G. BERNINI – G.B. NUZZI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: situazione attuale e prospettive future alla luce dell'evoluzione normativa a livello comunitario e nazionale*, in G. SCIUTO (a cura di), *Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico*, Sciro, Genova, 2003, 105 ss.

regolamentazione dove interagiscono tre soggetti, lo Stato, il Gestore dell'Infrastruttura che può operare in condizioni di monopolio, le imprese di trasporto che agiscono in concorrenza nel mercato.

Le Direttive 95/18/CE e 95/19/CE erano finalizzate all'armonizzazione dei diversi sistemi per il rilascio delle licenze, delle condizioni delle tariffe di accesso all'infrastruttura ferroviaria e delle certificazioni di sicurezza.

Il rilascio della licenza ferroviaria da parte dello Stato in cui aveva sede l'azienda aveva valore di autorizzazione alla prestazione dei servizi di trasporto ferroviario e comportava in capo alla richiedente la qualifica di impresa ferroviaria. Per ottenere la licenza ogni impresa ferroviaria doveva essere in grado di dimostrare di possedere i requisiti di onorabilità, capacità finanziaria, competenza professionale, nonché di copertura della propria responsabilità civile⁵⁴. Sussisteva, tuttavia, un ulteriore requisito indispensabile per accedere all'infrastruttura ferroviaria, il certificato di sicurezza rilasciato dall'organo designato a tale scopo dallo Stato membro in cui si trovava l'infrastruttura, attestante il rispetto degli *standard* atti a garantire un servizio sicuro⁵⁵.

La Direttiva 95/19/CE lasciava, inoltre, agli Stati membri la designazione dell'organo preposto alla ripartizione della capacità di infrastruttura⁵⁶. Per ragioni strutturali le linee ferroviarie sono limitate; conseguentemente, in determinate circostanze possono verificarsi fenomeni di saturazione di esse. L'organo preposto alla ripartizione della capacità ferroviaria doveva, pertanto, garantire il coordinamento di diverse esigenze, quali la necessità di accordare diritti speciali nella ripartizione della capacità di infrastruttura a favore di determinate imprese, garantire l'affermazione dei principi di libertà nella prestazione dei servizi, di flessibilità e di impiego ottimale della rete e di accessibilità a quest'ultima.

La previsione di questi spazi di valutazione in capo ad organi designati dagli Stati membri consente di affermare che il quadro normativo delineato da tale Direttiva lasciava

⁵⁴ Direttiva 95/18/CE, art. 5 § 1.

⁵⁵ Direttiva 95/19/CE, art. 11.

⁵⁶ Direttiva 95/19/CE, art. 3.

un ampio potere di controllo del servizio nelle mani degli Stati, riducendo in modo significativo lo spazio assegnato al mercato⁵⁷.

2. I primi tre Pacchetti Ferroviari

2.1 Il Primo Pacchetto Ferroviario

Nel 1996, a cinque anni di distanza dall'adozione della Direttiva 91/440/CEE, la Commissione pubblicava il Libro bianco *Strategia per rivitalizzare le ferrovie comunitarie*⁵⁸, evidenziando le cause della crisi del trasporto ferroviario all'inizio del 2000 e le concrete strategie per rilanciare il settore. Il Libro bianco individuava alcune aree di intervento riconducibili

- (i) alla riduzione del debito delle aziende ferroviarie,
- (ii) all'estensione del diritto di accesso alle reti da parte di imprese internazionali,
- (iii) all'integrazione dei sistemi nazionali attraverso la loro interconnessione,
- (iv) alla contemperazione delle esigenze del servizio pubblico con la gestione efficiente delle imprese ferroviarie.

Questo quadro delineava uno stato di inefficienza del settore ferroviario comunitario dovuto, tra gli altri fattori, anche alle diversità con le quali i singoli Stati avevano attuato nei propri ordinamenti i principi e gli obiettivi stabiliti dalle direttive degli anni Novanta.

A seguito dei rilievi formulati dal Libro bianco, il Consiglio europeo nel luglio 1998 proponeva una serie di modifiche alle Direttive 91/440/CEE, 95/18/CE e 95/19/CE concretizzate nel Primo Pacchetto Ferroviario. Il "Pacchetto Infrastruttura" forniva centrale rilevanza alla disciplina relativa alla gestione delle infrastrutture ferroviarie ed era composto da tre Direttive, (i) la 2001/12/CE; (ii) la 2001/13/CE; e (iii) la 2001/14/CE. Anche se entrata in vigore qualche mese dopo rispetto alle già menzionate Direttive, viene convenzionalmente ascritta al Primo Pacchetto anche la Direttiva 2001/16/CE.

⁵⁷ L.R. PERFETTI, *Il trasporto ferroviario nell'evoluzione della disciplina comunitaria e nazionale*, cit., 59.

⁵⁸ Libro bianco *Strategia per rivitalizzare le ferrovie comunitarie*, COM(96) 421, del 30 luglio 1996.

Il Primo Pacchetto ha introdotto un complesso di regole comuni a tutti gli Stati membri, al fine di contribuire all'apertura del mercato dei servizi ferroviari per il trasporto di merci. Il Legislatore comunitario mirava alla costituzione di una rete ferroviaria integrata denominata "Rete Ferroviaria Transeuropea per il Trasporto di merci" (*Trans European Rail Freight Network*) in cui ogni impresa comunitaria fosse libera di competere con le altre nell'esercizio della propria attività al di fuori dei confini nazionali. La disciplina di riferimento rimaneva quella stabilita dalla Direttiva 91/440/CEE, emendata dalla Direttiva 2001/12/CE. L'innovato art. 4 della Direttiva 91/440/CEE⁵⁹ assegnava agli Stati il compito di stabilire il quadro generale relativo all'imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura, vale a dire i criteri e le modalità di fissazione, calcolo e riscossione di tali diritti che fungevano da parametro per la determinazione puntuale da parte del Gestore.

La Direttiva 2001/12/CE rafforzava, inoltre, il principio di separazione tra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio dell'attività di trasporto, incidendo sulla separazione contabile delle attività al fine di ottenere una maggiore trasparenza. In tale prospettiva gli Stati dovevano garantire la separazione dei conti profitti e perdite nonché dei bilanci e la pubblicazione tanto per le attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto, quanto per le attività connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria⁶⁰.

Veniva istituito in capo alla Commissione un sistema permanente di monitoraggio dell'evoluzione del sistema ferroviario europeo, fondato sul controllo costante dei dati statistici e degli indicatori che consentiva di individuare le tendenze del settore e

⁵⁹ Direttiva 91/440/CEE, art. 4 (modificato dall'art. 1 n. 6 della Direttiva 2001/12/CE): «§ 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, in materia di gestione, di amministrazione e di controllo interno in materia amministrativa, economica e contabile, le imprese ferroviarie abbiano uno status indipendente in virtù del quale dispongano, in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e di una contabilità distinti da quelli degli Stati. § 2. Nel rispetto delle regole quadro e specifiche in materia di diritti e di assegnazione stabilite dagli Stati membri, il Gestore dell'Infrastruttura è responsabile della propria gestione, della propria amministrazione e del proprio controllo interno».

⁶⁰ Direttiva 91/440/CEE, art. 6 (modificato dall'art. 1 n. 7 della Direttiva 2001/12/CE): «§ 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che sia i conti profitti e perdite, sia i bilanci siano tenuti separati e siano pubblicati per le attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto e per quelle connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Il finanziamento pubblico concesso ad uno di questi due settori di attività non può essere trasferito all'altro. I conti relativi ai due settori di attività sono tenuti in modo da riflettere tale divieto».

l'evoluzione del mercato, di procedere alla valutazione dell'effetto delle misure adottate nonché di fornire gli studi d'impatto sulle misure⁶¹.

La Direttiva 2001/13/CE stabiliva le condizioni finanziarie, economiche e di sicurezza necessarie per l'ottenimento della Licenza di esercizio dei servizi di trasporto ferroviario. Questa Direttiva attribuiva agli Stati membri il compito di designare gli Enti preposti al rilascio delle licenze a condizione che questi non prestassero direttamente i servizi di trasporto e fossero indipendenti dagli organismi che prestano tali servizi.

Le modalità di ripartizione della capacità e di imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura erano disciplinate dalla Direttiva 2001/14/CE che ha abrogato e sostituito la Direttiva 95/19/CE⁶². La normativa conferiva un ruolo più incisivo al Gestore dell'Infrastruttura che acquisiva maggiore indipendenza. La Direttiva prevedeva che gli Stati membri fissassero le regole generali dei diritti di utilizzo, ossia le modalità di calcolo e di riscossione di questi, lasciandone al Gestore della Rete la determinazione concreta, nonché il compito di procedere alla loro riscossione. Gli Stati membri potevano, però, delegare al Gestore anche la fissazione delle regole generali di utilizzo⁶³.

Il Legislatore comunitario era intento, altresì, nella ricerca di un equo contemperamento tra l'esigenza di lasciare ai Gestori delle Infrastrutture adeguati margini di discrezionalità nella ripartizione delle capacità e l'esigenza speculare di garantire alle imprese una facoltà di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture. La Direttiva 2001/14/CE indicava i principi di riferimento da applicare nell'imposizione dei diritti e precisava che questi diritti dovevano rispecchiare il costo effettivamente connesso del servizio ferroviario e potevano includere un elemento che rispecchiasse la penuria di capacità della rete, nonché il costo degli effetti ambientali causati dalla circolazione dei treni⁶⁴.

Tra le principali novità vi era la costituzione di un Organismo di Regolazione indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale dal Gestore dell'Infrastruttura, dal soggetto preposto alla determinazione dei diritti per il suo utilizzo,

⁶¹ Direttiva 2001/12/CE, art. 1, n. 13 (ad integrazione della Direttiva 91/440/CEE), Sezione V *bis*.

⁶² Direttiva 2001/14/CE, art. 37.

⁶³ Direttiva 2001/14/CE, art. 4.

⁶⁴ Direttiva 2001/14/CE, art. 7.

dagli organismi preposti all'assegnazione delle tracce orarie nonché dai richiedenti l'assegnazione di capacità⁶⁵. Tale Organismo aveva funzioni regolatorie e paragiurisdizionali, in quanto ad esso potevano ricorrere i richiedenti che si ritenevano vittime di trattamenti ingiusti o di discriminazioni da parte del Gestore. Veniva, quindi, attribuita una funzione di risoluzione alternativa delle controversie tra utenti e Gestori attraverso forme di tipo conciliativo e arbitrale.

Gli Stati membri dovevano anche adottare le misure necessarie affinché le decisioni del Regolatore, seppure vincolanti per le parti, fossero soggette al sindacato giurisdizionale.

La Direttiva 2001/16/CE era volta a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi ferroviari nazionali, al fine di creare uno Spazio ferroviario europeo. Tale normativa si proponeva di realizzare l'armonizzazione delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) dei sistemi, elaborate da un Organismo comune rappresentativo dei Gestori delle Infrastrutture e delle imprese ferroviarie. Le STI riguardavano le procedure di controllo, comando e segnalamento, le applicazioni telematiche per i treni merci e le specifiche concernenti l'inquinamento acustico causato dal materiale rotabile e dall'infrastruttura.

Con il Primo Pacchetto Ferroviario il Legislatore comunitario ha accelerato l'apertura del mercato del trasporto internazionale, ponendo le basi per l'apertura del mercato nazionale alle regole della concorrenza⁶⁶. La linea di fondo, però, era ancora prudente poiché la separazione tra Gestore dell'Infrastruttura e gestore dei servizi di trasporto essenziale nel processo di liberalizzazione era contemplata in forma attenuata, data l'obbligatorietà della mera separazione contabile. Questa politica era conforme al principio di sussidiarietà; difatti, le Istituzioni comunitarie avevano privilegiato la separazione contabile poiché meno invasiva delle competenze statali, pur lasciando agli Stati la libertà di adottare forme di separazione più incisive⁶⁷.

⁶⁵ Direttiva 2001/14/CE, art. 30: «§ 1. Fatto salvo l'art. 21 § 6, gli Stati membri istituiscono un Organismo di Regolamentazione. Detto Organismo, che può essere il Ministero competente in materia di trasporti o qualsiasi altro organismo, è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti. Esso agisce in base ai principi di cui al presente articolo, che consentono l'attribuzione di funzioni di impugnazione e di regolamentazione a organismi distinti».

⁶⁶ P. POLIMANTI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 21.

⁶⁷ L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato*, cit., 270.

2.2 Il Secondo Pacchetto Ferroviario

Nello stesso anno in cui era stato adottato il Primo Pacchetto la Commissione Europea pubblicava il Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il tempo delle scelte*⁶⁸ dove indicava le linee guida per dare un nuovo impulso al settore ferroviario negli Stati membri. Nella prefazione al documento si affermava l'esigenza di rilanciare la mobilità europea attraverso lo sviluppo dell'intermodalità, ponendo al centro dell'attenzione la sicurezza e la qualità dei servizi. Funzionale a questi obiettivi era la rivitalizzazione del sistema ferroviario, implicante l'esigenza di creare una rete transeuropea dei trasporti ferroviari (*Trans-European Transport Network*, TEN-T) e l'elaborazione di una efficace politica di tariffazione. Si auspicava altresì la liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario con l'entrata di nuovi operatori nel settore e la creazione di un vero mercato interno ferroviario in grado di realizzare lo sviluppo della libera circolazione delle merci e delle persone.

A pochi mesi dall'adozione del Libro bianco, la Commissione ha proposto l'adozione di un Secondo Pacchetto, "Pacchetto Sicurezza", finalizzato alla creazione di uno Spazio ferroviario europeo integrato, approvato nell'aprile 2004 e composto (i) dalla Direttiva 2004/49/CE, (ii) dalla Direttiva 2004/50/CE, (iii) dalla Direttiva 2004/51/CE, (iv) dal Regolamento (CE) n. 881/2004. Il Legislatore comunitario intendeva accelerare ulteriormente il processo di liberalizzazione attraverso l'apertura senza restrizioni del mercato del trasporto merci, non solo internazionale, ma anche nazionale.

Questo secondo gruppo di misure ha introdotto previsioni in tema di sicurezza ed interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo; tuttavia, la sua importanza è legata al fatto che esso – attraverso la Direttiva 2004/51/CE – ha sancito il compimento della liberalizzazione dei servizi di trasporto merci. Il Secondo Pacchetto focalizzava altresì l'attenzione alla sicurezza nel settore ferroviario, «materia che, fino ad allora, non aveva ricevuto autonoma considerazione da parte delle Istituzioni comunitarie»⁶⁹.

⁶⁸ Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il tempo delle scelte* COM(2001) 370.

⁶⁹ L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato*, cit., 205.

La Direttiva 2004/49/CE, “Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie”, prevedeva l’istituzione a livello nazionale di due enti, l’Autorità preposta alla Sicurezza e l’Organismo Investigativo preposto alle indagini sugli incidenti ferroviari. L’Autorità doveva essere indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale dalle imprese ferroviarie, dai Gestori delle Infrastrutture e dai soggetti che chiedevano la certificazione⁷⁰; inoltre provvedeva al rilascio, al rinnovo o alla revoca, da un lato, dei certificati di sicurezza tra le imprese ferroviarie e, dall’altro, delle autorizzazioni di sicurezza per i Gestori delle Infrastrutture. L’Organismo doveva essere permanente ed indipendente da tutti gli altri operatori del settore⁷¹.

Veniva, inoltre, stabilita una disciplina dettagliata sul rilascio del certificato di sicurezza, elemento rappresentante una barriera all’ingresso nel mercato del trasporto ferroviario a causa delle complessità burocratiche relative alle procedure da espletare per il rilascio. La competenza al rilascio era sottratta all’Organismo designato dallo Stato membro in cui era situata l’infrastruttura e veniva affidata all’Autorità preposta alla Sicurezza dello Stato membro in cui l’impresa ferroviaria iniziava la propria attività⁷². In questo modo il rilascio del certificato di sicurezza era collegato al luogo dove si svolgeva il servizio e non al luogo in cui aveva sede l’infrastruttura. Inoltre, si riconosceva al certificato rilasciato dalla competente Autorità nazionale validità su tutto il territorio della Comunità.

Anche il Gestore dell’Infrastruttura era sottoposto alle norme di sicurezza e tale rispetto veniva verificato dalla richiesta di autorizzazione che il Gestore doveva ottenere

⁷⁰ Direttiva 2004/49/CE, art. 16: «§ 1. Ciascuno Stato membro istituisce un’Autorità preposta alla Sicurezza. Tale Autorità può essere il Ministero responsabile dei trasporti ed è indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria, Gestore dell’Infrastruttura, soggetto richiedente la Certificazione e Ente appaltante».

⁷¹ Direttiva 2004/49/CE, art. 21: «§ 1. Ciascuno Stato membro provvede affinché le indagini sugli incidenti e gli inconvenienti di cui all’art. 19 siano svolte da un Organismo permanente ... Per quanto attiene all’organizzazione, alla struttura giuridica e alle prassi decisionali tale Organismo è indipendente da qualsiasi Gestore dell’Infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione delle capacità e organismo notificato, nonché da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con i compiti assegnati all’organismo investigativo. È altresì indipendente funzionalmente dall’Autorità preposta alla Sicurezza e da qualsiasi Ente di Regolamentazione delle ferrovie».

⁷² Direttiva 2004/49/CE, art. 10.

per operare dall'Autorità preposta alla Sicurezza dello Stato membro nel quale si trovava l'infrastruttura⁷³.

Il sistema di *governance* della sicurezza era completato dall'Agenzia Ferroviaria Europea, istituita dal Regolamento (CE) n. 881/2004, con il compito di contribuire sul piano tecnico all'attuazione della normativa comunitaria finalizzata a migliorare la posizione concorrenziale del settore ferroviario potenziando il livello di interoperabilità dei sistemi ferroviari e a sviluppare un approccio comune in materia di sicurezza del sistema ferroviario europeo, nella prospettiva di concorrere alla realizzazione di uno Spazio ferroviario europeo senza frontiere, in grado di garantire un elevato livello di sicurezza⁷⁴. A tale scopo era riconosciuto all'Agenzia il compito di armonizzazione i certificati di sicurezza e le domande di certificato⁷⁵. L'Agenzia poteva procedere alla valutazione tecnica delle norme nazionali sulla sicurezza ferroviaria e della loro rispondenza alle norme comunitarie⁷⁶.

Erano attribuite all'Agenzia altresì competenze in materia di interoperabilità, potendo partecipare all'elaborazione delle specifiche tecniche necessarie all'armonizzazione dei sistemi di collegamento infrastrutturale delle reti.

Infine, le Direttive 2004/50/CE e 2004/51/CE contenevano disposizioni di coordinamento della disciplina previgente con la normativa in materia di sicurezza.

Giova a questo punto precisare cosa si intende per sicurezza ferroviaria⁷⁷, *rectius* sicurezza dei passeggeri⁷⁸. Il concetto di sicurezza si associa alla prevenzione dei disordini e alla lotta contro i crimini, tra tutti il terrorismo⁷⁹. La prevenzione ha acquisito sempre più importanza nel corso degli ultimi anni; si ricordi che il 21 agosto 2015 un uomo hatentato un attacco armato a bordo di un convoglio sulla tratta Amsterdam-Parigi. I Capidi Stato dei diversi Paesi europei si sono riuniti pochi giorni dopo tale episodio per

⁷³ Direttiva 2004/49/CE, art. 11.

⁷⁴ Regolamento (CE) n. 881/2004, art. 1 § 2.

⁷⁵ Regolamento (CE) n. 881/2004, art. 7.

⁷⁶ Regolamento (CE) n. 881/2004, art. 8.

⁷⁷ R. LOBIANCO, *La sicurezza ferroviaria*, cit., 173 ss.

⁷⁸ M.A. CABIDDU, *Il treno dei diritti (dei passeggeri)*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 465 ss.

⁷⁹ A. IMPERIALE, *La security nel trasporto ferroviario*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea*, cit., 199 ss.

discutere di sicurezza ferroviaria e hanno adottato la c.d. Dichiarazione di Parigi⁸⁰ in cui hanno confermato il loro impegno nel promuovere una maggiore cooperazione tra mezzi di trasporto e *network* europei.

La Decisione della Commissione del 29 giugno 2018⁸¹ *che istituisce la Piattaforma per la sicurezza dei passeggeri ferroviari nell'Unione Europea*, c.d. Gruppo, al fine di migliorare la sicurezza dei passeggeri ferroviari e la cooperazione con e tra gli Stati membri, sancisce che «I compiti del Gruppo consistono nel fornire alla Commissione pareri e consulenze su questioni relative alla sicurezza dei passeggeri ferroviari dell'Unione Europea nelle stazioni ferroviarie e a bordo dei treni, nonché nel facilitare il coordinamento e la cooperazione con e tra gli altri Stati membri a tale riguardo»⁸². Inoltre, elenca una serie di compiti ai quali il Gruppo deve adempiere; in particolare, deve

*«contribuire allo sviluppo e all'aggiornamento di un metodo di valutazione comune dei rischi derivanti dal terrorismo per i passeggeri e il personale ferroviario e presentare relazioni sull'applicazione di tale metodo»*⁸³.

Tuttavia, non può tacersi che da parte dell'Unione Europea ci si aspetterebbe un Pacchetto di norme più dettagliato e specifico. Tuttora il quadro legislativo in materia è molto vago e nettamente inferiore a quello riguardante la sicurezza in altri sistemi di trasporto, come quello aereo⁸⁴. Questa sostanziale differenza, da un lato, può spiegarsi considerando che il trasporto aereo è caratterizzato da un più elevato livello di pericolosità, dettato principalmente dall'impossibilità di ricevere soccorso dall'esterno in caso di emergenza. Si aggiunga che l'aereo è il mezzo di trasporto per eccellenza su scala

⁸⁰ Consiglio dell'Unione Europea (111594/15), Bruxelles, del 1° settembre 2015.

⁸¹ Decisione della Commissione del 29 giugno 2018 (2018/C 232/03).

⁸² Decisione della Commissione del 29 giugno 2018, art. 2 § 1.

⁸³ Decisione della Commissione del 29 giugno 2018, art. 1 § 2 n. 4.

⁸⁴ Sulla scia degli attentati terroristici negli Stati Uniti dell'11 settembre 2001, è stato adottato il Regolamento (CE) n. 2320/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, *che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile*, finalizzato alla definizione di criteri per un'interpretazione comune, da parte degli Stati membri, dell'Allegato XVII della Convenzione sull'aviazione civile internazionale, c.d. Convenzione di Chicago, del 1944. Tale Regolamento è stato sostituito dal Regolamento (CE) n. 300/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, *che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile*. L'attuale quadro regolamentare copre tutti gli elementi della catena del trasporto aereo che possono incidere sulla sicurezza di aeromobili, infrastrutture, passeggeri, beni, forniture dell'aeroporto, personale e apparecchiature di sicurezza.

Sulla sicurezza nel trasporto aereo si vedano P.C. CACCIABUE – I. ODDONE – I. RIZZOLO, *Sicurezza nel trasporto aereo*, II ed., Springer, Berlino, 2019; M.M. COMENALE PINTO, *Profili di safety del gestore aeroportuale*, in R. TRANQUILLI LEALI – E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria e uniforme*, Giuffrè, Milano, 2011, 547 ss.

internazionale, necessitando quindi specifica disciplina. Tuttavia, il clima di grande instabilità – dovuto ai momenti di terrore che hanno segnato l'Europa negli ultimi anni – ha favorito da parte degli Stati membri il ritorno a misure protezionistiche nel settore del trasporto ferroviario, le quali hanno incrementato la sfiducia nell'ordinamento europeo che, d'altro canto, dovrebbe tendere proprio all'armonizzazione delle normative degli Stati membri. Conseguentemente il sentimento comune di insicurezza dei passeggeri porta ad un utilizzo dei servizi ferroviari residuo rispetto agli altri mezzi di trasporto in quanto ritenuti più sicuri.

Per ovviare a tale situazione bisogna implementare la cooperazione tra i diversi attori del trasporto ferroviario europeo e ridurre le maglie della derogabilità dell'attuale quadro legislativo. Ciò consentirebbe di individuare approcci alla valutazione del rischio più vicini alle metodologie comuni in tema di gestione dei controlli di sicurezza.

2.3 Il Terzo Pacchetto Ferroviario

Nel marzo 2004 la Commissione presentava una proposta di riforma del settore destinata al traffico merci e a quello passeggeri, confluita nella formulazione del Terzo Pacchetto Ferroviario, approvato nel 2007, il quale non si focalizzava su un problema specifico come i Pacchetti Infrastruttura e Sicurezza, ma tendeva al rilancio in generale del settore ferroviario e al raggiungimento dell'obiettivo della mobilità sostenibile; ne fanno parte (i) la Direttiva 2007/58/CE, (ii) la Direttiva 2007/59/CE, (iii) il Regolamento (CE) n. 1370/2007, (iv) il Regolamento (CE) n. 1371/2007⁸⁵.

Particolare attenzione merita la Direttiva 2007/58/CE che ha introdotto importanti novità in tema di apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità Europea. Alle imprese ferroviarie è stato riconosciuto a partire dal 1° gennaio 2010 il diritto di accesso all'infrastruttura di tutti gli Stati membri per l'esercizio del servizio di trasporto internazionale di passeggeri e il diritto durante lo svolgimento del servizio di far salire e scendere passeggeri tra due stazioni

⁸⁵ Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 è stato rifuso nel Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo ed del Consiglio del 29 aprile 2021, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*.

situate lungo l'itinerario internazionale, ivi compreso tra due stazioni situate nel medesimo Stato membro⁸⁶.

La Direttiva 2007/58/CE affidava all'Organismo nazionale di Regolazione il compito di verificare che lo scopo principale dell'operatore entrante fosse quello di fornire servizi internazionali di trasporto e di accertare che le fermate intermedie negli altri Stati membri fossero effettivamente fermate ausiliarie alla realizzazione del percorso internazionale⁸⁷. Attraverso la verifica dell'effettiva volontà dell'operatore di erogare servizi di trasporto internazionale di passeggeri, le Istituzioni comunitarie affidavano all'Organismo di Regolazione il bilanciamento tra l'apertura di mercato e gli interessi di pubblico servizio degli Stati membri e, quindi, la realizzazione della concorrenza controllata⁸⁸.

Il Regolamento (CE) n. 1370/2007 ha conferito agli Stati la possibilità di limitare il diritto di accesso alle infrastrutture ferroviarie in presenza di contratti di servizio pubblico stipulati tra un'Autorità competente e un operatore di servizio pubblico⁸⁹. Con specifico riguardo alle modalità di affidamento dei servizi pubblici di trasporto regionale tramite ferrovia, accanto alla procedura di gara e ad eccezione delle ipotesi in cui sia stato espressamente vietato dalla legislazione nazionale, le Autorità competenti dei singoli Stati membri hanno la facoltà di aggiudicare direttamente⁹⁰ i contratti di servizio pubblico⁹¹ di trasporto per ferrovia⁹². In base a tali contratti agli operatori erano affidati servizi di trasporto in esclusiva⁹³, soggetti – tuttavia – all'obbligo di effettuare (dietro pagamento di una adeguata compensazione economica) anche servizi che un operatore ferroviario

⁸⁶ Direttiva 91/440/CEE, art. 10 § 3 *bis* (integrato dall'art. 1 n. 8 della Direttiva 2007/58/CE).

⁸⁷ Direttiva 91/440/CEE, art. 10 § 3 *bis* (integrato dall'art. 1 n. 8 della Direttiva 2007/58/CE).

⁸⁸ L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato*, cit., 221 ss.

⁸⁹ Per un commento del Regolamento si veda C. INGRATOCCI, *L'accesso all'infrastruttura ferroviaria e gli obblighi di servizio pubblico*, cit., 406 ss.

⁹⁰ Per *aggiudicazione diretta* ai sensi dell'art. 2 del Regolamento 1370/2007/CE si intende «l'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico a un determinato operatore di servizio pubblico senza che sia previamente esperita una procedura di gara».

⁹¹ Per *contratto di servizio pubblico* si intende «uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'Autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico».

⁹² Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 5 § 6.

⁹³ Per *diritto di esclusiva* si intende «il diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o una rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico».

(qualora considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale) non si sarebbe assunto il compito di fornire⁹⁴.

3. La Direttiva *recast* istitutiva di uno Spazio Unico Ferroviario Europeo

Il 17 settembre 2010 la Commissione Europea pubblicava la Comunicazione relativa allo sviluppo di uno Spazio Unico Ferroviario Europeo⁹⁵. Nelle premesse si evidenziava che, nonostante a partire dall'anno 2000 in Europa fosse aumentata la quantità di passeggeri e i volumi delle merci trasportate, il trasporto ferroviario non avesse migliorato la quota modale complessiva in linea con gli obiettivi fissati dal Libro bianco sui trasporti del 2001. La Commissione riscontrava altresì che la politica di liberalizzazione e di apertura del mercato stentasse a concretizzarsi e che in gran parte dei Paesi europei resistessero posizioni monopolistiche delle società ferroviarie storiche nei servizi di trasporto merci e passeggeri⁹⁶.

Nelle intenzioni della Commissione il trasporto ferroviario doveva assumere un'importanza strategica non solo per la politica dei trasporti dell'Unione Europea, ma anche per la politica economica. Per conseguire questo ruolo la Commissione ravvisava la necessità di istituire uno Spazio Unico Ferroviario Europeo fondato su una rete infrastrutturale integrata e apparecchiature interoperabili che garantissero la continuità del

⁹⁴ Si tratta di servizi gravati dal c.d. *obbligo di servizio pubblico*, ossia «l'obbligo definito o individuato da un'Autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso». ⁹⁵ Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di uno Spazio Unico Ferroviario Europeo COM(2010) 474, del 17 settembre 2010.

⁹⁶ Occorre osservare che la proposta di *recast* del Primo Pacchetto fosse giunta soltanto pochi mesi dopo l'altro annuncio (*Servizi ferroviari: azione legale della Commissione nei confronti di 13 Stati membri per non corretta attuazione del primo pacchetto ferroviario* del 24 giugno 2010, IP/10/807) con cui la Commissione aveva reso nota la decisione di rinviare 13 Stati membri alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea «per non aver proceduto alla corretta attuazione di varie parti della legislazione di base UE sull'apertura del mercato ferroviario dell'Unione europea alla concorrenza, noto come “Primo Pacchetto Ferroviario” (Direttiva 91/440/CEE, modificata, e Direttiva 2001/14/CE). Ai fini della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle ferrovie in ... Italia ... restano da risolvere alcuni importanti aspetti. Gli Stati membri erano tenuti ad attuare le Direttive menzionate entro il 15 marzo 2003. La mancata attuazione di queste misure finalizzate alla liberalizzazione del mercato ferroviario priva gli operatori ferroviari della possibilità di offrire servizi in altri Stati membri e priva, altresì, i clienti delle ferrovie ad una maggiore scelta tra servizi ferroviari concorrenziali».

servizio nell'intero territorio europeo. La revisione della legislazione sull'accesso al mercato ferroviario era diventata, pertanto, lo strumento per creare un ambiente finanziario favorevole agli investimenti pubblici e privati in un settore dove la concorrenza era ancora limitata da vari fattori derivanti da comportamenti protezionistici degli operatori storici.

La Commissione rilevava che gli Organismi di Regolazione degli Stati membri incontrassero difficoltà nello svolgimento dei loro compiti di supervisione dei Gestori dell'Infrastruttura, in particolare per prevenire le discriminazioni dei nuovi arrivati e verificare se i principi di tariffazione e di separazione contabile fossero applicati correttamente. Le cause di queste difficoltà si aggravano quando l'Organismo di Regolazione non è sufficientemente indipendente dai Gestori dell'Infrastruttura, dall'operatore ferroviario storico o dal Ministero di tutela di quest'ultimo⁹⁷.

Per portare a termine il processo di apertura del mercato occorrerebbe, inoltre, garantire alle imprese ferroviarie europee il diritto di fornire servizi nazionali di trasporto passeggeri ovunque nell'Unione Europea, garanzia che può essere favorita dall'eliminazione degli ostacoli amministrativi e tecnici di entrata al mercato. In quest'ottica l'adozione progressiva di misure di sicurezza e di interoperabilità tra i vari operatori dovrebbe essere accelerata e incentivata in quanto, nei procedimenti di certificazione della sicurezza delle imprese ferroviarie e sulle autorizzazioni a mettere in servizio materiale rotabile, sono emerse carenze di meccanismi decisionali efficaci e

⁹⁷ Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo COM(2010) 474: «Tuttavia la concorrenza tra imprese ferroviarie è ancora limitata da vari fattori derivanti da comportamenti protezionistici degli operatori storici e dalla gestione collusiva dell'infrastruttura ferroviaria che, essendo un monopolio naturale, dovrebbe essere accessibile a tutti i concorrenti in modo equo e non discriminatorio. La mancanza di trasparenza delle condizioni di mercato e il funzionamento inefficace del quadro istituzionale nella maggior parte degli Stati membri continuano ad ostacolare l'offerta di servizi ferroviari concorrenziali. I nuovi concorrenti non hanno sempre accesso, sistematicamente e in modo agevole, ad alcune informazioni fondamentali riguardanti, ad esempio, le procedure di domanda o di ricorso. Gli operatori che entrano in un nuovo mercato continuano a soffrire di discriminazioni per ottenere l'accesso all'infrastruttura e ai servizi ferroviari, che spesso sono di proprietà e sono gestiti dall'impresa ferroviaria storica. Gli Organismi di Regolazione degli Stati membri incontrano difficoltà nello svolgimento dei loro compiti di supervisione dei Gestori dell'Infrastruttura, in particolare per prevenire le discriminazioni dei nuovi arrivati e verificare se i principi di tariffazione e di separazione contabile sono applicati correttamente. Queste difficoltà, spesso dovute alla mancanza di personale o di altre risorse, possono aggravarsi quando l'Organismo di Regolazione non è sufficientemente indipendente dai Gestori di Infrastruttura, dall'operatore ferroviario storico o dal Ministero di tutela di quest'ultimo».

armonizzati che potessero coinvolgere tutte le parti interessate, in particolare le Autorità nazionali di Sicurezza.

La Commissione ha, dunque, valutato di affidare all'Agenza Ferroviaria Europea l'incarico di verificare i meccanismi esistenti e di rafforzare il ruolo di quest'ultima nel processo di certificazione e di autorizzazione. Da ciò si evince che la Commissione abbia ritenuto deludenti i risultati del processo di liberalizzazione sviluppatosi nell'arco del primo decennio del Ventunesimo secolo⁹⁸. In questo quadro è stata proposta la c.d. *rifusione* in un unico atto normativo delle Direttive che componevano il Primo Pacchetto. Il *recast* è stato attuato con l'adozione della Direttiva 2012/34/UE, la quale chiarisce l'oggetto e l'ambito di applicazione che riguardano *«le regole relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria e alle attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie ...; i criteri che disciplinano il rilascio, la proroga o la modifica ad opera di uno Stato membro delle Licenze destinate alle imprese ferroviarie ...; i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella riscossione dei canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e nell'assegnazione della capacità di tale infrastruttura»*⁹⁹.

Relativamente alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria è stata introdotta una programmazione di lungo periodo nella quale gli Stati membri sviluppino l'infrastruttura ferroviaria nazionale, tenendo conto eventualmente delle esigenze generali dell'Unione. Sono state previste la predisposizione e la pubblicazione di una strategia di sviluppo, di manutenzione e di rinnovamento della durata di almeno cinque anni. La strategia deve basarsi su un finanziamento sostenibile del sistema ferroviario¹⁰⁰.

Al fine di rafforzare i requisiti di accesso equo e non discriminatorio alla rete, la citata Direttiva si è focalizzata sull'indipendenza delle funzioni essenziali dei Gestori dell'Infrastruttura; questi ultimi, infatti, non possono svolgere servizi di trasporto ferroviario e tale requisito è obbligatorio, indipendentemente dalle strutture organizzative adottate nei singoli Stati membri¹⁰¹.

Le funzioni essenziali sono, peraltro, definite in modo puntuale e riguardano l'adozione delle decisioni relative alla ripartizione e all'assegnazione delle tracce ferroviarie,

⁹⁸ M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 14.

⁹⁹ Direttiva 2012/34/UE, art. 1.

¹⁰⁰ Direttiva 2012/34/UE, art. 8.

¹⁰¹ Direttiva 2012/34/UE, art. 7.

nonché l'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura. È stata prevista, tuttavia, l'ipotesi di gestione integrata del Gestore della Rete e dell'impresa ferroviaria ed è stato stabilito che le funzioni relative ai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e dei servizi e l'assegnazione per la capacità di infrastruttura siano svolte da Organismi indipendenti dalle imprese sul piano giuridico, organizzativo e decisionale. Difatti, la Direttiva 2012/34/UE ha riconosciuto agli Stati membri la facoltà di mantenere un assetto proprietario integrato¹⁰².

La citata Direttiva ha elencato, inoltre, gli elementi di cui si compone l'infrastruttura ferroviaria e l'elenco dei servizi che costituiscono il c.d. Pacchetto Minimo di Accesso (PMA) che gli operatori delle reti devono fornire in modo equo, trasparente e non discriminatorio¹⁰³.

La Direttiva disciplina, altresì, le condizioni e i requisiti per la concessione di licenze alle imprese ferroviarie valide per tutto il territorio dell'Unione Europea, con particolare attenzione per i requisiti in materia di onorabilità, di capacità finanziaria, di competenza professionale e di copertura per la responsabilità civile¹⁰⁴.

¹⁰² Direttiva 2012/34/UE, art. 6: «§ 1. Gli Stati membri provvedono affinché sia i conti profitti e perdite, sia i bilanci siano tenuti separati e siano pubblicati per le attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto e per quelle connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Il finanziamento pubblico concesso a uno di questi due settori di attività non può essere trasferito all'altro.

§ 2. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che detta separazione comporti sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa e che la gestione dell'infrastruttura e dei servizi di trasporto sia esercitata da enti distinti. § 3. Gli Stati membri provvedono affinché i conti profitti e perdite e i bilanci siano tenuti separati e siano pubblicati, da un lato, per le attività connesse con la prestazione di servizi di trasporti di merci e, dall'altro, per le attività connesse con la prestazione di servizi di trasporto di passeggeri ... § 4. I conti relativi ai diversi settori di attività di cui ai §§ 1 e 3 sono tenuti in modo da permettere di verificare che il divieto di trasferire i fondi pubblici da settore di attività a un altro sia rispetto e di verificare l'utilizzo delle entrate derivanti dai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e le eccedenze provenienti da altre attività commerciali».

¹⁰³ Direttiva 2012/34/UE, Allegati I e II.

¹⁰⁴ Direttiva 2012/34/UE, art. 18.

Con il dettato degli artt. 55¹⁰⁵ e 56¹⁰⁶ è stato significativamente rafforzato l'Organismo nazionale di Regolazione che è diventato il supervisore di tutto il settore ferroviario; tale Organismo è un'Autorità indipendente che deve essere giuridicamente distinta e indipendente da qualsiasi altro ente pubblico o privato. È stata prevista una deroga solo nei confronti delle Autorità nazionali preposte a Garanzia della Concorrenza e per le Autorità preposte alla Sicurezza e al rilascio delle licenze, con cui l'Organismo può fondersi. L'Organismo deve essere indipendente dai Gestori dell'Infrastruttura, dagli Organismi preposti alla riscossione dei canoni, dagli Organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti e da qualsiasi Autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico. L'indipendenza da qualsiasi ente pubblico o privato comporta l'impossibilità che l'Organismo possa essere il Ministero competente nel settore dei trasporti.

Da ultimo, la Direttiva sancisce la cooperazione tra gli Organismi nazionali di Regolazione allo scopo di favorire il coordinamento dei processi decisionali e lo scambio delle informazioni. È stata, dunque, creata una Rete di Regolatori nazionali della quale fa

¹⁰⁵ Direttiva 2012/34/UE, art. 55: «§ 1. Ciascuno Stato membro istituisce un Organismo di Regolamentazione nazionale unico per il settore ferroviario. Fatto salvo il § 2, detto Organismo è un'Autorità indipendente che sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale è giuridicamente distinta e indipendente da qualsiasi altro Ente pubblico o privato. Esso inoltre è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai Gestori dell'Infrastruttura, dagli organismi preposti alla riscossione dei canoni, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti. È inoltre funzionalmente indipendente da qualsiasi Autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico. § 2. ... L'Organismo di Regolamentazione del settore ferroviario può altresì essere fuso, sotto il profilo organizzativo, con ... l'Autorità preposta alla Sicurezza ... oppure l'Autorità preposta al rilascio della Licenza ...».

¹⁰⁶ Direttiva 2012/34/UE, art. 56: «§ 1. ... Un richiedente ha il diritto di adire l'Organismo di Regolamentazione se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio ... § 2. ... L'Organismo di Regolamentazione dispone della facoltà di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari ... al fine di evitare discriminazioni nei confronti dei richiedenti ... § 3. L'Organismo di Regolamentazione collabora strettamente con l'Autorità nazionale di Sicurezza ... e con l'Autorità preposta al rilascio della Licenza ... § 6. L'Organismo di Regolamentazione garantisce che i canoni fissati dal Gestore dell'Infrastruttura ... non siano discriminatori ... § 8. L'Organismo di Regolamentazione ha il potere di chiedere le informazioni utili al Gestore dell'Infrastruttura, ai richiedenti e qualsiasi altra parte interessata nello Stato membro in questione ... § 9. L'Organismo di Regolamentazione esamina tutti i reclami e, a seconda dei casi, richiede informazioni pertinenti e avvia consultazioni con tutte le parti interessate ... Esso decide in merito ai reclami, adotta le misure necessarie per rimediare alla situazione e informa le parti interessate della sua decisione ... L'Organismo di Regolamentazione può imporre il rispetto delle proprie decisioni comminando adeguate sanzioni ... § 12. L'Organismo di Regolamentazione ha facoltà di effettuare audit o di far realizzare audit esterni presso i Gestori dell'Infrastruttura, gli operatori degli impianti di servizio e, se del caso, le imprese ferroviarie per verificare l'osservanza delle disposizioni relative alla separazione contabile di cui all'art. 6».

parte anche la Commissione Europea che coordina il lavoro e formula raccomandazioni alla rete¹⁰⁷.

4. Il Quarto Pacchetto Ferroviario

Con la Comunicazione del 30 gennaio 2012 COM (2013) 25, la Commissione Europea proponeva l'adozione di un Quarto Pacchetto per risolvere i persistenti ostacoli alla realizzazione di uno Spazio Ferroviario Europeo Unico, con il fine di incrementare la quota modale del trasporto ferroviario, ritenuto strategico per lo sviluppo e la sostenibilità a lungo termine dei trasporti nell'Unione Europea. Secondo la Commissione il bilancio del processo di liberalizzazione del settore ferroviario non era del tutto positivo poiché

(i) in un settore di mercato caratterizzato dalla presenza di un monopolio naturale, come la rete ferroviaria, i Gestori delle Infrastrutture non sempre rispondono ad esigenze del mercato e la *governance* può non fornire incentivi sufficienti a soddisfare le esigenze degli utenti;

(ii) i Gestori rischiano di aumentare le tariffe di accesso ai binari ed alle stazioni per i servizi passeggeri rispetto alle tariffe applicate agli *incumbent*;

(iii) le asimmetrie informative comportano vantaggi competitivi per gli *incumbent* e persiste il rischio di sovvenzioni incrociate per la mancanza di una completa trasparenza finanziaria;

(iv) gli obblighi di separazione tra Gestore della Rete e imprese di trasporto non evitano i conflitti di interesse e le funzioni non essenziali si sono rivelate discriminatorie verso i nuovi operatori;

(v) gli attuali obblighi di separazione sono difficili da attuare, come testimoniato dai ricorsi contro diversi Stati membri per l'inesatto recepimento della disciplina al riguardo¹⁰⁸.

La Commissione ha riconosciuto che la realizzazione di un mercato ferroviario effettivamente unico ed aperto è ostacolata dalla commistione di interessi tra i Gestori dell'Infrastruttura ferroviaria e le aziende che svolgono il servizio di trasporto. La

¹⁰⁷ Direttiva 2012/34/UE, art. 57.

¹⁰⁸ M. ENGHEBEN, *Il Quarto Pacchetto Ferroviario e la sua attuazione in Italia*, cit., 83 ss.

concorrenza non si è realizzata specialmente nel settore del trasporto passeggeri, dove quasi 2/3 del mercato sono oggetto di contratti di servizio che concedono diritti di esclusiva e molto spesso sussidi. Oltre il 40% dei contratti di servizio non è concesso con meccanismi competitivi per il mercato, tramite gare pubbliche, ma è oggetto di affidamenti diretti, che finiscono per favorire gli *incumbent* a scapito delle nuove imprese ferroviarie. Un riscontro positivo si ha soltanto nel settore delle linee ad alta velocità che hanno conquistato quote di mercato rispetto al trasporto aereo in determinate tratte di media-lunga percorrenza.

CAPITOLO SECONDO

IL QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO

1. L'attuale livello di liberalizzazione del settore ferroviario

Esaminando l'attuale grado di liberalizzazione del settore ferroviario, si differenziano i due principali mercati che lo compongono, il trasporto merci e il trasporto passeggeri. Nell'Unione Europea il trasporto ferroviario di merci può essere ritenuto pienamente liberalizzato dal 1° gennaio 2007; una società ferroviaria abilitata, munita della certificazione di sicurezza, può chiedere capacità d'infrastruttura e offrire servizi nazionali ed internazionali di trasporto merci su rotaia nell'intera Unione.

Per quanto concerne, invece, il trasporto ferroviario di passeggeri, la situazione attuale presenta un quadro di forte disomogeneità. Da una parte, sono presenti realtà uniche nel panorama europeo, come nel settore dell'alta velocità dove esiste una vera e propria *concorrenza nel mercato*. A febbraio del 2007 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha rilasciato la licenza ferroviaria alla Nuova Trasporto Viaggiatori S.p.A., che rappresenta il primo operatore privato che opera in concorrenza con l'operatore *incumbent* Trenitalia. Dall'altra, vi sono segmenti di mercato, come quello della media e lunga percorrenza e quello regionale, nei quali si riscontra una fortissima presenza di Trenitalia, senza operatori in concorrenza realmente alternativi. «Tutto ciò è solo in parte addebitabile ad un quadro normativo troppo debole, perché non sufficientemente di ostacolo agli affidamenti diretti, ma è anche legato a fattori strutturali che non rendono agevole introdurre una vera concorrenza per il mercato, e ancor più una vera concorrenza nel mercato, che contempla cioè il libero accesso degli operatori»¹⁰⁹.

Il servizio di trasporto passeggeri risulta, quindi, suddiviso in diversi segmenti, alcuni dei quali soggetti a concorrenza – come nel citato caso del mercato del trasporto

¹⁰⁹ P. CHIRULLI, *Il trasporto ferroviario tra sviluppo sostenibile, concorrenza e tutela del diritto alla mobilità*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 14 ss.

ferroviario di passeggeri ad alta velocità – ed altri, i servizi soggetti ad obbligo di servizio pubblico, che invece sono affidati tramite contratti di servizio ad uno specifico operatore. I servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico sono regolati con contratti di servizio¹¹⁰. L'affidamento del servizio deve avvenire da parte del Ministero dei Trasporti nel rispetto della normativa europea. Si tratta, in particolare, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 che disciplina i servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia e che non prevede l'obbligo di espletamento di una gara per il servizio pubblico di trasporto per ferrovia¹¹¹.

Per quanto concerne il settore del trasporto ferroviario di passeggeri di interesse regionale, esso è disciplinato dal D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (c.d. Decreto Burlando)¹¹² che delega le funzioni ed i compiti di programmazione e di amministrazione alle Regioni, le quali subentrano allo Stato e stipulano i relativi contratti di servizio¹¹³. Le

¹¹⁰ L. 166/2002, art. 38: «c. 2. I servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico sono regolati con contratti di servizio pubblico da sottoscrivere almeno 3 mesi prima della loro entrata in vigore, di durata non inferiore a 5 anni ... Il Ministero dei Trasporti affida, nel rispetto della normativa comunitaria, i contratti di servizio con i quali sono definiti gli obblighi di servizio pubblico, i relativi corrispettivi».

¹¹¹ A questo riguardo si osserva che il 19 gennaio 2017 è stato definito tra Trenitalia e MIT/MEF il nuovo Contratto di servizio 2017-2026 per il trasporto passeggeri di interesse nazionale.

¹¹² D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, *Conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4 c. 4 della L. 15 marzo 1997, n. 59.*

L. 59/1997, art. 4 c. 4: «Con i decreti legislativi di cui all'art. 1 il Governo provvede a: a) delegare alle Regioni i compiti di programmazione e amministrazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale; attribuire alle Regioni il compito di definire, d'intesa con gli Enti Locali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, servizi i cui costi sono a carico dei bilanci regionali, prevedendo che i costi dei servizi ulteriori rispetto a quelli minimi siano a carico degli Enti Locali che ne programmino l'esercizio; prevedere che l'attuazione delle deleghe e l'attribuzione delle relative risorse alle Regioni siano precedute da appositi accordi di programma tra il Ministro dei Trasporti e della Navigazione e le Regioni medesime ...; b) prevedere che le Regioni e gli Enti Locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolino l'esercizio dei servizi con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, sia in concessione che nei modi di cui agli artt. 22 e 25 della L. 8 giugno 1990, n. 142, mediante contratti di servizio pubblico, che rispettino gli artt. 2 e 3 del Regolamento (CEE) n. 1191/69 e il Regolamento (CEE) n. 1893/91, che abbiano caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e che garantiscano entro il 10 gennaio 2000 il conseguimento di un rapporto di almeno 0,35 tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura previa applicazione della Direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 ai trasporti ferroviari di interesse regionale e locale; definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto urbano e extraurbano e per introdurre regole di concorrenzialità nel periodico affidamento dei servizi; definire le modalità di subentro delle Regioni entro il 10 gennaio 2000 con propri autonomi contratti di servizio regionale al contratto di servizio pubblico tra Stato e Ferrovie dello Stato S.p.A. per servizi di interesse locale e regionale».

¹¹³ D.Lgs. 422/1997, art. 9: «c. 1. Con decorrenza 1° giugno 1999 sono delegati alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti ai servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.A. di interesse regionale e locale. c. 2. Per i servizi di cui al c. 1 ... le Regioni subentrano allo Stato nel rapporto con le Ferrovie dello Stato S.p.A. e stipulano, entro il 30 settembre 1999, i relativi contratti di servizio ai sensi dell'art. 19».

Regioni hanno la responsabilità di definire con i gestori – individuati all’esito di una procedura pubblica di appalto oppure affidatari diretti del servizio in esclusiva – che operano in concessione sul proprio territorio la quantità, i costi e gli *standard* di qualità dei servizi ferroviari erogati. Con il contratto di servizio l’impresa si impegna al rispetto di determinati indici di qualità (relativi a pulizia, *comfort*, informazione e qualità delle corse) e l’amministrazione regionale stabilisce un corrispettivo economico per l’erogazione di tali servizi¹¹⁴.

1.1 Gli oneri di servizio pubblico

Nel settore dei trasporti gli oneri di servizio pubblico¹¹⁵ sono generalmente previsti quando tali servizi sono ritenuti indispensabili per soddisfare i bisogni individuali dei passeggeri e non possono essere gestiti secondo una logica concorrenziale. Si pensi ai territori in cui non sia possibile assicurare un servizio di trasporto adeguato a causa di problematiche, quali l’insufficienza della domanda e gli eccessivi costi della gestione del servizio, per cui nessuna impresa offrirebbe tale servizio a condizioni di mercato¹¹⁶.

L’imposizione degli oneri di servizio pubblico nel settore dei trasporti è finalizzata al soddisfacimento di un primario bisogno individuale, il diritto costituzionale alla mobilità, ed all’eliminazione dei fallimenti del mercato come quelli appena ricordati, i quali mettono in crisi il godimento universale del servizio¹¹⁷. Gli oneri di servizio pubblico consistono, dunque, in obblighi imposti ad un’impresa da una legge o da un contratto al

¹¹⁴ D.Lgs. 422/1997, art. 20 c. 1.

¹¹⁵ C. MONTEVERDE, *Trasporti ferroviari e oneri di servizio pubblico*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell’Unione Europea*, cit., 263 ss.

¹¹⁶ N. BASSI, *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, n. 2, 127 ss.: «Tali sussidi sono stati anche interpretati come strumento di sostegno ad una modalità alternativa rispetto a quella su gomma, che produce costi di congestione ed esternalità ambientali negative più elevati rispetto a quello ferroviario». Si veda altresì C. CAMBINI – G. CATALANO – A. SAVOLDI, *L’intervento pubblico nel trasporto ferroviario. Prospettive di liberalizzazione e esigenze di servizio pubblico*, in *Mercato concorrenza regole*, 2009, n. 2, 249 ss.

¹¹⁷ A. MACCHIATI – A. CESARINI – A. MALLUS – M. MASSIMIANO, *Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa. Problemi aperte e prospettive*, in *Mercato concorrenza regole*, 2007, n. 1, 13 ss.

fine di fornire un servizio di interesse generale all'interno dei territori dell'Unione Europea¹¹⁸.

A tal proposito, il Legislatore europeo, nell'ambito della regolazione del settore ferroviario, per onere di servizio pubblico intende «*l'obbligo definito o individuato da un'Autorità competente*¹¹⁹ al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso»¹²⁰.

Gli oneri di servizio pubblico, in particolare, si suddividono in oneri di portata generale e oneri di carattere individuale. Gli oneri di portata generale sono indirizzati ad ogni impresa presente in un determinato mercato e rappresentano le condizioni necessarie da rispettare per entrarvi. Le imprese del mercato sono, quindi, tenute alla loro osservanza se intendono procurarsi il rilascio dell'autorizzazione eventualmente richiesta per accedere al mercato, nonché se intendono conseguire i vantaggi legati alla corretta esecuzione degli oneri (cioè il finanziamento economico). Rientrano in questa categoria tanto gli obblighi tariffari quanto quelli che attengono a caratteristiche qualitative e/o quantitative delle prestazioni all'utente, quali la copertura di certe fasce orarie o di certe tratte, l'utilizzo di materiale tecnologicamente adeguato, la messa a disposizione obbligatoria degli impianti e l'accantonamento di riserve. Gli oneri a carattere individuale sono, invece, rivolti ad una determinata impresa; anche essi possono consistere in obblighi che interessano sia le condizioni economiche da applicare agli operatori che le caratteristiche quantitative e qualitative delle prestazioni da rendere.

¹¹⁸ Si veda il Libro verde *sui servizi di interesse generale*, presentato dalla Commissione Europea il 21 maggio 2003, COM(2003) 270, in cui si afferma che con i SIG l'Autorità pubblica garantisce, da un lato, il buon andamento del mercato e il rispetto delle regole da parte di tutti gli interessati; dall'altro, la soddisfazione – anche quando il mercato non vi provvede direttamente – delle esigenze dei cittadini considerate essenziali per assicurare la coesione sociale e territoriale e, quindi, la tutela dell'interesse pubblico.

¹¹⁹ L'*Autorità competente* è definita dall'art. 2 lett. d del Regolamento (CE) n. 1370/2007 come «*amministrazione pubblica o gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere*».

¹²⁰ Regolamento (CE) n. 1307/2007, art. 2 lett. e. Il Cons. 4 chiarisce che la ragione dell'autorizzazione delle competenti Autorità a stipulare contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporto si riferisce all'esigenza di «*garantire servizi di trasporto sicuri, efficaci e di qualità grazie ad una concorrenza regolamentata, che assicuri anche la trasparenza e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri, tenendo conto, in particolare, dei fattori sociali, ambientali e di sviluppo regionale*» o di «*offrire condizioni tariffarie specifiche a talune categorie di viaggiatori*».

Entrambi i tipi di oneri possono essere stabiliti tramite provvedimento unilaterale o – come avviene nella maggioranza dei casi – per mezzo di specifiche clausole inserite in un contratto di servizio pubblico.

La presenza dell'onere di servizio pubblico si traduce, sul piano giuridico, in un vincolo di esercizio dell'attività di impresa secondo modalità idonee a soddisfare le esigenze della domanda quali individuate dalle Amministrazioni responsabili. A fronte di tale onere, negli Stati membri è però previsto che – a determinate condizioni – i servizi di trasporto pubblico possono formare oggetto di compensazioni pubbliche.

Come è stato evidenziato dall'AGCM, il meccanismo di imposizione degli oneri di servizio pubblico prevede diverse fasi: (i) l'identificazione del livello dei servizi di trasporto reputati sufficienti per la collettività sulla base dell'interesse generale, anche in funzione della possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto altrettanto idonee alla soddisfazione di detto interesse; (ii) la regolazione dei prezzi e delle condizioni di trasporto che si vuole siano offerti agli utenti; (iii) la scelta della soluzione che comporta il minimo costo per la collettività per la fornitura dei servizi di trasporto identificati come sufficienti alle condizioni prefissate; (iv) la stipula di un contratto di servizio pubblico tra il soggetto pubblico che impone l'onere e l'impresa individuata per l'erogazione dei servizi sufficienti¹²¹. L'onere di servizio pubblico deve, quindi, essere determinato in maniera chiara, non discriminatoria, verificabile; deve, inoltre, garantire che il servizio sia fornito in maniera continuativa ed accessibile.

L'obiettivo di creare un mercato europeo comune e liberalizzato nell'ambito dei servizi di trasporto ferroviario dei passeggeri ha forgiato la nozione di oneri di servizio pubblico, in particolare al termine degli anni Sessanta allorché il settore stava subendo una grave crisi a causa della concorrenza del trasporto stradale. Al fine di ridurre gli investimenti pubblici nel settore, il Consiglio aveva adottato la Decisione (CEE) n. 271/1965 avendo ritenuta opportuna la programmazione di misure intese «a ridurre, nell'ambito del possibile, gli obblighi di servizio pubblico e a compensare equamente gli oneri derivanti dagli

¹²¹ AGCM, Provvedimento del 1° giugno 2009, AS528, *Oneri di servizio pubblico nel settore ferroviario. Segnalazione resa ai sensi degli artt. 21 e 22 della L. 287/1990*, 1 ss.

*obblighi che saranno conservati*¹²². In seguito, il Consiglio aveva emanato il Regolamento (CEE) n. 1191/1969 che dettava importanti principi in materia di oneri di servizio pubblico e di meccanismi di erogazione di sussidi ai fini del corretto adempimento dell'attività da parte dell'impresa.

Con riferimento agli oneri di servizio pubblico, l'obiettivo principale della politica comune dei trasporti era – e rimane tuttora – «*l'eliminazione delle disparità create dall'imposizione alle imprese di trasporto, da parte degli Stati membri, di oneri inerenti alla nozione di servizio pubblico che possono falsare in misura sostanziale le condizioni di concorrenza*»¹²³. Il Regolamento, inoltre, prevedeva oneri indispensabili a garantire la fornitura di servizi di trasporto sufficienti per i cittadini, offrendo a tal fine una definizione di oneri di servizio pubblico enucleata intorno a tre tipi di obblighi, l'obbligo di esercizio, l'obbligo di trasporto e l'obbligo tariffario¹²⁴. L'obbligo di esercizio consisteva nell'obbligo gravante sulle imprese concessionarie del servizio di trasporto pubblico, volto ad assicurare che le imprese concessionarie, quali erogatrici del servizio, adottassero tutte le misure in grado di garantire un servizio conforme a determinate norme di continuità, regolarità e capacità¹²⁵. L'obbligo di trasporto imponeva alle imprese concessionarie di accettare ed effettuare qualsiasi trasporto di persone o merci a prezzi e condizioni generali predeterminati¹²⁶. L'obbligo tariffario imponeva alle imprese concessionarie l'accettazione di prezzi predeterminati dalla pubblica Autorità, anche se in contrasto con il proprio interesse commerciale¹²⁷.

È di fondamentale importanza evidenziare che il Regolamento ribadiva che, in deroga alla disciplina dell'Unione Europea, le compensazioni economiche erano esentate dalla procedura di notifica preventiva alla Commissione ai fini della verifica della presenza di aiuti di Stato (oggi *ex art. 108 TFUE*)¹²⁸. Tale disciplina è stata poi modificata dal Regolamento (CEE) n. 1893/1991, che ha apportato una fondamentale novità; le Autorità competenti degli Stati membri, per garantire servizi di trasporto sufficienti – in base a

¹²² Decisione (CEE) n. 271/1965, Cons. 3.

¹²³ Regolamento (CEE) n. 1191/1969, Cons. 1.

¹²⁴ Regolamento (CEE) n. 1191/1969, art. 2.

¹²⁵ Regolamento (CEE) n. 1191/1969, art. 4 § 3.

¹²⁶ Regolamento (CEE) n. 1191/1969, art. 4 § 4.

¹²⁷ Regolamento (CEE) n. 1191/1969, art. 4 § 5.

¹²⁸ Regolamento (CEE) n. 1191/1969, art. 17 § 2.

fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio – o per offrire particolari condizioni tariffarie a vantaggio di determinate categorie di passeggeri, potevano stipulare contratti di servizio pubblico con l'impresa di trasporto¹²⁹.

Gli obblighi di servizio pubblico rimanevano, dunque, sempre rivolti ad offerte di servizi *sufficienti*; tuttavia, era cambiato il modello di organizzazione, poiché con il Regolamento (CEE) n. 1893/1991 si passava dall'imposizione degli oneri alla stipulazione di contratti di servizio pubblico e, quindi, da una logica autoritativa ad una logica negoziale, volta a riconoscere un margine di autonomia alle imprese erogatrici del servizio.

Il quadro normativo presentava numerose lacune poiché né il Regolamento (CEE) n. 1191/1969 né il Regolamento (CEE) n. 1893/1991 contenevano disposizioni chiare in merito alla procedura di aggiudicazione, lasciando irrisolta la questione se questi servizi dovessero essere aggiudicati direttamente oppure mediante procedure di gare competitive. L'adozione dei successivi Pacchetti Ferroviari aveva parimenti reso il Regolamento (CEE) n. 1191/1969 ormai inadeguato al settore in quanto non rifletteva più le condizioni del mercato.

Il Legislatore europeo, quindi, ha sentito l'esigenza di adottare un nuovo regolamento, per disciplinare in maniera trasparente e non discriminatoria le procedure di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico. Di particolare rilievo è la sentenza nel *caso Altmark*¹³⁰ che ha stabilito il principio secondo il quale le compensazioni di servizio pubblico versate in violazione dell'art. 73 TCE¹³¹ – perché non richieste dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero non corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico – costituiscono aiuti di Stato incompatibili con

¹²⁹ Regolamento (CEE) n. 1191/1969, art. 1 § 4.

¹³⁰ Corte di Giustizia, 24 luglio 2003, *Altmark Trans e Regierung-spräsidium Madgeburg*, C-280/00. Si vedano L. CERASO, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, n. 1, 97 ss.; D. GALLO, *Finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuti di Stato nel diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, n. 5, 893 ss.; M. MARTINELLI, *Compensazioni finanziarie di obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007,

n. 1, 113 ss.; G. CAPUTI, *Servizi pubblici ed aiuti di Stato nella giurisprudenza comunitaria. Ad ogni onere corrisponde una contropartita considerevole?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, n. 3, 823 ss.; R. MAGLIANO, *Servizi di interesse economico generale, aiuti di Stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della Commissione CE*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2004, n. 3, 790 ss.

¹³¹ L'art. 73 TCE (ora art. 93 TFUE) prevedeva che erano «compatibili con il Trattato gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio».

le norme comunitarie. La pronuncia ha, pertanto, aperto la strada all'adozione di un nuovo quadro giuridico e ha fatto sì che la Commissione Europea presentasse una proposta di regolamento volta a delineare in maniera chiara la normativa inerente agli oneri di servizio pubblico e alle procedure di aggiudicazione dei servizi di trasporto.

Così è stato adottato il Regolamento (CE) n. 1370/2007 con cui sono state definite le modalità di intervento delle Autorità competenti nel settore del trasporto pubblico di passeggeri terrestri al fine di garantire che i servizi siano effettivamente ed efficacemente forniti. Inoltre, sono stati ulteriormente sviluppati i presidi normativi volti a migliorare la qualità, la trasparenza, l'efficienza e le prestazioni dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri.

Il Regolamento ribadisce che gli oneri di servizio pubblico hanno ad oggetto prestazioni che l'impresa non svolgerebbe affatto sulla base di un calcolo economico e che tuttavia si rendono necessarie per il soddisfacimento di interessi della collettività, il quale impone la previsione di un tale onere¹³². Diversamente da quanto stabilito dal Regolamento (CEE) n. 1191/1969, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 non individua direttamente gli oneri di servizio, ma attribuisce tale compito alle Autorità competenti, precisando che esse devono in ogni caso garantire che il servizio di interesse economico generale di trasporto di passeggeri sia prestato senza discriminazione e in maniera continuativa¹³³.

Per quanto riguarda, invece, le misure finalizzate al rimborso di servitù relative alla nozione di servizio pubblico, il Regolamento stabilisce che le Autorità pubbliche possono erogare compensazioni e/o diritti di esclusiva per le imprese incaricate di svolgere il servizio¹³⁴. Al riguardo, le disposizioni del Regolamento mirano tanto ad evitare compensazioni eccessive per gli obblighi di servizio pubblico, quanto a garantire che l'offerta di servizi pubblici sia economicamente sostenibile così da raggiungere e mantenere un livello elevato di qualità del servizio. È necessario, quindi, che – a fronte dell'onere di servizio pubblico – vi sia una compensazione adeguata affinché i fondi

¹³² Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 2 lett. *e*. ¹³³

Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 2 lett. *a*. ¹³⁴

Regolamento (CE) n. 1370/2007, artt. 3 e 6.

dell'impresa non vengano erosi nel lungo periodo, compromettendo l'adempimento efficiente degli obblighi di servizio pubblico. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni che la Commissione reputa necessarie per stabilire se le compensazioni erogate siano compatibili con il Regolamento¹³⁵.

1.2 I contratti di servizio pubblico

Nel quadro delineato dal Regolamento (CE) n. 1370/2007, l'individuazione degli oneri di servizio pubblico da imporre all'impresa erogatrice è rimessa al contratto pubblico di servizio, il quale rappresenta l'unico strumento in grado di formalizzare l'accordo tra Autorità competente e operatore economico¹³⁶. Il contratto non deve assumere alcuna forma giuridica specifica; deve, tuttavia, contenere in maniera chiara e trasparente le caratteristiche quantitative e qualitative degli obblighi pertinenti, la definizione della zona geografica interessata, il metodo di calcolo per il pagamento dell'indennizzo e degli eventuali diritti di esclusiva, la determinazione dei costi associati alla fornitura dei servizi e la specificazione della durata del contratto¹³⁷.

Il Regolamento detta anche una disciplina in relazione alla negoziazione del contenuto dei contratti, che possono essere aggiudicati secondo la procedura di gara pubblica o tramite l'affidamento diretto¹³⁸. Quando è indetta una gara pubblica, gli operatori possono manifestare il proprio interesse entro un termine fissato dall'Autorità competente; dopo la presentazione delle offerte e un'eventuale preselezione, il procedimento può dare luogo a negoziati volti a realizzare l'interesse di entrambe le parti. Quando, invece, il contratto viene negoziato direttamente tra le parti, l'impresa ferroviaria sottopone all'Autorità competente un'analisi dettagliata delle condizioni di gestione del servizio; in questo caso può essere difficile per l'impresa negoziare efficacemente i termini dei servizi richiesti.

¹³⁵ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 6 § 2.

¹³⁶ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 3 § 1.

¹³⁷ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 4 § 1. Si veda L. CARPANETO, *Il trasporto ferroviario*, in V. ROPPO (a cura di), *Trattato dei contratti*. Volume IV. *Opere e servizi* – Tomo 2, Giuffrè, Milano, 2014, 85 ss.

¹³⁸ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 5.

Il Regolamento stabilisce che la durata dei contratti non deve essere superiore a quindici anni, con la possibilità di estendere la durata del contratto fino al 50% quando l'operatore fornisce beni che sono di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico o quando la particolare situazione geografica del luogo in cui deve essere offerto il servizio impone dei costi tali da giustificare un'estensione della durata del contratto¹³⁹. È, altresì, consentita una proroga di oltre la metà rispetto al periodo inizialmente previsto quando sussiste la necessità di ammortizzare ingenti investimenti in infrastrutture eccezionali, in materiale rotabile o veicolare, a condizione che il contratto di servizio pubblico sia aggiudicato mediante una procedura di gara equa¹⁴⁰.

1.3 Le modalità di affidamento del servizio

Allo scopo di promuovere una migliore qualità e una maggiore possibilità di scelta grazie all'ingresso di nuovi attori nella gestione dei servizi ferroviari, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 – come modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016 – ha imposto regole comuni in materia di aggiudicazione dei contratti, insieme a misure rivolte a migliorare l'esito delle procedure di gara. Per intensificare la pressione concorrenziale sui mercati ferroviari nazionali ed aumentare la quantità dei servizi dei passeggeri è stata prevista l'obbligatorietà dell'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico mediante gara¹⁴¹. Il Regolamento, infatti, prevede che «l'Autorità competente che si rivolge a un terzo diverso da un operatore interno aggiudica i contratti di servizio pubblico mediante una procedura di gara»¹⁴², la quale deve essere equa, aperta a tutti gli operatori e rispettosa dei principi di trasparenza e di nondiscriminazione.

Nonostante il favore per il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica che caratterizza l'intero Regolamento, esistono ulteriori modalità organizzative (la gestione diretta e l'affidamento diretto) che – in deroga alla procedura di gara – le Autorità

¹³⁹ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 4 § 3.

¹⁴⁰ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 4 § 4. ¹⁴¹

Regolamento (CE) n. 1370/2007, Cons. 20. ¹⁴²

Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 5 § 3.

competenti possono scegliere per affidare il servizio di trasporto pubblico ferroviario. La gestione diretta risulta possibile a condizione che non sia vietata dalla legislazione nazionale e si realizza quando le Autorità competenti a livello locale forniscono esse stesse il servizio di trasporto pubblico di passeggeri ovvero aggiudicano direttamente l'appalto ad una società (c.d. *in house*) su cui l'Autorità competente a livello locale esercita un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture¹⁴³. L'affidamento diretto è, invece, ammesso in alcune ipotesi tassative¹⁴⁴. Stante la sua eccezionalità, la scelta di derogare al principio dell'evidenza pubblica è soggetta al rispetto di precisi obblighi informativi e motivazionali¹⁴⁵.

Infine, il Regolamento ordina agli Stati membri di adottare le misure necessarie a garantire che le ipotesi di deroga rispetto alla regola della gara pubblica possano essere verificate con efficacia e rapidità. L'Autorità competente può adottare penalità i miglioramenti richiesti della qualità dei servizi o dell'efficienza o di entrambi in termini di costi non siano stati conseguiti¹⁴⁶; può altresì sospendere o risolvere il contratto aggiudicato se l'operatore non soddisfi i requisiti.

¹⁴³ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 5 § 2.

¹⁴⁴ Un'ipotesi ricorre quando, ai sensi dell'art. 5 § 3 *bis*, l'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico risulti giustificata da circostanze eccezionali, quali la pregressa esistenza di gare pubbliche «che potrebbero influenzare il numero e la qualità delle offerte che saranno probabilmente ricevute se il contratto è aggiudicato mediante procedura di gara», o la necessità di «modifiche dell'ambito di applicazione di uno o più contratti di servizio pubblico per ottimizzare le prestazioni di servizi pubblici». In tali casi, l'Autorità competente è tenuta a adottare una decisione motivata, da notificare alla Commissione, e «la durata dei contratti aggiudicati direttamente è proporzionata alla circostanza eccezionale e in ogni caso non è superiore a 5 anni». Altre ipotesi, ai sensi dell'art. 5 §§ 4 e 4 *bis*, ricorrono qualora l'aggiudicazione diretta risulti

«giustificata dalle pertinenti caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati, e in particolare la loro dimensione, le caratteristiche della domanda, la complessità della rete, l'isolamento dal punto di vista tecnico e geografico e i servizi che rientrano nel contratto», o i contratti di servizio pubblico si traducano «in un miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza». In ogni caso la durata di tali contratti non può superare i dieci anni.

¹⁴⁵ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 7 §§ 2, 3 e 4.

¹⁴⁶ Regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 5 § 4 *bis*.

1.4 La compensazione degli oneri di servizio pubblico

L'art. 93 TFUE consente agli Stati membri di finanziare i costi sostenuti dalle imprese incaricate di svolgere un servizio pubblico così da compensare gli eventuali oneri di servizio pubblico loro imposti. In tal modo, gli Stati membri favoriscono la realizzazione degli interessi pubblici sottesi all'affidamento dei servizi alle imprese erogatrici. Tuttavia, dal momento che le compensazioni degli oneri di servizio pubblico implicano il ricorso a risorse finanziarie dello Stato, la loro erogazione ad imprese private potrebbe dare luogo ad aiuti di Stato, e quindi determinare distorsioni al mercato unico incompatibili con il diritto dell'Unione.

Si è così posto il problema di stabilire se tali erogazioni possano essere qualificate come aiuti di Stato e, laddove siano considerate tali, quali condizioni debbano rispettarsi perché l'aiuto possa essere considerato compatibile con il diritto europeo¹⁴⁷.

Fin dagli anni Ottanta si sono susseguiti diversi orientamenti che hanno portato a delineare due approcci alternativi e uno intermedio volto a sintetizzarne le posizioni.

In base al c.d. *compensation approach*, se la compensazione pubblica all'impresa è limitata al rimborso del costo che quest'ultima deve sostenere per ottemperare agli oneri di servizio pubblico, non si profila alcun vantaggio per l'impresa stessa. Pertanto, le compensazioni non costituiscono un aiuto di Stato, anche perché l'intervento statale non pone le imprese beneficiarie in una posizione più favorevole rispetto ai concorrenti. Ciò implica che il finanziamento non debba essere notificato alla Commissione e la competenza in merito alla legittimità della misura dei sussidi spetti ai giudici nazionali.

In base al c.d. *State aid approach*, invece, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere sempre considerata un beneficio e, quindi, un aiuto di Stato.

¹⁴⁷ In particolare, l'art. 107 § 1 TFUE stabilisce che «Salvo deroghe contemplate dai Trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Il compito di verificare la compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri è affidato in via esclusiva alla Commissione Europea. Secondo l'art. 108, gli Stati membri sono obbligati a notificare alla Commissione, preventivamente ed in tempo utile perché possa presentare le proprie osservazioni, i progetti diretti ad istituire o modificare un aiuto di Stato. Lo Stato membro non può dare esecuzione alle misure prima che la Commissione abbia adottato una decisione finale con la quale accerti che la misura notificata è compatibile con il mercato interno (c.d. obbligo di *standstill*).

L'obiettivo sociale perseguito da una sovvenzione pubblica non escluderebbe la qualificata di aiuto, dal momento che la nozione di aiuto di Stato ha natura obiettiva e prescinde dallo scopo perseguito dall'Autorità pubblica. Tale approccio prevede l'obbligo di notificare i regimi compensativi alla Commissione, al fine di valutarne la compatibilità con il mercato. Infine, secondo un terzo modello, quando la compensazione costituisce la palese contropartita degli oneri di servizio pubblico imposti alle imprese si deve applicare il *compensation approach*; lo *State aid approach* sarebbe, quindi, limitato a tutti quei casi in cui il legame tra la compensazione e gli obblighi pubblici non sia diretto ed evidente, e solo in questi casi sussisterebbe l'obbligo di notifica¹⁴⁸.

La sentenza *Altmark* ha cercato di risolvere definitivamente la questione; la Corte ha individuato i quattro requisiti che devono essere soddisfatti affinché la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non integri la fattispecie di aiuto di Stato, cioè

- (i) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, i quali devono essere definiti in modo chiaro;
- (ii) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle imprese concorrenti;
- (iii) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole, evitando che le imprese beneficino di *sovra-compensazioni* che andrebbero a determinare conseguenze negative nelle dinamiche concorrenziali del mercato;
- (iv) la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico deve essere effettuata nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività. Se però la scelta dell'impresa, in un caso specifico, avviene al di fuori di una tale procedura, la compensazione deve essere calcolata in base ad un'analisi dei costi che dovrebbe

¹⁴⁸ L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato*, cit., 155 ss.

sopportare un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi per svolgere il servizio.

A tale indirizzo della Corte ha aderito anche la Commissione, stabilendo che le compensazioni degli oneri di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato – e sono dunque esentate dall'obbligo di preventiva notifica – qualora rispettino le citate condizioni e qualora le compensazioni siano necessarie per la gestione dei servizi di interesse economico generale e non pregiudichino lo sviluppo degli scambi in maniera contraria all'interesse dell'Unione¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Si vedano la Comunicazione della Commissione Europea del 29 novembre 2005 *riguardante la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico*, e la Comunicazione della Commissione Europea dell'11 gennaio 2012 *sull'applicazione delle norme dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale*.

2. Il Quarto Pacchetto Ferroviario

Il 30 gennaio 2013 la Commissione ha presentato sei proposte legislative¹⁵⁰ finalizzate al completamento dello Spazio Ferroviario Europeo Unico nel rispetto degli intenti manifestati nel Libro Bianco del 2011¹⁵¹. La Commissione sottolineava le difficoltà ancora esistenti all'interno del panorama europeo accompagnando alle sei proposte una Comunicazione nella quale rilevava che, seppur fossero sensibilmente incrementati i finanziamenti pubblici al settore ferroviario all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea, a ciò non fosse seguito un corrispondente aumento della domanda di servizi ferroviari, in quanto vi era «incapacità di ridurre le inefficienze operative dovuta alla mancanza di idonei incentivi alla concorrenza»¹⁵².

In secondo luogo, la Commissione osservava che dal 2000 al 2013, da un lato, la quota modale del trasporto merci fosse diminuita dell'1,3% mentre, dall'altro lato, il trasporto passeggeri avesse sofferto di disomogeneità di sviluppo all'interno dei singoli Stati membri. Venivano altresì individuati come problematici sia il profilo della previsione di una crescente domanda di traffico, tanto nel settore del trasporto merci quanto in quello del trasporto passeggeri (rispettivamente un aumento di più dell'80% e del 51% entro il 2050 rispetto al 2005), che i profili della cogestione, della sicurezza e dell'impatto ambientale di tale settore strategico.

Inoltre, a partire dalla metà degli anni Novanta, l'esiguità degli investimenti in numerosi Stati membri aveva comportato il degrado delle infrastrutture statali, a ciò aggiungendosi che, mentre in taluni Stati gli operatori storici operavano in perdita (ad esempio, il Portogallo o la Spagna), in altri si era giunti sino al salvataggio economico delle imprese ferroviarie.

¹⁵⁰ Nello specifico (i) la Proposta di Regolamento del 30 gennaio 2013, COM(2013) 26; (ii) la Proposta di Regolamento del 30 gennaio 2013, COM(2013) 27; (iii) la Proposta di Regolamento del 30 gennaio 2013, COM(2013) 28; (iv) la Proposta di Direttiva del 30 gennaio 2013, COM(2013) 29; (v) la Proposta di Direttiva del 30 gennaio 2013, COM(2013) 30; (vi) la Proposta di Direttiva del 30 gennaio 2013, COM(2013) 31.

¹⁵¹ Libro Bianco della Commissione del 28 marzo 2011, *Tabella di marcia verso uno Spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM(2011) 144.

¹⁵² Comunicazione della Commissione del 30 gennaio 2013, *Quarto Pacchetto Ferroviario – Completare lo Spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee*, COM(2013) 25.

Nella Comunicazione era manifestata grande preoccupazione per l'impossibilità di garantire sia la concorrenza per il mercato (cioè la possibilità per più operatori di concorrere al fine di ottenere l'esclusiva gestione di una determinata linea stipulando un contratto di servizio pubblico), che la concorrenza nel mercato (cioè la possibilità per più operatori di prestare servizio sulla medesima linea), in quanto in 16 Stati membri su 25 gli operatori storici detenevano oltre il 90% della quota di mercato. La quasi assenza di concorrenza, insieme a fattori quali il difficile accesso al materiale rotabile, avevano portato ad un aumento del divario tra imprese europee più o meno efficienti, rendendo difficoltoso un omogeneo e progressivo sviluppo di tale settore.

La Commissione evidenziava quanto il trasporto ferroviario fosse virtuoso dal punto di vista della sicurezza, seppure si rendesse necessaria un'azione tesa a ridurre la frammentazione delle prerogative tra l'Agenzia Ferroviaria Europea e le Autorità nazionali in tema di norme tecniche e di omologazione, così da ridurre i costi amministrativi e i tempi d'attesa, rimuovendo in tal modo un ostacolo per l'accesso al mercato.

Due erano i segmenti di mercato in cui la Commissione ravvisava maggior possibilità di espansione del trasporto su rotaie, (i) il trasporto urbano e suburbano dei passeggeri, data la sempre maggiore congestione dei traffici stradali; (ii) il trasporto ad alta velocità, il quale tra il 2020 e il 2035 si calcolava sarebbe stato il settore con maggior aumento della domanda.

Per la Commissione affrontare e rimuovere tutte queste problematiche era un elemento imprescindibile per un adeguato intervento normativo che portasse all'effettiva liberalizzazione del settore ferroviario. Un approccio integrato crea uno sviluppo complessivo e omogeneo del settore, superando gli ostacoli che le precedenti misure non erano state in grado di rimuovere.

Se, per il pilastro tecnico, l'orientamento del Consiglio ricalcava la posizione della Commissione, in merito al pilastro di mercato, gli Stati membri hanno deciso di distaccarsi dall'impostazione proposta dalla Commissione.

Circa il pilastro tecnico, la posizione di Commissione e Consiglio – con il fine di «ridurre e rendere più adeguati i tempi d'accesso al mercato per le nuove imprese

ferroviarie»¹⁵³ e rendere omogenea la normativa tecnica in materia di trasporto ferroviario – verteva sull’Agenzia Ferroviaria Europea. A tal fine era prevista, da un lato, l’attribuzione diretta all’Agenzia di poteri autorizzativi (sottratti, di conseguenza, alle Autorità nazionali), dall’altro, il rafforzamento dei suoi poteri di supervisione e controllo del rispetto della normativa tecnica vigente. Le due Istituzioni miravano ad abrogare il Regolamento (CE) n. 881/2004 istituyente l’Agenzia, adottandone uno nuovo con lo scopo di disciplinare compiutamente la nuova fisionomia dell’Agenzia.

Molto più problematico è stato il pilastro di mercato. Senza una libera concorrenza la costituzione dello Spazio Ferroviario Europeo Unico non è ipotizzabile e, dunque, sono stati molteplici i profili sui quali la Commissione proponeva di intervenire¹⁵⁴. Dato il vigente sistema di monopoli pubblici in base a cui erano ricompresi entro la stessa struttura il Gestore dell’Infrastruttura e la principale impresa ferroviaria, la Commissione riteneva necessario rendere indipendenti le due figure, essendo a tal fine inidonea a garantire un equo accesso all’infrastruttura ferroviaria la c.d. *organizational separation*¹⁵⁵, consistente in una separazione strutturale e giuridica dei due soggetti pur facendo essi capo alla medesima *holding*.

L’avversità della Commissione a tale sistema organizzativo si può ravvisare, ad esempio, nel ricorso per inadempimento¹⁵⁶ promosso avverso il sistema attuato in Italia, cui aveva dovuto però rinunciare in quanto la Corte di Giustizia aveva, nelle more di tale ricorso, respinto analoghi ricorsi proposti contro l’Austria e la Germania¹⁵⁷. La Corte aveva sostenuto che i ricorsi della Commissione si basassero su mere presunzioni di incompatibilità del modello della *holding*, non sorrette da alcun tipo di prova concreta. La Commissione fondava, infatti, la sua idea di inidoneità di tale sistema sul conflitto di interessi che si creerebbe tra i due soggetti e sull’impossibilità di scindere concretamente la contabilità delle due diverse attività.

¹⁵³ Comunicazione (2013) 25, 13.

¹⁵⁴ C. CATALDI, *Il “Quarto pacchetto ferroviario”*, cit., 143 ss.

¹⁵⁵ Riguardo gli effetti distorsivi della concorrenza in Italia di tale struttura organizzativa si veda N. RANGONE, *Regolazione e concorrenza nel trasporto ferroviario*, cit., 124 ss.

¹⁵⁶ Corte di Giustizia, sentenza 3 ottobre 2013, C-369/11, *Commissione c. Italia*.

¹⁵⁷ Corte di Giustizia, sentenza del 28 febbraio 2013, C-555/10, *Commissione c. Austria*; sentenza del 28 febbraio 2013, C-556/10, *Commissione c. Germania*.

Muovendo da tali premesse, la Commissione proponeva come modello principale per la *governance* dell'infrastruttura la c.d. *full institutional separation*, nella quale alla separazione strutturale si affiancava la separazione proprietaria, consentendo l'organizzazione tramite *holding* soltanto qualora venisse mantenuta un'effettiva indipendenza tra le società. A tal fine la Commissione aveva una separazione delle finanze, delle cariche amministrative e di quelle gestorie tra le società. Era, inoltre, proposta la predisposizione di una *verification clause* in base alla quale, su richiesta di uno Stato (o anche d'ufficio), la Commissione poteva verificare se la previsione del modello di integrazione verticale fosse, nel caso concreto, conforme all'obiettivo delle pari condizioni di concorrenza di tutte le imprese ferroviarie.

Il Consiglio, invece, non mirava all'indipendenza decisionale e organizzativa del Gestore dell'Infrastruttura dalla principale impresa fornitrice del servizio, ma ad incrementare l'indipendenza decisionale dei Gestori nell'assegnare le tracce ferroviarie e nel decidere l'ammontare dei canoni da imporre per l'utilizzo dell'infrastruttura. A tal fine il Consiglio rafforzava le previsioni contenute nel Primo Pacchetto Ferroviario, ignorando invece del tutto la previsione della *verification clause*, data l'eccessiva ingerenza della Commissione nel mercato che si sarebbe avuta se vi fosse stata l'adozione di tale clausola. Il secondo profilo di scontro istituzionale riguardava il trasporto nazionale di passeggeri, riguardo al quale la Commissione anzitutto profilava un sistema di *open access* garantito a condizioni non discriminatorie a tutte le imprese ferroviarie in tutti gli Stati membri. Unica possibile limitazione diveniva l'*equilibrium test*, in base al quale l'accesso poteva essere negato solamente se «*uno o più contratti di servizio coprono lo stesso percorso o un percorso alternativo, se l'esercizio di tale diritto compromette l'equilibrio economico del contratto o dei contratti di servizio pubblico in questione*»¹⁵⁸, e ciò tra una data stazione di partenza e una data stazione di arrivo. Detta limitazione, inoltre, doveva avvenire in base ad un delicato giudizio da parte di un Organismo di Regolazione, che necessariamente deve essere terzo e neutrale.

¹⁵⁸ Direttiva 2012/34/UE, art. 11 § 1.

Secondo profilo rilevante era quello dell'attribuzione dei contratti di servizio pubblico, per la quale la Commissione individuava come essenziale l'obbligatorietà dell'attribuzione competitiva, superando quindi la precedente impostazione secondo la quale le Autorità nazionali, in mancanza di divieto espresso nella legislazione interna, potevano attribuire i contratti di servizio pubblico tramite procedura competitiva o tramite aggiudicazione diretta. Per tutelare gli *incumbent* la Commissione prevedeva un periodo transitorio, finalizzato al riassetto ed alla ristrutturazione interna di tali società, così che non fossero svantaggiate dalla nuova normativa.

È su tale secondo profilo che si è registrata forte resistenza da parte del Consiglio, il cui orientamento svuotava la proposta della Commissione in quanto alla regola generale affiancava delle fattispecie eccezionali, in presenza delle quali gli Stati membri mantenevano facoltà di aggiudicazione diretta, con il solo obbligo di notifica alla Commissione della decisione. La contendibilità dei contratti di servizio pubblico incontra altresì una barriera d'accesso nella disponibilità del materiale rotabile, della quale la Commissione si era fatta carico prevedendo un accesso effettivo e non discriminatorio a tale materiale.

Sulla scorta dell'esperienza del Regno Unito all'epoca della privatizzazione del *British Rail*, la Commissione aveva previsto che, se sul mercato non avessero operato società di noleggio di materiale rotabile, le Autorità competenti degli Stati membri avrebbero potuto (i) acquistare direttamente il materiale e metterlo a disposizione per l'esecuzione del contratto di servizio pubblico; (ii) concedere garanzia per il finanziamento del materiale necessario all'esecuzione del contratto di servizio pubblico; (iii) assumere l'impegno di acquistare il materiale al termine del suddetto contratto. Alle ultime due previsioni si contrapponeva la facoltà per l'Autorità nazionale di imporre all'operatore, al termine del contratto, la cessione del materiale al nuovo aggiudicatario.

Anche qui il Consiglio aveva un orientamento difforme, prevedendo di rimettere alla completa autonomia degli Stati la più idonea soluzione atta a garantire ai nuovi operatori un ingresso nel mercato non condizionato dalla difficoltosa reperibilità del materiale rotabile.

Da questa panoramica generale si deduce la forte tensione tra le due Istituzioni, concentrata sia sul grado di indipendenza del Gestore che sulle modalità d'apertura alla concorrenza del mercato nazionale dei passeggeri. Dopo le proposte della Commissione formulate nel 2013 e dopo le difficoltà appena evidenziate, nel maggio del 2016 si è arrivati alla pubblicazione del pilastro tecnico (*technical pillar*), composto dal Regolamento (UE) 2016/796, dalla Direttiva (UE) 2016/797 e dalla Direttiva (UE) 2016/798. Nel dicembre dello stesso anno si è completata la pubblicazione del Pacchetto tramite l'adozione di tre ulteriori testi normativi, i quali delineano il pilastro di mercato (*market pillar*), composto dal Regolamento (UE) 2016/2237, dal Regolamento (UE) 2016/2238 e dalla Direttiva (UE) 2016/2370.

Attraverso tali misure l'Unione Europea affronta tutte le citate problematiche (cioè, l'assenza di un adeguato sistema concorrenziale; la durata e i costi eccessivi delle procedure autorizzative; le barriere all'ingresso del mercato causate dalla disomogeneità della normativa tecnica; i finanziamenti pubblici erogati in assenza di procedure concorrenziali; lo sviluppo insoddisfacente delle strutture ferroviarie) tentando di darne risoluzione tramite più strumenti.

Anzitutto, vengono ridotti gli oneri tecnico-amministrativi necessari per accedere al mercato del trasporto ferroviario, cosicché l'entrata di nuovi operatori nel mercato del trasporto nazionale dei passeggeri consenta un aumento della qualità dell'offerta; viene garantita l'indipendenza gestoria dell'infrastruttura dall'impresa ferroviaria (sia operativa che finanziaria) e lo sviluppo delle qualifiche del personale. Tali misure consentono ai passeggeri di poter fruire di un servizio nettamente migliore; inoltre, di tal fatta la libera concorrenza si afferma gradualmente anche all'interno del mercato nazionale di trasporto passeggeri. La necessaria conseguenza di tali premesse è tanto l'espansione dei mercati nazionali delle ferrovie quanto lo sviluppo qualitativo del servizio offerto, in forza della libertà d'accesso dei nuovi operatori facilitata da tali misure.

2.1 Il pilastro tecnico

2.1.1 Il Regolamento (UE) 2016/796

Il Regolamento (UE) 2016/796 istituisce l'Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie (*European Railway Agency* – ERA)¹⁵⁹, che ha il compito di attuare sul piano tecnico la legislazione europea tramite l'elaborazione di un orientamento comune in materia di sicurezza del sistema ferroviario dell'Unione e attraverso il miglioramento dell'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione¹⁶⁰. L'Agenzia, dotata di personalità giuridica, è responsabile del rilascio di autorizzazioni all'immissione nel mercato di veicoli ferroviari e di certificati di sicurezza unici per le imprese ferroviarie¹⁶¹. L'Agenzia può emettere decisioni¹⁶²; l'attribuzione di tale potere è una delle più importanti innovazioni rispetto al precedente assetto poiché tale strumento consente all'Agenzia di perseguire i fini cui è preposta. Oltre alle decisioni, l'Agenzia può emettere pareri¹⁶³ e linee guida¹⁶⁴ e formulare raccomandazioni¹⁶⁵, atti la cui natura non è vincolante.

L'Agenzia diviene espressione dell'intento armonizzatore dell'Unione Europea con riguardo alle procedure di rilascio di autorizzazioni e certificati e proprio a tal fine deve istituire e gestire uno Sportello Unico, tramite il quale ricevere dalle imprese i fascicoli necessari per la domanda di autorizzazione o di rilascio di certificati, scambiare informazioni con gli Stati membri riguardo alle domande sopracitate, coordinare la propria attività con quella delle Autorità nazionali, quando venga richiesto l'intervento di entrambe¹⁶⁶.

¹⁵⁹ Il Regolamento n. 796 ha abrogato il Regolamento (CE) n. 881/2004 che aveva istituito l'Agenzia Ferroviaria Europea. L'Agenzia ha assunto nuovi obiettivi e misure oltre che specifici aspetti innovativi delineati puntualmente nelle Direttive nn. 797 e 798.

¹⁶⁰ Regolamento (UE) 2016/796, art. 2.

¹⁶¹ Regolamento (UE) 2016/796, art. 3.

¹⁶² Regolamento (UE) 2016/796, art. 4 lett. e. ¹⁶³

Regolamento (UE) 2016/796, art. 4 lett. c e f. ¹⁶⁴

Regolamento (UE) 2016/796, art. 4 lett. i.

¹⁶⁵ Regolamento (UE) 2016/796, art. 4 lett. a, b e d.

¹⁶⁶ Regolamento (UE) 2016/796, art. 12.

L'Agenzia ha un compito generale di supporto tecnico in materia di sicurezza ferroviaria, in base al quale invia alla Commissione raccomandazioni aventi ad oggetto il rispetto della sicurezza ferroviaria ed eventuali nuove misure che si rendano necessarie per la sua salvaguardia; può emanare, inoltre, linee guida rivolte agli Stati membri al fine di facilitare la comprensione e l'applicazione della legislazione in tema di sicurezza¹⁶⁷.

Inoltre, l'Agenzia svolge un duplice e importante compito con riguardo alle norme dei singoli Stati membri. In primo luogo, esamina i progetti di norme nazionali¹⁶⁸ che le vengono sottoposti in tema di sicurezza¹⁶⁹ e di interoperabilità¹⁷⁰. Entro due mesi, decorrenti da quando le vengono comunicati i progetti, se la loro valutazione è positiva, lo Stato, avvertito dall'Agenzia insieme alla Commissione, può introdurre la norma. Se, invece, la valutazione è negativa, vi deve essere uno scambio di opinioni con lo Stato membro e, se quest'ultimo meccanismo ha esito ancora negativo, l'Agenzia, entro un mese, emana un parere diretto allo Stato interessato precisando i motivi che hanno portato ad una valutazione negativa. Se l'esito è negativo, rimane impregiudicata la facoltà dello Stato di introdurre tali norme solamente qualora trattasi di *misura preventiva d'urgenza*¹⁷¹, specialmente in seguito ad un incidente. Qualora lo Stato non si trovi d'accordo con la valutazione finale dell'Agenzia, deve comunicare alla Commissione i motivi del suo dissenso ma, qualora essi non sono soddisfattivi e lo Stato adotti la norma senza tener conto sufficientemente del parere dell'Agenzia, la Commissione può adottare una decisione con cui impone allo Stato di modificare o abrogare la norma adottata.

In secondo luogo, l'Agenzia esamina le norme nazionali esistenti¹⁷² in materia di sicurezza¹⁷³ e di interoperabilità¹⁷⁴ entro due mesi da quando le sono state comunicate. Se la valutazione ha esito positivo, avvertita la Commissione, la norma rimane in vigore; diversamente, viene seguita la stessa procedura pocanzi esaminata.

¹⁶⁷ Regolamento (UE) 2016/796, art. 13.

¹⁶⁸ Regolamento (UE) 2016/796, art. 25.

¹⁶⁹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 8 § 4.

¹⁷⁰ Direttiva (UE) 2016/797, art. 14 § 5.

¹⁷¹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 8 § 3 lett. c; Direttiva (UE) 2016/797, art. 14 § 4 lett. b.

¹⁷² Regolamento (UE) 2016/796, art. 26.

¹⁷³ Direttiva (UE) 2016/798, art. 8 § 6.

¹⁷⁴ Direttiva (UE) 2016/797, art. 14 § 6.

È attribuito all'Agenzia un esteso potere di monitoraggio¹⁷⁵ sia sulle autorizzazioni nazionali che si occupano della sicurezza che sugli organismi di valutazione della conformità notificati, dovendo inoltre raccogliere dati su sicurezza e interoperabilità e avendo l'onere biennale di fornire alla Commissione una relazione sull'evoluzione di tali due ambiti.

Infine, prima della descrizione dell'organizzazione dell'Agenzia¹⁷⁶ e delle prescrizioni finanziarie¹⁷⁷ ad essa dedicate, vengono elencate le competenze residuali dell'Agenzia; va menzionata l'assistenza alla Commissione¹⁷⁸ e agli Stati membri¹⁷⁹. L'Agenzia può intrattenere rapporti e concludere accordi amministrativi con Autorità di vigilanza, organizzazioni internazionali e amministrazioni di Paesi terzi al fine di assicurare l'aggiornamento sugli sviluppi scientifici e tecnici e promuovere la legislazione e le norme ferroviarie dell'Unione¹⁸⁰.

Nell'organizzazione dell'Agenzia meritano attenzione le Commissioni di ricorso¹⁸¹, responsabili dei ricorsi avverso le decisioni dell'Agenzia e dei ricorsi in carenza dovuti ad inadempimenti della stessa¹⁸². Entrambi vanno proposti entro due mesi, decorrenti dalla notifica della misura alla persona interessata o dall'inadempienza dell'Agenzia. Il ricorso non ha effetto sospensivo; tuttavia, su richiesta delle parti coinvolte, la Commissione di ricorso può decidere che il ricorso abbia effetto sospensivo se ritiene che le circostanze, quali l'impatto sulla sicurezza, lo consentano, motivando la propria decisione.

Le Commissioni di ricorso, in caso di clausola compromissoria o compromesso tra Agenzia e Autorità nazionali, fungono da arbitri e va sottolineata anche la possibilità di revisione precontenziosa¹⁸³ attribuita all'Agenzia, esercitabile entro un mese dal ricevimento del ricorso e purché la decisione non incida anche su un'altra parte coinvolta

¹⁷⁵ Regolamento (UE) 2016/796, artt. 33, 34 e 35.

¹⁷⁶ Regolamento (UE) 2016/796, artt. 46-63.

¹⁷⁷ Regolamento (UE) 2016/796, artt. 64-66.

¹⁷⁸ Regolamento (UE) 2016/796, art. 41.

¹⁷⁹ Regolamento (UE) 2016/796, art. 43 § 1.

¹⁸⁰ Regolamento (UE) 2016/796, art. 44.

¹⁸¹ Regolamento (UE) 2016/796, art. 55.

¹⁸² Regolamento (UE) 2016/796, art. 58.

¹⁸³ Regolamento (UE) 2016/796, art. 60.

nel procedimento. Espletato il ricorso presso le Commissioni, la loro decisione è impugnabile davanti alla Corte di Giustizia¹⁸⁴.

2.1.2 La Direttiva (UE) 2016/797

La Direttiva (UE) 2016/797 riguarda *«la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la ristrutturazione, il rinnovo, l'esercizio e la manutenzione degli elementi di tale sistema, nonché le qualifiche professionali e le condizioni di salute e di sicurezza applicabili al personale che contribuisce all'esercizio e alla manutenzione del sistema»*¹⁸⁵. L'intento è di uniformare le regole tecniche e le autorizzazioni, superando e abrogando il precedente sistema previsto dalla Direttiva 2008 / 57 / CE.

Oltre alle norme tecniche nazionali, altro elemento che le imprese ferroviarie devono tenere in considerazione sono le Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI), documenti emanati dalla Commissione che hanno lo scopo di implementare la normativa tecnica a livello europeo. L'art. 4 stabilisce la soggezione alle STI di tutti i sottosistemi¹⁸⁶ (a titolo esemplificativo infrastrutture, materiale rotabile, manutenzione). La conformità alle STI è condizione necessaria per la richiesta di autorizzazione alla messa in servizio e per la richiesta d'autorizzazione all'immissione nel mercato e deve perdurare per tutto l'esercizio dell'attività di trasporto ferroviario.

Per elaborare le STI¹⁸⁷, l'Agenzia deve preventivamente individuare i parametri fondamentali da seguire e le interfacce con gli altri sottosistemi, tenendo conto sia di eventuali raccomandazioni formulate dalla Commissione, che delle consultazioni con organismi di rappresentanza degli utenti. Le STI sono emanate per un periodo di cinque anni dalla Commissione con atti delegati¹⁸⁸ e devono riguardare un sottosistema specifico (ad esempio, la manutenzione o la gestione del traffico), con il fine di raggiungere lo scopo

¹⁸⁴ Regolamento (UE) 2016/796, art. 63.

¹⁸⁵ Direttiva (UE) 2016/797, art. 1.

¹⁸⁶ Definiti dall'art. 2 n. 5 come *«parti strutturali o funzionali del sistema ferroviario dell'Unione come stabilito nell'Allegato II»*.

¹⁸⁷ Direttiva (UE) 2016/797, art. 5.

¹⁸⁸ Direttiva (UE) 2016/797, art. 50 § 2.

predeterminato in modo progressivo ed entro un termine ragionevole, e sono modificabili in casi di carenze¹⁸⁹.

Sono previsti casi in cui gli Stati possono consentire, a chi lo richieda, di non applicare le STI, purché la fattispecie concreta rientri in una delle cinque tassative ipotesi previste dalla Direttiva¹⁹⁰. In tutte queste ipotesi lo Stato comunica alla Commissione la richiesta di non applicazione delle STI, accompagnata da un fascicolo contenente la giustificazione della domanda; analizzata la domanda, la Commissione decide se accettarla o meno sulla base della completezza e della coerenza delle informazioni contenute nel fascicolo¹⁹¹, e deve dare risposta entro quattro mesi, altrimenti il silenzio equivale ad assenso¹⁹².

Se i componenti di interoperabilità sono stati sottoposti alla procedura prevista nella relativa STI, viene rilasciata la dichiarazione *CE* di conformità o idoneità all'impiego¹⁹³. Se però uno Stato rileva che un componente di interoperabilità munito di dichiarazione *CE* non è in realtà conforme ai requisiti necessari previsti, oppure che le specifiche europee sono state erroneamente applicate o sono carenti, lo Stato deve adottare tutte le misure opportune per limitare il suo ambito di applicazione, oltre che informare immediatamente

¹⁸⁹ Direttiva (UE) 2016/797, art. 6.

¹⁹⁰ Direttiva (UE) 2016/797, art. 7 § 1. Il primo caso (lett. *a*) è quello di «un progetto di creazione di un nuovo sottosistema, o parte di esso, di rinnovo o di ristrutturazione di un sottosistema già esistente, o parte di esso ... che si trovi in fase avanzata di sviluppo o che formi oggetto di contratto in corso d'esecuzione alla data di applicazione delle STI interessate»; al riguardo, va menzionato l'obbligo degli Stati membri di comunicare «alla Commissione, entro un anno dall'entrata in vigore di ogni STI, l'elenco dei progetti che hanno luogo nel proprio territorio e che, a parere dello Stato membro interessato, si trovano in fase avanzata di sviluppo» (§ 2), insieme all'eventuale comunicazione dell'intenzione «di non applicazione di una o più STI o di parte di esse» in forza di tale primo caso di esonero (§ 3). La seconda ipotesi (lett. *b*) è quella dell'impossibilità tecnica o economica di applicare le STI in caso di incidente o catastrofe naturale; come nel caso precedente, lo Stato deve comunicare alla Commissione la sua intenzione di non applicare una o più STI (§ 3). Si aggiungono l'ipotesi (lett. *c*) di rinnovo, estensione o ristrutturazione «di un sottosistema già esistente, o parte di esso, nel caso in cui l'applicazione delle STI interessate comprometterebbe la redditività economica del progetto e/ o la compatibilità del sistema ferroviario nello Stato membro interessato», e quella (lett. *d*) di veicoli provenienti o destinati ad un Paese terzo «nel quale lo scartamento dei binari è diverso da quello della principale rete ferroviaria nell'Unione». L'ultimo caso (lett. *e*) consente la non applicazione delle STI

«per un progetto di creazione di un nuovo sottosistema o per un progetto concernente il rinnovo o la ristrutturazione di un sottosistema esistente realizzato nel territorio dello Stato membro interessato quando la rete ferroviaria di quest'ultimo è separata o isolata per la presenza del mare o è separata dalla rete ferroviaria del resto dell'Unione a causa di condizioni geografiche particolari».

¹⁹¹ Direttiva (UE) 2016/797, art. 7 § 4.

¹⁹² Direttiva (UE) 2016/797, art. 7 § 7.

¹⁹³ Direttiva (UE) 2016/797, art. 9 § 1.

l'Agencia, la Commissione e gli altri Stati membri¹⁹⁴. L'Agencia consulta le parti e valuta se l'iniziativa presa dallo Stato sia fondata o meno¹⁹⁵; in caso di esito positivo per motivi riconducibili a carenze nelle specifiche europee, può procedere alternativamente ad una modifica o al ritiro della STI¹⁹⁶. Se viene rilasciata tale dichiarazione CE, opera comunque una presunzione di conformità¹⁹⁷.

La procedura di rilascio della dichiarazione CE prevede una domanda del richiedente alle Autorità preposte, le quali svolgono un'attività di monitoraggio che abbraccia il periodo intercorrente tra la progettazione e l'omologazione¹⁹⁸.

È possibile applicare le norme nazionali con funzione integrativa delle STI qualora «a) le STI non contemplino, o non contemplino appieno, alcuni aspetti corrispondenti ai requisiti essenziali ...; b) la non applicazione di una o più STI o di parte di esse sia stata notificata ...; c) un caso specifico necessiti l'applicazione di norme tecniche non riprese nella STI pertinente; d) le norme nazionali utilizzate per specificare i sistemi esistenti [siano] limitate alla valutazione della compatibilità tecnica del veicolo con la rete; e) le reti e i veicoli non [siano] coperti dalle STI; f) [si tratti di] misura preventiva temporanea urgente»¹⁹⁹. Tali norme devono essere notificate alla Commissione e all'Agencia ogni volta che sono modificate, quando è presentata nuova domanda di non applicazione o la revisione delle STI²⁰⁰. Inoltre, «gli Stati membri possono stabilire nuove norme nazionali solo se nei seguenti casi: a) qualora una STI non soddisfi appieno i requisiti essenziali; b) quale misura preventiva urgente»²⁰¹. Anche in tal caso deve esserne data comunicazione all'Agencia e alla Commissione.

La Direttiva si occupa altresì dell'immissione sul mercato e della messa in servizio di impianti fissi²⁰², sottosistemi mobili²⁰³ e veicoli, cui vengono dedicate specifiche

¹⁹⁴ Direttiva (UE) 2016/797, art. 11 § 1.

¹⁹⁵ Direttiva (UE) 2016/797, art. 11 § 2.

¹⁹⁶ Direttiva (UE) 2016/797, art. 11 § 3.

¹⁹⁷ Direttiva (UE) 2016/797, art. 11 § 4.

¹⁹⁸ Direttiva (UE) 2016/797, art. 15.

¹⁹⁹ Direttiva (UE) 2016/797, art. 13 § 2.

²⁰⁰ Direttiva (UE) 2016/797, art. 14 § 1 lett. b e c.

²⁰¹ Direttiva (UE) 2016/797, art. 14 § 4.

²⁰² A norma dell'art. 18 si tratta di sottosistemi di controllo-comando e segnalamento sui binari, energia e infrastruttura.

²⁰³ Definiti dall'art. 2 n. 6 come «il sottosistema materiale rotabile e il sottosistema controllo-comando e segnalamento di bordo».

disposizioni. Anzitutto gli impianti fissi possono essere immessi nel mercato solo se rispettano i requisiti essenziali²⁰⁴, ed è rimessa alle Autorità nazionali la determinazione delle procedure volte ad ottenere tali autorizzazioni²⁰⁵. La Direttiva si limita a scandire un primo momento, nel quale vi è una richiesta documentata con il materiale informativo idoneo²⁰⁶, a cui rispettivamente devono seguire una valutazione d'idoneità del materiale e una decisione dell'Autorità competente²⁰⁷.

Riguardo ai sottosistemi mobili, la Direttiva si limita ad attribuire – a chi richieda la loro immissione nel mercato – l'onere di una pertinente dichiarazione di verifica²⁰⁸.

Molto più dettagliato è la disciplina dei veicoli, la cui autorizzazione all'immissione nel mercato è condizionata ad una richiesta presentata allo Sportello Unico che specifichi il settore d'impiego del veicolo, corredata da idonea documentazione²⁰⁹. Segue una valutazione di idoneità del fascicolo documentale da parte dell'Agenzia, che emette poi una decisione, positiva o negativa, sulla richiesta di immissione, assumendosi piena responsabilità delle autorizzazioni che rilascia²¹⁰. Durante tale procedimento, l'Agenzia può anche discostarsi da una valutazione negativa effettuata dalle Autorità nazionali sul caso concreto, purché prima della sua decisione vi sia un tentativo di conciliazione tra le due posizioni difformi²¹¹. L'autorizzazione è rilasciata dall'Autorità nazionale se l'area d'uso è limitata ad una o più reti all'interno di un solo Stato membro²¹². In entrambi i casi, se la valutazione della domanda ha esito negativo, il richiedente ha facoltà di chiederne il riesame entro un mese dalla ricezione della decisione negativa e, se la decisione è confermata, può presentare ricorso alla commissione di ricorso o all'organo nazionale competente, a seconda di chi abbia rigettato la sua richiesta²¹³. Se invece viene rilasciata l'autorizzazione, il veicolo – prima dell'utilizzo – deve essere iscritto in un registro dei

²⁰⁴ Direttiva (UE) 2016/797, art. 18 § 1.

²⁰⁵ Direttiva (UE) 2016/797, art. 18 § 2.

²⁰⁶ Direttiva (UE) 2016/797, art. 18 § 4.

²⁰⁷ Direttiva (UE) 2016/797, art. 18 § 5.

²⁰⁸ Direttiva (UE) 2016/797, art. 20 § 2.

²⁰⁹ Direttiva (UE) 2016/797, art. 21 § 3.

²¹⁰ Direttiva (UE) 2016/797, art. 21 §§ 4, 5 e 6.

²¹¹ Direttiva (UE) 2016/797, art. 21 § 7.

²¹² Direttiva (UE) 2016/797, art. 21 § 8.

²¹³ Direttiva (UE) 2016/797, art. 21 § 11.

veicoli²¹⁴. Al momento della registrazione al veicolo viene attribuito un Numero Europeo del Veicolo (NEV) e, una volta espletata tale ultima formalità, può essere immesso nel mercato.

2.1.3 La Direttiva (UE) 2016/798

La Direttiva (UE) 2016/798, in tema di sicurezza ferroviaria, si suddivide in tre profili: (i) descrizione del sistema di sicurezza ferroviaria; (ii) certificazioni e autorizzazioni di sicurezza uniche e compiti delle Autorità nazionali di sicurezza; (iii) indagini sugli incidenti e sugli inconvenienti ferroviari.

Con riguardo al primo dei tre profili, dopo aver disciplinato la cooperazione in tema di sicurezza tra gli Stati membri, l'Agencia, le imprese ferroviarie e i Gestori dell'Infrastruttura²¹⁵, la Direttiva si occupa dei metodi comuni di sicurezza (*Common Safety Methods* – CSM), i quali descrivono come siano valutati i livelli di sicurezza, la realizzazione degli obiettivi di sicurezza e la conformità con gli altri requisiti in materia di sicurezza, anche, ove appropriato, attraverso un Organismo di Valutazione Indipendente²¹⁶. La Commissione assegna un mandato all'Agencia per elaborare i CSM²¹⁷, i quali sono poi soggetti a revisioni periodiche che tengono conto dell'esperienza acquisita con la loro applicazione e dell'evoluzione globale della sicurezza ferroviaria, con l'obiettivo di mantenere in generale la sicurezza e, ove ragionevolmente praticabile, di migliorarla costantemente²¹⁸.

I Livelli Minimi di Sicurezza da raggiungere sono stabiliti nei c.d. Obiettivi Comuni di Sicurezza (*Common Safety Targets* – CST)²¹⁹ e, per valutare la loro realizzazione, sono stati elaborati e indicati nell'Allegato I della Direttiva, degli Indici Comuni di Sicurezza (*Common Safety Indicators* – CSI), che gli Stati membri possono acquisire tramite relazioni annuali

²¹⁴ Direttiva (UE) 2016/797, art. 22.

²¹⁵ Direttiva (UE) 2016/798, art. 4.

²¹⁶ Direttiva (UE) 2016/798, art. 6 § 1.

²¹⁷ Direttiva (UE) 2016/798, art. 6 § 2.

²¹⁸ Direttiva (UE) 2016/798, art. 6 § 5.

²¹⁹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 7.

delle Autorità nazionali di Sicurezza²²⁰. I CST considerano sia i rischi individuali dei passeggeri che i rischi per la società nel suo complesso e sono elaborati dall'Agencia²²¹. Come i CSM, sono soggetti a revisione periodica così da migliorare progressivamente il sistema europeo²²². Le norme nazionali in materia di sicurezza si applicano se conformi al diritto dell'Unione²²³ e se non danno luogo a discriminazione delle operazioni di trasporto ferroviario tra Stati membri²²⁴. È, inoltre, prevista la facoltà degli Stati membri di adottare nuove norme nazionali solo quando (a) non sono contemplate dai CSM; (b) non sono ancora oggetto di una STI; (c) sono una misura preventiva d'urgenza; (d) è necessario rivedere una norma già notificata²²⁵. Per introdurre nuove norme nazionali in materia è necessario, invece, presentare preventivamente il progetto all'Agencia e alla Commissione²²⁶, salvo nei casi di misure preventive d'urgenza, le quali possono essere immediatamente applicate, dovendo comunque essere oggetto di notifica. L'esame di tali norme avviene in base agli artt. 25 e 26 del Regolamento (UE) 2016/796, a seconda che siano da adottare o già esistenti²²⁷.

I Gestori dell'Infrastruttura e le imprese ferroviarie elaborano i propri Sistemi di Gestione della Sicurezza al fine di garantire che il sistema ferroviario dell'Unione possa raggiungere almeno i CST, sia conforme ai requisiti di sicurezza contenuti nelle STI e che siano applicati gli elementi pertinenti dei CSM e le norme nazionali²²⁸. Tali sistemi devono essere documentati evidenziando con chiarezza la ripartizione della responsabilità tra Gestori e imprese²²⁹. È sancita la necessaria proporzionalità ed adeguatezza del sistema di gestione della sicurezza, che deve occuparsi di tutti i rischi connessi all'attività.

Il secondo profilo di cui si occupa la Direttiva concerne, anzitutto, le certificazioni e le autorizzazioni di sicurezza. Le prime sono rivolte alle imprese ferroviarie per

²²⁰ Direttiva (UE) 2016/798, art. 5.

²²¹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 7 § 2.

²²² Direttiva (UE) 2016/798, art. 7 § 5.

²²³ Direttiva (UE) 2016/798, art. 8 § 1 lett. b.

²²⁴ Direttiva (UE) 2016/798, art. 8 § 1 lett. c.

²²⁵ Direttiva (UE) 2016/798, art. 8 § 3.

²²⁶ Direttiva (UE) 2016/798, art. 8 § 4.

²²⁷ Direttiva (UE) 2016/798, art. 8 § 5.

²²⁸ Direttiva (UE) 2016/798, art. 9 § 1.

²²⁹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 9 § 2.

consentirne l'accesso alle infrastrutture e hanno lo scopo di provare l'idoneità del sistema di gestione della sicurezza elaborato dalle imprese²³⁰; le seconde sono rivolte ai Gestori delle Infrastrutture per consentire loro la gestione dell'infrastruttura²³¹.

Le autorizzazioni sono concesse dall'Autorità Nazionale preposta alla tutela della Sicurezza; sono valide per cinque anni, rinnovabili, e modificabili ogni volta vi sia una modifica strutturale dell'infrastruttura²³². Se le infrastrutture sono transfrontaliere, è necessaria una cooperazione dei vari Stati membri cui l'infrastruttura inerisce²³³.

Il procedimento di rilascio delle certificazioni di sicurezza è più articolato; infatti, deve esservi una domanda dell'impresa, corredata di un fascicolo contenente una serie di documenti che provino la conformità del sistema di gestione della sicurezza a STI, CSM e CST, che va presentata attraverso lo Sportello Unico all'Agenzia²³⁴, la quale, non oltre quattro mesi dalla domanda, può concedere o meno²³⁵ la certificazione²³⁶. Anche le Autorità Nazionali preposte al controllo della Sicurezza interna valutano il fascicolo e la conformità del sistema di gestione posto in essere dall'impresa ai requisiti essenziali richiesti dal diritto europeo. Se tale valutazione non è conforme alla valutazione dell'Agenzia, le parti devono cercare di raggiungere una valutazione reciprocamente accettabile, ma in caso di impossibilità spetta all'Agenzia assumere la decisione definitiva in base al proprio orientamento²³⁷. Tale procedimento è svolto integralmente dalla sola Autorità nazionale qualora l'area d'esercizio dell'attività dell'impresa sia circoscrivibile al solo territorio nazionale²³⁸; in caso l'impresa decida, in seguito, di estendere la propria area di servizio oltre i confini dello Stato, è necessario un nuovo certificato unico aggiornato, rilasciato dall'Agenzia. La certificazione dura cinque anni, è prorogabile e deve essere

²³⁰ Direttiva (UE) 2016/798, art. 10 § 1.

²³¹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 12 § 1.

²³² Direttiva (UE) 2016/798, art. 12 § 2.

²³³ Direttiva (UE) 2016/798, art. 12 § 5.

²³⁴ Direttiva (UE) 2016/798, art. 10 § 3.

²³⁵ In caso di esito negativo, può essere richiesto un esame all'Agenzia, e se quest'ultimo ha nuovamente esito negativo, vi può essere reclamo presso le commissioni di ricorso.

²³⁶ Direttiva (UE) 2016/798, art. 10 § 4.

²³⁷ Direttiva (UE) 2016/798, art. 10 § 7.

²³⁸ Direttiva (UE) 2016/798, art. 10 § 8.

integrata ed aggiornata ogni volta che vi sia un mutamento sostanziale della portata dell'attività²³⁹.

L'Agenzia e le Autorità nazionali devono reciprocamente coadiuvare la loro attività volta al rilascio dei certificati, concludendo accordi di cooperazione in cui vanno descritte compiutamente le procedure da seguire, i limiti temporali da rispettare e gli obiettivi chesi prefiggono di raggiungere²⁴⁰.

Il terzo profilo di cui la suddetta Direttiva si occupa è quello riguardante le indagini sugli incidenti; è necessaria l'istituzione in ogni Stato membro di Organismi Investigativi permanenti che devono occuparsi degli incidenti e degli inconvenienti ivi verificatisi²⁴¹; a tali Organismi i Gestori e le imprese devono notificare qualsivoglia informazione necessaria e disponibile²⁴². Entro due mesi dal verificarsi dell'incidente o dell'inconveniente, l'Organismo decide se avviare un'indagine, tenendo conto della gravità del fatto, del suo impatto sulla sicurezza ferroviaria e della pertinenza con il complessivo sistema elaborato e vigente. Lo scopo di tale indagine è quello di migliorare, se possibile, la sicurezza ferroviaria e la prevenzione di incidenti²⁴³, non mirando in alcun caso a stabilirecolpe o responsabilità²⁴⁴. La specifica disciplina relativa all'indagine deve essere elaborata singolarmente da ogni Stato membro²⁴⁵, e devono essere garantiti (a) una piena collaborazione delle Autorità giudiziarie nazionali²⁴⁶, ferma l'indipendenza dei due procedimenti – quello dell'Organismo Investigativo e quello delle Autorità giudiziarie nazionali²⁴⁷; (b) una serie di poteri all'Organismo che permettano il pieno espletamento delle proprie funzioni²⁴⁸. L'indagine si completa con la stesura di una relazione che descrive l'evento e quanto scoperto durante l'investigazione, concludendo su quali siano stati i

²³⁹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 10 § 13.

²⁴⁰ Direttiva (UE) 2016/798, art. 11.

²⁴¹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 22 § 1.

²⁴² Direttiva (UE) 2016/798, art. 22 § 3.

²⁴³ Direttiva (UE) 2016/798, art. 20 § 1.

²⁴⁴ Direttiva (UE) 2016/798, art. 20 § 4.

²⁴⁵ Direttiva (UE) 2016/798, art. 21 § 1.

²⁴⁶ Direttiva (UE) 2016/798, art. 21 § 2.

²⁴⁷ Direttiva (UE) 2016/798, art. 21 § 4.

²⁴⁸ Direttiva (UE) 2016/798, art. 21 § 2.

motivi che lo abbiano causato e formulando raccomandazioni²⁴⁹. La relazione va, infine, trasmessa anche all'Agenzia²⁵⁰.

²⁴⁹ Direttiva (UE) 2016/798, art. 24.

²⁵⁰ Direttiva (UE) 2016/798, art. 25.

2.2 Il pilastro di mercato

2.2.1 Il Regolamento (UE) 2016/2338

Il primo intervento relativo al mercato consiste nell'abrogazione del Regolamento 1969/1192/CEE *relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie* tramite il Regolamento (UE) 2016/2337. È stato altresì emanato il Regolamento (UE) 2016/2238, il quale ha modificato il Regolamento (CE) 1370/2007 *relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionali di passeggeri*; anzitutto, ha disposto che l'Autorità competente deve stabilire le specifiche degli obblighi di servizio pubblico nelle prestazioni dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri, le quali possono includere la possibilità di raggruppare i servizi che coprono i costi sostenuti con i servizi che non coprono i costi sostenuti²⁵¹.

È stata introdotta la facoltà di aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico per il trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, in deroga alla normale aggiudicazione mediante una procedura di gara, solo in caso di circostanze eccezionali e per un periodo limitato²⁵². Tra le circostanze eccezionali sono incluse sia le gare pubbliche già gestite dalle Autorità competenti – poiché potrebbero influenzare il numero e la quantità delle offerte – che la necessità di modifica dei contratti di servizio pubblico per ottimizzare la prestazione di servizi pubblici. Se viene scelta la via dell'aggiudicazione diretta l'Autorità competente ne informa la Commissione; inoltre, la durata dei contratti è proporzionata alla circostanza eccezionale e in ogni caso non è superiore a cinque anni. L'aggiudicazione successiva deve essere disposta tramite gara.

È stata prevista la facoltà di aggiudicazione diretta per (a) i contratti di servizio pubblico con valore medio annuo inferiore a 1 milione di euro, elevato a 7,5 milioni di euro nel caso in cui il servizio pubblico comprenda trasporto ferroviario di passeggeri; (b) i contratti di servizio pubblico di trasporto di passeggeri per una tratta non superiore a

²⁵¹ Regolamento (CE) 1370/2007, art. 2 *bis* § 1.

²⁵² Regolamento (CE) 1370/2007, art. 5 § 3 *bis*.

300.000km l'anno, elevati a 500.000km se si tratta di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri²⁵³.

È consentita l'aggiudicazione diretta se giustificata da caratteristiche strutturali e geografiche del mercato o qualora tale procedimento si traduca in un miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi; in tal caso è necessaria una decisione motivata dell'Autorità nazionale competente, da comunicare alla Commissione²⁵⁴.

In caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di una tale situazione, le Autorità competenti possono adottare provvedimenti d'urgenza, consistenti alternativamente in provvedimento di aggiudicazione diretta, accordi di proroga del contratto di servizio pubblico oppure nell'imposizione ad un'impresa di fornire il servizio pubblico²⁵⁵.

È possibile aggiudicare contratti che riguardino parti della stessa rete ad imprese diverse, tramite procedure di gara, per aumentare la concorrenza nel settore²⁵⁶.

Per quanto concerne il materiale rotabile ferroviario, è prevista l'adozione delle misure più opportune, da parte dell'Autorità nazionale, per assicurare l'accesso effettivo e non discriminatorio a materiale rotabile idoneo in vista dell'indizione di una gara²⁵⁷. Tra le misure suggerite vi è l'acquisto da parte dell'Autorità competente del materiale rotabile per l'esecuzione del contratto di servizio pubblico, al fine di metterlo a disposizione dell'operatore di servizio pubblico prescelto al prezzo di mercato, la facoltà dell'Autorità di fornire garanzia per il finanziamento del materiale necessario e l'impegno dell'Autorità ad acquistare il materiale rotabile a condizioni finanziarie predefinite al prezzo di mercato alla scadenza del contratto²⁵⁸.

²⁵³ Regolamento (CE) 1370/2007, art. 5 § 4.

²⁵⁴ Regolamento (CE) 1370/2007, art. 5 § 4 *bis*.

²⁵⁵ Regolamento (CE) 1370/2007, art. 5 § 5.

²⁵⁶ Regolamento (CE) 1370/2007, art. 6 *bis*.

²⁵⁷ Regolamento (CE) 1370/2007, art. 5 *bis* § 1.

²⁵⁸ Regolamento (CE) 1370/2007, art. 5 *bis* § 2.

2.2.2 La Direttiva (UE) 2016/2370

In conclusione, viene in rilievo la Direttiva (UE) 2016/2370, che modifica la Direttiva 2012/34/UE. In base alle novelle, il Gestore dell'Infrastruttura deve godere di indipendenza organizzativa e decisionale riguardo alle funzioni essenziali²⁵⁹; a tal fine gli Stati membri devono provvedere affinché (a) un'impresa ferroviaria o qualsiasi altra entità giuridica non esercitino un'influenza determinante sul Gestore dell'Infrastruttura in relazione alle funzioni essenziali; (b) un'impresa ferroviaria o qualsiasi altra entità giuridica all'interno dell'impresa ad integrazione verticale non abbia un'influenza determinante sulle nomine e la rimozione dei responsabili dell'adozione di decisioni sulle funzioni essenziali; (c) la mobilità dei responsabili dell'adozione di decisioni sulle funzioni essenziali non crei conflitti d'interesse²⁶⁰.

Il Gestore deve essere imparziale sia rispetto alla gestione del traffico che rispetto alla programmazione a lungo termine della manutenzione, svolgendo tali attività con piena trasparenza e in maniera non discriminatoria, e deve essere evitato che i responsabili dell'adozione di decisioni relativamente a tali funzioni siano soggetti a conflitti di interessi²⁶¹.

Il Gestore dell'Infrastruttura, a condizione che non sorgano conflitti d'interesse e sia garantita la riservatezza delle informazioni sensibili sotto il profilo commerciale, può (a) delegare funzioni a un'entità diversa, purché questa non sia un'impresa ferroviaria, non controlli o non sia controllata da un'impresa ferroviaria. All'interno di un'impresa a integrazione verticale, le funzioni essenziali non possono essere delegate ad alcuna altra entità inserita nell'impresa a integrazione verticale, a meno che tale entità svolga esclusivamente funzioni essenziali; (b) delegare l'esecuzione di lavori e i relativi compiti circa lo sviluppo, la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria a imprese ferroviarie o società che controllano l'impresa o sono controllate dall'impresa ferroviaria. In tutti i casi di delega, il Gestore mantiene un potere di supervisione e controllo

²⁵⁹ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *bis* § 1.

²⁶⁰ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *bis* § 2.

²⁶¹ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *ter*.

dell'attività delegata²⁶², e può concludere accordi di cooperazione con una o più imprese ferroviarie in modo non discriminatorio e al fine di ottenere vantaggi per i clienti quali costi ridotti o migliori prestazioni sulla parte della rete coperta dall'accordo, purché la stipula di tale accordo sia condotta sotto la supervisione di un'Autorità indipendente dello Stato membro competente in materia²⁶³.

I finanziamenti pubblici sono utilizzabili dal Gestore dell'Infrastruttura soltanto per finanziare la propria attività, gestione e rimborso dei prestiti compresi oltre che per pagare dividendi ai proprietari dell'impresa, che possono comprendere azionisti privati ma non le imprese che fanno parte di un'impresa a integrazione verticale e che esercitano un controllo sia su un'impresa ferroviaria sia sul Gestore dell'Infrastruttura²⁶⁴. Inoltre, è previsto per imprese e Gestori il divieto reciproco di prestiti²⁶⁵, mentre – se la struttura è integrata verticalmente – i prestiti infragruppo devono essere concessi a tassi e condizioni di mercato²⁶⁶. Se vi è suddetta struttura, è necessaria anche una separazione dei debiti del Gestore dell'Infrastruttura dai debiti di altre entità²⁶⁷, mentre la contabilità deve essere tenuta in modo tale da poter scindere con chiarezza quella del Gestore dell'Infrastruttura da quella di gruppo²⁶⁸.

Sono previsti i necessari meccanismi di coordinamento tra imprese e Gestori dell'Infrastruttura concernenti (a) le necessità dei richiedenti relative alla manutenzione e allo sviluppo della capacità di infrastruttura; (b) il contenuto degli obiettivi di prestazione orientati agli utenti contenuti negli accordi contrattuali; (c) il contenuto e l'attuazione del Prospetto Informativo della Rete; (d) questioni di intermodalità ed interoperabilità; (e) qualsiasi altra questione relativa alle condizioni di accesso, all'uso dell'infrastruttura e alla qualità dei servizi del Gestore dell'Infrastruttura. Il coordinamento è effettuato tramite

²⁶² Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *quater* § 1.

²⁶³ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *quater* § 4.

²⁶⁴ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *quinquies* § 1.

²⁶⁵ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *quinquies* §§ 2 e 3.

²⁶⁶ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *quinquies* § 4.

²⁶⁷ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *quinquies* § 7.

²⁶⁸ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *quinquies* § 8.

linee guida elaborate dal Gestore almeno una volta all'anno, adottate in consultazione con le parti interessate²⁶⁹.

Infine, al fine di coordinare e rendere più efficiente l'operato dei Gestori dell'Infrastruttura all'interno dell'Unione Europea, è prevista la periodica riunione di tali soggetti in una Rete Europea dei Gestori, la quale ha il compito di (a) sviluppare l'infrastruttura ferroviaria dell'Unione; (b) sostenere l'attuazione tempestiva ed efficiente dello Spazio ferroviario europeo unico; (c) scambiare le migliori prassi; (d) monitorare e valutare le prestazioni; (e) contribuire alle attività di monitoraggio del mercato; (f) affrontare le strozzature transfrontaliere; (g) discutere l'applicazione di efficienti sistemi di imposizione dei canoni e dell'efficiente assegnazione della capacità dell'infrastruttura su più reti del sistema ferroviario europeo²⁷⁰.

Le novelle hanno altresì lo scopo di sviluppare il mercato dei servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, di promuovere un utilizzo ottimale dell'infrastruttura esistente e di incoraggiare la competitività dei servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità con conseguenti effetti positivi per i passeggeri²⁷¹. La limitazione dell'accesso al mercato di trasporto passeggeri ad alta velocità può avvenire solamente rispettando i requisiti stabiliti dall'Organismo di Regolazione; tale Organismo, se il trasporto ad alta velocità di passeggeri compromette l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico, può proporre modifiche al servizio ad alta velocità, con il fine di permetterne l'accesso al mercato²⁷².

La Direttiva (UE) 2016/2370 ha, inoltre, introdotto il sistema della biglietteria integrata (oltre che il sistema comune di informazione), prevedendo la possibilità per gli Stati membri di rivolgersi alle imprese ferroviarie richiedendo loro l'istituzione di tale sistema. Qualora venga creato, il sistema di biglietteria integrata non deve comunque comportare distorsioni del mercato e deve essere gestito da un'entità giuridica pubblica o

²⁶⁹ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *sexies*.

²⁷⁰ Direttiva 2012/34/UE, art. 7 *septies* § 1.

²⁷¹ Direttiva 2012/34/UE, art. 11 *bis* § 1.

²⁷² Direttiva 2012/34/UE, art. 11 *bis* § 2.

privata o da un'associazione di tutte le imprese ferroviarie che effettuano servizi di trasporto di passeggeri²⁷³. La Commissione monitora la creazione di tale sistema²⁷⁴.

Infine, la Commissione, entro il 31 dicembre 2024, deve redigere una relazione in cui valuta l'impatto economico delle novità introdotte dalla Direttiva (UE) 2016/2370, analizzando lo sviluppo dei servizi ferroviari (e proponendo, se del caso, modifiche legislative) ed eventuali distorsioni della concorrenza dovute all'appartenenza del Gestore ad un gruppo²⁷⁵.

3. La regolazione del sistema ferroviario in alcuni Stati europei

Prima di esaminare l'attuazione della normativa europea in Italia e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti italiana, appare opportuno esaminare cosa avviene in altri Paesi dell'Unione Europea, con particolare riferimento alla Francia, alla Germania e al Regno Unito²⁷⁶.

In particolare, la Direttiva 2001/14/CE imponeva agli Stati membri dell'Unione di istituire un Organismo di Regolazione competente in materia di trasporti che dovesse rispettare i requisiti di indipendenza giuridica, organizzativa, finanziaria²⁷⁷. Ciascuno Stato membro ha adottato un diverso approccio alla costituzione del proprio Organismo di Regolazione, che in alcuni casi ha subito nel tempo modifiche rilevanti nella struttura organizzativa, nel ruolo e nelle funzioni attribuite.

Prima della Direttiva 2012/34/UE si riscontravano Organismi con funzioni regolatorie specifiche per il settore ferroviario, come in Italia; casi in cui la regolazione dell'attività ferroviaria era svolta da un Organismo di Regolazione dei trasporti a livello più esteso, come in Belgio; nonché casi in cui gli Organismi di Regolazione appartenevano

²⁷³ Direttiva 2012/34/UE, art. 13 *bis* § 1.

²⁷⁴ Direttiva 2012/34/UE, art. 13 *bis* § 2.

²⁷⁵ Direttiva 2012/34/UE, art. 63 § 1.

²⁷⁶ L. LORENZONI, *Accentramento o frammentazione delle competenze in materia di regolazione del trasporto ferroviario: modelli istituzionali a confronto*, in *Munus*, 2018, n. 1, 1 ss.

²⁷⁷ Direttiva 2001/14/CE, art. 30.

ad un'organizzazione più ampia, responsabile di tutti i tipi di settori regolamentati, come avviene tuttora in Germania.

La Direttiva 2012/34/UE ha stabilito un Regolatore nazionale unico²⁷⁸ per il settore ferroviario – derogabile in favore di Organismi competenti per diversi settori solo a precise garanzie di indipendenza – facilitando il processo di riassetto della struttura degli Organismi in questione in alcuni Stati dell'Unione.

Qui di seguito si dà conto della *governance* del settore ferroviario di alcuni Stati europei.

3.1 La Germania

In Germania l'apertura del mercato ferroviario ha avuto inizio nel 1989 con una complicata integrazione organizzativa tra i due Enti di gestione delle ferrovie che operavano nella Repubblica Federale Tedesca (*Deutsche BundesBahn*) e nella Repubblica Democratica Tedesca (*Deutsche ReichsBahn Gesellschaft*) che ha portato alla nascita della *Deutsche Bahn AktienGesellschaft* (*DB AG*), una società per azioni il cui capitale è detenuto interamente dal Ministero dell'Economia e dell'Energia (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*), responsabile sia della gestione dell'infrastruttura che dell'offerta dei servizi²⁷⁹.

Nel 1999 la *DB* è stata trasformata in una *holding* sottoposta ad un processo di societizzazione delle sue principali divisioni operative. In tale contesto si è affermato un principio di libero accesso all'infrastruttura da parte di soggetti terzi diversi dalla *DB* che ha consentito l'erogazione del servizio di trasporto ferroviario da parte di decine di imprese ferroviarie sia private che di proprietà pubblica²⁸⁰.

La scena risulta dominata dall'*incumbent* nazionale, in quanto *DB* – attraverso le sue controllate operanti nel trasporto passeggeri a lunga percorrenza (*DB Fernverkehr AG*), nel

²⁷⁸ Direttiva 2012/34/UE, art. 55.

²⁷⁹ M. DI GIULIO, *Strategie della regolazione*, cit., 73 ss.

²⁸⁰ L. VECERE – A. PALUMBO, *Autorità dei Trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d'indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti* – ACI, 2012.

trasporto merci (*Railion*, successivamente *DB Schenker Rail*, attualmente *DB Cargo*) e nel trasporto regionale (*DB Regio AG*) – detiene gran parte del mercato.

La gestione di gran parte dell’infrastruttura è affidata alla società *DB Netz*, facente parte della *DB*, nonché ad altre 25 società che gestiscono piccoli pezzi di infrastruttura regionali²⁸¹.

Nel mercato ferroviario tedesco sussiste, dunque, un’integrazione verticale tra Gestore dell’Infrastruttura ferroviaria e gli *incumbent*.

L’Autorità demandata al controllo del settore, a partire dal 1° gennaio 2006, è il *BundesNetzAgentur* (Agenzia Federale delle Reti), un’Agenzia indipendente con competenza generale per le reti, che ha il compito di vigilare sulla corretta applicazione della normativa nei settori dell’elettricità, del gas, delle telecomunicazioni, delle poste, delle ferrovie (*BNA für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*). La suddetta Autorità dispone di ampi poteri di controllo, di vigilanza nonché sanzionatori e riferisce al Ministero dell’Economia.

Nel settore specifico del trasporto ferroviario l’Agenzia ha il compito di monitoraggio della concorrenza ed è responsabile di assicurare un accesso non discriminatorio alle infrastrutture. Si occupa, inoltre, di stabilire i livelli *standard* dei servizi e delle relative tariffe, del monitoraggio del rispetto degli orari e dei servizi di intermodalità.

Il quadro regolamentare per i servizi si differenzia in due modelli.

Il primo modello di concorrenza nel mercato riguarda il trasporto merci e il servizio passeggeri a lunga percorrenza, e vede l’applicazione – oltre alle regole di accesso alla rete – del diritto generale della concorrenza, senza alcun servizio sussidiario.

La normativa nazionale che disciplina l’accesso alla rete ferroviaria tedesca (*Allgemeines EisenBahnGesetz*, Legge Generale sulle Ferrovie), conformemente ai principi generali dettati dalle normative europee, subordina l’accesso da parte delle imprese ferroviarie al possesso di una Licenza ferroviaria e di un Certificato di Sicurezza (entrambi rilasciati dall’*EisenBahn Bundes.Amt*, Ufficio Federale delle Ferrovie, il corrispettivo

²⁸¹ G. HERMES, *La disciplina del trasporto ferroviario in Germania*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 203 ss.

dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie italiana²⁸²). A ciò si aggiunge la stipula di un contratto per l'utilizzo della capacità di infrastruttura da concludere con il Gestore della Rete *DB Netz AG* in conformità con le previsioni del Prospetto Informativo della Rete.

A livello dei servizi regionali e locali si ha una competenza regionale per la programmazione e i contratti di servizio. Il modello è, quindi, quello della concorrenza per il mercato. Le Autorità locali, in quanto Enti committenti, comprano il servizio di traffico ferroviario locale affidandolo ad un operatore cui viene corrisposta una remunerazione fissa, mentre all'Ente pubblico sono attribuite le entrate derivanti dalla vendita dei biglietti²⁸³.

3.2 La Francia

Anche nel sistema ferroviario francese si riscontra la presenza di un gruppo pubblico che controlla, mediante una *holding*, sia la gestione della rete che il servizio di trasporto. Questo assetto organizzativo ha posto come tema centrale la questione dell'indipendenza del Gestore dell'Infrastruttura dalle imprese ferroviarie in modo da assicurare l'accesso equo e non discriminatorio alla rete per i nuovi entranti in concorrenza con l'*incumbent*.

Prima delle Direttive di liberalizzazione del settore, la gestione delle ferrovie francesi era affidata alla *Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF)*, società a partecipazione mista con capitale detenuto a maggioranza dallo Stato. Nel 1983 tale Società è stata trasformata in un'impresa pubblica incaricata della gestione di un'attività di servizio pubblico (*établissement public à caractère industriel et commercial, EPIC*) con lo Stato azionista unico.

²⁸² L'ANSF a seguito dell'art. 12 del D.L. 28 settembre 2018, n. 109, *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*, convertito con modificazioni dalla L. 16 novembre 2018, n. 130 (c.d. Decreto Genova), si occupa dal 2020 anche delle Infrastrutture Stradali e Autostradali, divenendo dunque ASNFISA.

²⁸³ G. HERMES, *La disciplina del trasporto ferroviario in Germania*, cit., 208.

A seguito della Direttiva 91/440/CEE, con la *Loi n° 97-135*²⁸⁴, è nata la società *Réseau Ferré de France (RFF)*, alla quale sono stati affidati la proprietà, lo sviluppo e la valorizzazione dell'infrastruttura ferroviaria²⁸⁵.

Inizialmente, il controllo proprietario e la supervisione su *RFF*, Gestore dell'Infrastruttura, e *SNCF*, impresa *incumbent* di trasporto, sono rimasti in capo ad un Autorità governativa, ossia il Ministro dei Trasporti. Peraltro, in questa prima fase di liberalizzazione a *SNCF* è stato affidato il compito di affiancare *RFF* in qualità di Gestore della Rete delegato, con il compito di sovrintendere alla gestione del traffico ferroviario e della circolazione sulla rete nonché sul funzionamento e sulla manutenzione degli impianti tecnici e di sicurezza.

Nella ripartizione normativa prevista dalla predetta *Loi n° 97-135*, *SNCF* manteneva, oltre al servizio di trasporto, anche lo sfruttamento della parte commerciale delle stazioni, a fronte della corresponsione a *RFF* di un canone per l'utilizzo dei binari e della parte ferroviaria delle stazioni. *RFF* manteneva i beni infrastrutturali e gli immobili non legati allo sfruttamento del servizio di trasporto.

Il successivo *Décret n° 2003-194*²⁸⁶ ha delineato meglio i compiti di *RFF* e di *SNCF* nella gestione della rete. A *RFF* è stato attribuito il compito di ripartire la capacità infrastrutturale e lo sviluppo dei servizi, mentre a *SNCF* sono state affidate le funzioni inerenti alla predisposizione degli studi tecnici relativi all'istruzione delle domande di assegnazione delle linee ferroviarie²⁸⁷.

La struttura organizzativa così delineata conferiva, tuttavia, a *SNCF*, operatore anche del servizio di trasporto, poteri in ordine alle domande di accesso alla rete da parte di nuove imprese, con evidenti problemi di conflitto di interessi. Per ovviare a tale situazione *SNCF* ha affidato ad un dipartimento specializzato all'interno della società dotato di indipendenza funzionale (*Direction de la Circulation Ferroviaire – DCF*, successivamente accorpata da *SNCF Infra*) i compiti di Gestore della Rete delegato.

²⁸⁴ *Loi n° 97-135 du 13 février 1997, portant création de l'établissement public "Réseau Ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire.*

²⁸⁵ *Loi n° 97-135, art. 1.*

²⁸⁶ *Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.*

²⁸⁷ *Décret n° 2003-194, art. 21.*

Tale ripartizione non ha, tuttavia, evitato alla Francia una condanna da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea su iniziativa della Commissione che nel 2008 ha avviato una procedura di infrazione che denunciava la carente autonomia dell'Organo preposto alle funzioni essenziali per garantire l'accesso alla rete²⁸⁸. La Corte di Giustizia ha condannato la Francia perché l'assetto organizzativo contrastava con l'art. 14 § 2 della Direttiva 2001/14/CE, circa la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, l'imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura e la Certificazione di Sicurezza.

Una seconda fase di liberalizzazione ha avuto inizio nel 2004 nel trasporto delle merci e, successivamente, nel 2009 in alcune tratte di trasporto internazionale di passeggeri. In questa fase si è tentato di ovviare alle distorsioni derivanti dal regime verticalmente integrato del sistema francese, in primo luogo con l'introduzione della separazione contabile tra la gestione dei servizi di trasporto e degli elementi infrastrutturali in capo a *SNCF*²⁸⁹.

Una delle novità più rilevanti è costituita dall'istituzione della *Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires*²⁹⁰ (*ARAF*)²⁹¹ con il compito di garantire il buon funzionamento del servizio e dell'attività concorrenziale del trasporto ferroviario. L'Autorità riveste la forma giuridica di Autorità amministrativa indipendente, dotata di autonoma personalità giuridica. Il compito principale consiste nella vigilanza sulle condizioni di accesso alla rete ferroviaria per le imprese che intendono entrare nel mercato cui si aggiunge il controllo sull'attribuzione della capacità infrastrutturale in modo equo e non discriminatorio.

All'Autorità sono attribuite altre funzioni quali esprimere il parere sulla fissazione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria, adottare misure regolamentari necessarie per assicurare il rispetto del divieto di trattamento iniquo o discriminatorio o altre

²⁸⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 18 aprile 2013, causa C-625/10.

²⁸⁹ Ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010, *relative à la partie législative du Code des transports*.

²⁹⁰ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, art. 11.

²⁹¹ La Loi n° 2015-990 du 6 août 2015, *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, e l'Ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016, *relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du Code des transports relatives à l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et Routières* hanno ulteriormente ampliato le competenze alla regolazione del trasporto su strada e, quindi, l'Autorità è stata rinominata *Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et Routières* (*ARAFER*). A seguito dell'Ordonnance n° 2019-671 du 24 juillet 2019, *relative au Régulateur des Redevances Aéroportuaires*, l'Autorità è stata rinominata in *Autorité de Régulation des Transports* (*ART*).

violazioni del diritto di accesso alla rete, inclusa la possibilità di imporre obblighi o sanzionali alle imprese.

Una profonda riforma del settore si è avuta con la *Loi n° 2014-872*²⁹², la quale ha previsto la creazione di un'unica società pubblica verticalmente integrata che comprende tre soggetti, tutti aventi la forma giuridica di *EPIC*, quindi sottoposti al controllo tecnico, economico e finanziario dello Stato. Le tre imprese pubbliche sono la capogruppo *SNCF*, la *SNCF Réseau* (risultante dal raggruppamento di *RFF* e di *SNCF Infra*) con il compito della gestione integrata dell'infrastruttura, la *SNCF Mobilités*²⁹³ incaricata dell'attività di trasporto ferroviario.

Le funzioni concernenti la gestione della rete (precedentemente appartenenti a *RFF*) sono state affidate a *SNCF Réseau*, incluse la tariffazione dei canoni di accesso, la ripartizione della capacità infrastrutturale e la gestione del traffico ferroviario²⁹⁴.

La proprietà e la gestione delle stazioni passeggeri sono rimaste in capo a *SNCF Voyageurs*²⁹⁵. A quest'ultima è stato imposto di tenere contabilità separate tra la gestione dei servizi di trasporto di persone e di merci, nonché tra la gestione delle stazioni passeggeri e l'erogazione di servizi di trasporto.

L'assetto organizzativo così delineato ha posto in evidenza alcune criticità²⁹⁶. In primo luogo, l'affidamento delle stazioni passeggeri all'impresa *incumbent* nel mercato dei servizi di trasporto rischia di pregiudicarne una gestione pienamente neutrale, con conseguenti limiti alla liberalizzazione del settore, data l'importanza di tale infrastruttura nel garantire l'accesso a nuove imprese concorrenti di *SNCF Voyageurs*. Un secondo elemento di criticità risiede nella presenza di membri scelti dal capogruppo *SNCF* e del suo Presidente nel Consiglio di amministrazione del Gestore della Rete *SNCF Réseau*, *EPIC* cui sono affidate in via esclusiva le funzioni di ripartizione della capacità infrastrutturale, di affidamento delle tracce e gestione del traffico. La composizione del

²⁹² *Loi n° 2014-872 du 4 août 2014, portant réforme ferroviaire.*

²⁹³ Dal 1° gennaio 2020, la *SNCF Mobilités* è stata dismessa e le sue attività sono transitate alla *SNCF Voyageurs*.

²⁹⁴ *Loi n° 2014-872*, art. 6.

²⁹⁵ *Loi n° 2014-872*, art. 12.

²⁹⁶ L. LORENZONI, *Regolazione e concorrenza nel trasporto ferroviario in Francia*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 253 ss.

Consiglio di amministrazione potrebbe non garantire la terzietà del soggetto nel ripartire la capacità e nel consentire l'accesso alla rete per i soggetti in concorrenza con *SNCF Voyageurs*. L'integrazione verticale del Gestore della Rete nel gruppo pubblico ferroviario ha reso, inoltre, necessario chiarire la delimitazione dei compiti della capogruppo al fine di garantire l'imparzialità e la trasparenza nella gestione infrastrutturale.

La *Loi n° 2014-872* definisce i compiti della capogruppo che risultano essere particolarmente ampi, con possibili interferenze nell'autonomia organizzativa e decisionale di *SNCF Réseau* nelle funzioni di garanzia di accesso alla rete di quella di *SNCF Voyageurs* nella gestione delle stazioni passeggeri, nonostante la norma stessa espliciti che a *SNCF* sia precluso svolgere funzioni relative all'accesso alla rete e alle stazioni²⁹⁷.

In questo contesto la *Loi n° 2014-872* ha ampliato le competenze dell'Autorità di Regolazione soprattutto per quanto attiene alla vigilanza sulla separazione delle funzioni delle società del gruppo pubblico. L'Autorità è chiamata anche ad esprimere un parere sulla tariffazione dei canoni di accesso all'infrastruttura, compresi i servizi infrastrutturali forniti nelle stazioni passeggeri²⁹⁸. L'Autorità garantisce a tutti gli operatori l'accesso equo e non discriminatorio alla rete ferroviaria nazionale; formula, altresì, il proprio parere sulle condizioni di accesso alle infrastrutture ferroviarie precisate nel documento informativo predisposto dal Gestore della Rete.

All'Autorità sono, altresì, attribuiti il controllo delle regole di separazione contabile delle imprese ferroviarie al fine di garantire sovvenzioni incrociate o distorsioni della concorrenza e la regolazione dei conflitti tra le imprese e il Gestore dell'Infrastruttura. Infine, l'Autorità può irrogare sanzioni in caso di mancato rispetto delle regole di accesso o di utilizzazione della rete ferroviaria o delle infrastrutture di servizio.

²⁹⁷ *Loi n° 2014-872*, art. 1.

²⁹⁸ *Loi n° 2014-872*, art. 13; *Loi n° 2015-990*, art. 1.

3.3 Il Regno Unito

Il Regno Unito può essere considerato lo Stato dove si è realizzato il livello più avanzato di liberalizzazione del settore ferroviario²⁹⁹. Il risultato è stato conseguito principalmente con il *Railways Act* del 1993 che ha comportato la privatizzazione del trasporto, con la nascita di un consistente numero di imprese.

Il *Railways Act* ha suddiviso in circa 100 aziende la *British Rail (BR)*, ente di diritto pubblico istituito ai sensi dell'art. 1 del *Transport Act* del 1962, come successore nei servizi ferroviario e di trasporto della *British Transport Commission*, a sua volta istituita con il *Transport Act* del 1947 che aveva determinato la nazionalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. La BR gestiva i servizi passeggeri e merci all'interno del Regno Unito con una struttura verticalmente integrata.

La privatizzazione di BR è stata accompagnata dalla previsione di un sistema di *franchising* per i servizi ferroviari passeggeri su determinate linee urbane, regionali e di media-lunga percorrenza operati dalle *Train Operating Companies (TOC)*. Il contratto di *franchising* attribuisce l'esclusiva per periodi di tempo limitati che vanno da un minimo di 7 anni ad un massimo di 15 anni e viene aggiudicato a mezzo di gare ad evidenza pubbliche stipulate fino al 2005 con la *Strategic Rail Authority* e successivamente con l'*Office of Rail Passenger Services* costituito presso il *Rail Executive, Department for Transport*.

Al fine di facilitare l'entrata nel mercato il Legislatore ha separato la proprietà del materiale rotabile dalla gestione del servizio di trasporto passeggeri, in modo da consentire ad una qualsiasi impresa di acquisire il materiale in *leasing*, evitando l'insorgere di costi proibitivi all'ingresso. Di fatto, quindi, le *TOCs* non possiedono materiale rotabile proprio, ma lo ottengono in *leasing* dalle *Rolling Stock Companies (RoSCo)*.

I servizi di trasporto merci sono assicurati dalle *Freight Operating Companies (FOC)* che operano al di fuori di qualunque contratto di *franchising*.

²⁹⁹ A. POLICE, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia*, cit., 225 ss.; T. PROSSER, *La disciplina del trasporto ferroviario nel Regno Unito e il sistema dei "franchises"*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 191 ss.

Il sistema ferroviario britannico risulta caratterizzato dalla presenza di due tipologie di servizi; da un lato, quelli erogati dalle imprese aggiudicatrici di contratti di *franchising* (TOC); dall'altro, quelli prestati in un regime di libero mercato, vale a dire sia i servizi di trasporto merci che i servizi di trasporto passeggeri aggiuntivi rispetto a quelli erogati dai titolari dei contratti di *franchising*. Questi ultimi possono essere offerti autonomamente sia dalle stesse imprese ferroviarie titolari del *franchising* che da nuove imprese.

La gestione dell'infrastruttura ferroviaria è stata originariamente affidata dal *Railways Act* ad un nuovo organismo del settore pubblico, *Railtrack*, privatizzato nel 1996 attraverso la vendita delle azioni del capitale della società. Il Gestore aveva una serie di problemi finanziari a causa della mancanza di finanziamenti pubblici e della necessità di garantire il mantenimento dell'infrastruttura soltanto mediante i canoni pagati dalle imprese di trasporto per l'utilizzo della rete e per l'affitto di stazioni e depositi³⁰⁰.

Dall'ottobre 2002 l'accesso alla rete viene fornito da *Network Rail*, una organizzazione senza scopo di lucro (*public interest company*) tenuta a reinvestire i profitti per migliorare l'infrastruttura ferroviaria. Alla fine del 2013 l'*Office for National Statistics* ha annunciato che secondo i nuovi *standard* sulla contabilità europei, *Network Rail* deve essere riclassificato come organismo governativo, a causa della sua dipendenza dalla finanza pubblica. Il finanziamento del gestore proviene, infatti, da sovvenzioni dirette del *Department for Transport*, dai corrispettivi degli operatori per il pagamento dei canoni di accesso alla rete e dai proventi derivanti da attività commerciali. A ciò si aggiunga che i piani di investimento devono essere approvati annualmente dal *Secretary of State for Transport*, al punto che oggi si può parlare di ri-nazionalizzazione del Gestore dell'Infrastruttura.

I requisiti per l'espletamento dell'attività di trasporto sono quelli delle Direttive europee, *i.e.* la titolarità di una licenza rilasciata dall'*Office for Rail and Road Regulation*; il possesso di un Certificato di Sicurezza, sempre rilasciato dall'*Office for Rail and Road Regulation*; la copertura assicurativa per la responsabilità civile; il contratto per l'utilizzo

³⁰⁰ L. AFFUSO, *Il servizio ferroviario nell'esperienza britannica e internazionale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, n. 1, 99 ss.

della capacità dell'infrastruttura da concludere con il Gestore della Rete *Network Rail* sottoposto all'approvazione dell'*Office for Rail and Road* (ORR).

L'*Office for Rail and Road* nasce come *Rail Regulator* con il *Railways Act* del 1993 ed è stato soggetto a modifiche normative come il *Competition Act* del 1998, del *Transport Act* del 2000, del *Railways Safety Act* del 2003, del *Railways Act* del 2005 e del *Railways Infrastructure (Access and Management) Regulations* del 2005. Dall'aprile 2015 ha assunto l'attuale denominazione a seguito dell'attribuzione dei compiti di regolazione e monitoraggio del settore autostradale.

Il richiamo alle diverse fonti normative che hanno interessato l'Organismo di Regolazione del sistema ferroviario inglese consente di tracciare una breve sintesi dell'evoluzione del disegno di *policy* seguito al *Railways Act* del 1993³⁰¹. Tale Legge disegnava un assetto regolativo duale basato su due Agenzie di regolazione; da un lato, l'*Office of the Rail Regulator* destinato a creare le condizioni per facilitare l'accesso al mercato di nuove imprese di trasporto conseguenti alla vendita degli *asset* di *British Rail*; dall'altro, l'*Office of Passenger Rail Franchising*, sottoposto all'indirizzo governativo, titolare del controllo dei livelli di qualità e quantità del servizio fornito dalle *TOC* e responsabile della definizione degli elementi fondamentali dei contratti di servizio per il consumatore.

L'*Office of the Rail Regulator* assumeva, quindi, il compito di fissare il livello delle tariffe di accesso alla rete e regolava le reazioni contrattuali tra le imprese di trasporto, il Gestore dell'Infrastruttura e le aziende di fornitura del materiale rotabile. Sempre il Regolatore aveva il compito di comminare sanzioni per le inadempienze contrattuali, per i ritardi nel servizio o nell'implementazione delle opere di manutenzione, rinnovo o potenziamento dell'infrastruttura.

L'*Office of Passenger Rail Franchising* era stato sostituito nel 1999 da una nuova Autorità di settore, sottoposta alle direttive dell'esecutivo e composta da esperti provenienti dall'industria ferroviaria denominata *Strategic Rail Authority*. L'Organismo ereditava le funzioni di tutela del consumatore, diventando il nuovo ente adibito all'affidamento dei servizi ferroviario e al controllo dei contratti di servizio.

³⁰¹ M. DI GIULIO, *Strategie della regolazione*, cit., 43 ss.

Il *Railway Act* del 2005 ha portato ad un riassetto del settore, dovuto anche alle conseguenze del commissariamento di *Railtrack* e al trasferimento dell'infrastruttura alla società non lucrativa *Network Rail*. Le competenze della *Strategic Railway Authority* sono passate al *Department for Transport* che è diventato la nuova *Franchise Authority*, ereditando le funzioni attinenti ai contratti di servizio con le società ferroviarie e quelle programmatiche relative agli investimenti.

L'altra innovazione del *Railway Act* del 2005 ha riguardato il Regolatore che si trasforma da *Office of the Rail Regulator*, organo monocratico, in *Office of Rail Regulation*, organo collegiale. L'Organismo è, infatti, adesso composto da un *Board* nominato dal *Secretary of State for Transport* per un periodo di 5 anni. Il nuovo Organo *operationally independent* è, tuttavia, tenuto a rendere conto alle diverse Autorità di Governo territoriali competenti ogni decisione.

I compiti dell'Organismo consistono principalmente nel garantire il corretto funzionamento della rete ferroviaria attraverso la regolamentazione della sicurezza, delle prestazioni e degli investimenti sull'infrastruttura. Pertanto, l'ORR garantisce l'accesso alla *Network Rail*, fissandone i canoni, nonché l'accesso alla tratta non sussidiata ad alta velocità *High Speed 1* e alla tratta *Channel Tunnel*, quest'ultima assieme al regolatore francese ART³⁰².

Compito dell'Organismo è anche di regolare l'attività del Gestore dell'Infrastruttura in modo da garantire un trattamento equo e non discriminatorio nell'accesso alla rete.

Nell'assetto del sistema disegnato dalla riforma del 2005 il *Department for Transport* fissa gli obiettivi del settore ferroviario e l'ammontare delle risorse finanziarie da stanziare. Spetta al Regolatore determinare i livelli di *out-put* del Gestore in termini di potenziamento, prestazione, efficienza finanziaria e sicurezza della rete.

Il *domain* istituzionale dell'ORR si è allargato notevolmente in quanto alle funzioni regolative ha aggiunto anche la tutela della concorrenza e del consumatore per il settore nel suo complesso. L'Organismo dispone, infatti, di una serie di poteri nel sanzionare imprese autrici di comportamenti anticoncorrenziali quali intese, accordi restrittivi e abusi

³⁰² Il tunnel della Manica è gestito dalle società private *France Manche S.A.* e *The Channel Tunnel Group Ltd.*, che operano congiuntamente con il nome di Eurotunnel. L'ORR garantisce che i diritti imposti da Eurotunnel per l'uso della propria infrastruttura ferroviaria siano conformi ai requisiti della regolamentazione britannica.

di posizione dominante, con una competenza concorrente con la *Competition and Market Authority*.

CAPITOLO TERZO

EVOLUZIONE DEL SISTEMA FERROVIARIO ITALIANO

1. Lo Stato gestore del servizio pubblico ferroviario

Il sistema ferroviario italiano rappresenta un esempio del passaggio del ruolo dello Stato da gestore e imprenditore a regolatore di un mercato aperto dove operano più soggetti pubblici e privati³⁰³. Il passaggio è ancora *in fieri* perché il servizio ferroviario è (stato) destinatario di una importante mole di disposizioni nazionali ed europee succedutesi nel tempo, al punto che ancora oggi il settore «evidenzia le difficoltà di adattamento degli Stati membri alle pressioni di liberalizzazione provenienti dall'Unione Europea»³⁰⁴.

Dopo l'Unità d'Italia l'esercizio del servizio ferroviario in capo ai pubblici poteri in gestione diretta³⁰⁵ è stato funzionale all'imponente sforzo di costruzione delle infrastrutture del Paese, poiché l'iniziale intervento dei privati si era rivelato inadeguato alla soluzione dei problemi finanziari legati alla gestione delle ferrovie. L'Allegato F della L. 20 marzo 1865, n. 2248³⁰⁶ aveva assoggettato ad una disciplina giuridica organica la costruzione, l'esercizio e la concessione delle ferrovie, al fine di riordinare le linee degli Stati preunitari. A seguito della L. 27 aprile 1885, n. 3048³⁰⁷, l'esercizio delle ferrovie era stato per intero affidato ad imprese private³⁰⁸.

³⁰³ Sul passaggio dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore si vedano A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009; A. LA SPINA – G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000.

³⁰⁴ M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 3.

³⁰⁵ Sulla gestione diretta dei servizi pubblici si vedano S. TORRICELLI, *Le privatizzazioni nelle gestioni dei servizi pubblici. Dall'unitarietà alla disgregazione dei modelli*, in M. CAFAGNO – F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Volume V, cit., 299 ss.

³⁰⁶ L. 20 marzo 1865, n. 2248, *Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Allegato F *Legge sui lavori pubblici*.

³⁰⁷ L. 27 aprile 1885, n. 3048, *concernente l'esercizio delle reti Mediterranea, Adriatica e Sicula, e la costruzione delle strade ferrate complementari*.

³⁰⁸ N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*. Volume III, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, 2265 ss.

Per arrivare alla statalizzazione del servizio ferroviario occorre attendere i primi anni del Novecento, con l'approvazione della L. 22 aprile 1905, n. 137³⁰⁹, con la quale le ferrovie erano passate alla gestione diretta dello Stato attraverso un'azienda autonoma³¹⁰. Nella prima metà del Ventesimo secolo, in Italia, oltre alla nazionalizzazione delle ferrovie, era intervenuta la municipalizzazione dei servizi pubblici locali³¹¹, creando un assetto dei servizi pubblici che ha trovato, poi, il proprio fondamento nell'art. 43 Cost.³¹². A partire dal 1905 nel settore ferroviario italiano era rimasta, dunque, la coesistenza dell'esercizio diretto da parte dello Stato e della concessione ai privati riferita alle tratte minori. La L.137/1905 aveva disposto l'assunzione da parte dello Stato delle grandi reti mediterranea, adriatica e sicula e di alcune reti minori per mezzo di un'Amministrazione autonoma successivamente costituita mediante il R.D. 259/1905, con la denominazione di Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, successivamente divenuta Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato³¹³.

L'ordinamento relativo all'amministrazione e all'esercizio di Stato delle ferrovie era stato definito dalla L. 429/1907, la quale aveva attribuito all'Amministrazione la diretta gestione di tutti gli affari concernenti l'esercizio della rete ferroviaria³¹⁴. La responsabilità

³⁰⁹ L. 27 aprile 1885, n. 3048, *concernente l'esercizio delle reti Mediterranea, Adriatica e Sicula, e la costruzione delle strade ferrate complementari*.

³¹⁰ L. 137/1905, art. 4: «L'Amministrazione delle Ferrovie di Stato esercita le sue funzioni sotto la responsabilità del Ministro dei Lavori Pubblici. Ad essa presiede il Direttore Generale, coadiuvato da un Comitato d'amministrazione composto di sei membri. Il Direttore Generale è nominato per Decreto Reale, su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, sentito il Consiglio dei Ministri. Egli presiede il Comitato d'amministrazione. I membri del Comitato d'amministrazione sono, con le stesse forme, nominati per Decreto Reale e restano in carica fino all'attuazione dell'ordinamento definitivo».

³¹¹ Sulla municipalizzazione dei servizi pubblici si veda G. FONDERICO, *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, ETS, Pisa, 2012.

³¹² Art. 43 Cost.: «A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». Si veda V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione 'costituzionalizzata' e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Giappichelli, Torino, 2019, in part. 303 ss.

³¹³ Il primo testo legislativo in cui l'Amministrazione ferroviaria è indicata con la denominazione di Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato è la L. 20 dicembre 1954, n. 1181, *Delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato*, che delegava (ex art. 8) il Governo a modificare e coordinare in un Testo unico le norme vigenti in materia di ordinamento dell'esercizio delle ferrovie non concesse all'industria privata.

³¹⁴ L. 429/1907, art. 3.

e l'alta direzione dell'Amministrazione ferroviaria erano state affidate al Ministro per i Lavori Pubblici.

Il R.D. 9 maggio 1912, n. 1447³¹⁵ aveva riunito in un Testo unico i provvedimenti succedutisi negli anni³¹⁶ dettando la novellata normativa della gestione, stabilendo (i) l'affidamento al concessionario del servizio pubblico per una durata di 70 anni³¹⁷; (ii) l'obbligo del concessionario di espletare il servizio a precise condizioni³¹⁸; (iii) la contribuzione dello Stato per mantenere la gestione entro limiti di economicità³¹⁹. Inoltre, al concessionario venivano attribuite alcune facoltà, quali l'espropriazione³²⁰ e l'occupazione del suolo³²¹ e il privilegio esclusivo rispetto ad ogni altra concessione di ferrovia (l'esclusione della possibilità di concessioni ad imprese private delle linee che congiungono due punti della ferrovia concessa o che corra lateralmente ad essa)³²² e precisidoveri, come il vincolo di eseguire con diligenza il servizio³²³.

Con il R.D.L. 22 maggio 1924, n. 868³²⁴, l'Amministrazione ferroviaria passava sotto la direzione del Ministro per le Comunicazioni³²⁵. La struttura e l'ordinamento dell'Azienda hanno subito una serie di stratificazioni normative dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando l'Azienda è passata sotto il controllo del Ministro dei Trasporti. Il

³¹⁵ R.D. 9 maggio 1912, n. 1447, *Testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili*.

³¹⁶ Si tratta (i) della L. 2248/1865, All. F; (ii) della L. 29 giugno 1873, n. 1475, *sulla costruzione e l'esercizio di ferrovie nelle province venete e di Mantova*; (iii) della L. 27 dicembre 1896, n. 561, *riflettente le tramvie a trazione meccanica e ferrovie economiche*; (iv) della L. 4 dicembre 1902, n. 506, *sulle ferrovie complementari siciliane*; (v) della L. 30 giugno 1906, n. 272, *portante disposizioni speciali sulla costruzione e sull'esercizio delle strade ferrate*; (vi) della L. 12 luglio 1908, n. 444, *sulla concessione e costruzione di ferrovie*.

³¹⁷ R.D. 1447/1912, art. 22.

³¹⁸ R.D. 1447/1912, art. 116.

³¹⁹ R.D. 1447/1912, art. 27.

³²⁰ R.D. 1447/1912, art. 57.

³²¹ R.D. 1447/1912, art. 59.

³²² R.D. 1447/1912, art. 49.

³²³ R.D. 1447/1912, art. 121.

³²⁴ R.D.L. 22 maggio 1924, n. 868, *concernente l'istituzione del Consiglio di amministrazione e della carica di Direttore Generale per le Ferrovie dello Stato*.

³²⁵ R.D.L. 868/1924, art. 1. Il Ministero delle Comunicazioni, così chiamato durante il governo Mussolini con le riforme De Stefani, era il risultato dell'accorpamento del Dicastero delle Poste e dei Telegrafi con il Commissariato per la Marina Mercantile e il Commissariato Straordinario per le Ferrovie dello Stato. Durante il governo Bonomi III, con R.D.L. 12 dicembre 1944, n. 413, *Ripartizione del Ministero delle Comunicazioni in due distinti Ministeri*, il Ministero delle Comunicazioni è stato ripartito in Ministero dei Trasporti e Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni.

Ministro presiedeva l'Azienda autonoma, mentre a quest'ultima era attribuita un'autonomia di bilancio, finanziaria, contabile e di gestione. Si configurava una struttura collaterale all'apparato ministeriale, un'impresa-organo con ampia autonomia a livello tecnico-operativo, sebbene l'inserimento del Ministro dei Trasporti al vertice della direzione aziendale «non consentiva di affermare e tanto meno di attuare una separazione netta tra attività di indirizzo politico e attività di gestione vera e propria»³²⁶.

L'obiettivo fondamentale della L. 210/1985 consisteva nella separazione del momento della funzione pubblica rispetto alla gestione del servizio. Il risanamento delle finanze del Gestore era, pertanto, uno degli scopi prefissati dal Legislatore, poiché gli scarsi investimenti nel settore ferroviario avevano determinato una cronica situazione di *deficit* dell'Azienda accompagnata da un progressivo arretramento tecnologico dei mezzi e delle strutture; a ciò si aggiungeva una politica comunitaria restrittiva in termini di aiuti di Stato³²⁷.

Il nuovo Ente Ferrovie dello Stato, dotato di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale contabile e finanziaria, era sottoposto alla vigilanza del Ministro dei Trasporti e succedeva in tutti i rapporti attivi e passivi – beni, partecipazioni, gestioni speciali – già di pertinenza dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato. Si perveniva, dunque, ad un modello di gestione indiretta del settore, attraverso un ente pubblico *ad hoc* che

³²⁶ V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'Ente Ferrovie dello Stato: natura e disciplina*, cit., 494.

³²⁷ Sulla disciplina degli aiuti di Stato si vedano M. SERPONE, *La disciplina degli aiuti di Stato*, in A. CATRICALÀ – C.E. CAZZATO – F. FIMMANÒ (a cura di), *Diritto antitrust*, Giuffrè, Milano, 2021, 1111 ss.; P. POLITO, *Gli aiuti di Stato nella disciplina comunitaria*, in G. CASSANO – A. CATRICALÀ – R. CLARIZIA (a cura di), *Concorrenza, mercato e diritti dei consumatori*, UTET, Torino, 2018, 965 ss.; G. CARULLO, *Aiuti di Stato: la "modernizzazione" del ruolo dello "Stato finanziatore" quale motore dello sviluppo dei servizi di interesse economico generale*, in *Concorrenza e mercato*, 2015, n. 1, 5 ss.; A. PISAPIA, *Aiuti di Stato. Profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, CEDAM, Padova, 2013; P. ROSSI, *Gli aiuti concessi dagli Stati*, in A. FRIGNANI – S. BARIATTI (a cura di), *Disciplina della concorrenza nella UE*, CEDAM, Padova, 2013, 403 ss.;

C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale. Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione Europea ed effettività dei rimedi dinanzi al giudice nazionale*, Giappichelli, Torino, 2012; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2011, in part. 631 ss.; C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione Europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Giappichelli, Torino, 2011; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in M.P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., Parte speciale, Volume I, Giuffrè, Milano, 2007, 65 ss.

succedeva all'Azienda e che era tenuto ad agire in base a criteri di economicità ed efficienza³²⁸.

Sebbene non fosse più un organo, l'Ente Ferrovie restava strettamente legato allo Stato in relazione ai poteri di direttiva vincolanti esercitati dal Ministro dei Trasporti³²⁹, il quale indicava gli obiettivi che la gestione ferroviaria doveva perseguire e vigilava affinché la gestione si svolgesse nel rispetto degli indirizzi generali indicati.

2. Le ragioni a fondamento dell'avvio dei processi di liberalizzazione e regolazione

La L. 210/1985 richiamava espressamente il rispetto dei principi della normativa comunitaria nell'esercizio delle attività dell'Ente Ferrovie dello Stato³³⁰. L'intervento normativo era consequenziale all'adeguamento alla Decisione del Consiglio (CEE) n. 327/75³³¹, la quale sul piano strutturale imponeva agli Stati membri

- (i) la distinzione del patrimonio del bilancio e della contabilità dell'Azienda ferroviaria rispetto a quelli dello Stato;
- (ii) la gestione della stessa secondo regole di mercato;
- (iii) la trasparenza negli interventi motivati da ragioni di interesse pubblico;
- (iv) l'attribuzione all'Azienda ferroviaria di capacità finanziaria e tariffaria autonoma;
- (v) l'introduzione di procedure concertate nella predisposizione dei programmi aziendali;
- (vi) l'utilizzazione di schemi valutativi degli investimenti ispirati ai principi applicabili alle imprese industriali e commerciali;
- (vii) la predeterminazione degli apporti finanziari.

L'attuazione della politica comunitaria dei trasporti può, dunque, essere considerata l'elemento decisivo che ha avviato un processo di liberalizzazione del sistema di trasporto

³²⁸ S. CASSESE, *Le trasformazioni delle ferrovie statali*, in C. CORDUAS – R. ROMEI – G. SAPELLI (a cura di), *Latestimonianza del giurista d'impresa. Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Giuffrè, Milano, 2001, 3 ss.

³²⁹ L. 210/1985, art. 3.

³³⁰ L. 210/1985, art. 2.

³³¹ Decisione del Consiglio (CEE) n. 327/75 del 20 maggio 1975, *relativa al risanamento della situazione delle aziende ferroviarie e all'armonizzazione delle norme che disciplinano i rapporti finanziari fra tali aziende e gli Stati*.

ferroviario e il conseguente passaggio da uno Stato interventista gestore ad uno Stato esterno al mercato e regolatore del settore.

Le caratteristiche peculiari con le quali si era sviluppato il sistema ferroviario nei vari Paesi europei nel corso del Diciannovesimo e della prima metà del Ventesimo secolo avevano portato alla coesistenza di mercati nazionali di trasporto strutturati in modi estremamente differenti, con strategie diverse tra loro, non finalizzate ad una logica di scambi internazionali e con ripercussioni sullo stesso sviluppo tecnologico. A ciò si aggiungeva la presenza di operatori solitamente monopolisti pubblici, verticalmente integrati, attivi sia nella gestione della rete infrastrutturale che nella gestione del servizio di trasporto³³².

Tra le ragioni economiche e politiche alla base della spinta liberalizzatrice basti ricordare (i) l'insoddisfazione verso il Gestore pubblico; (ii) il debito pubblico degli Stati; (iii) l'evoluzione tecnologica cui la proprietà statale non sarebbe stata capace di adattarsi; (iv) la necessità di istituire Organismi ad alta specializzazione tecnica³³³.

Ciononostante, «il settore ferroviario è quello che più è rimasto arroccato intorno a logiche anticoncorrenziali»³³⁴. Una delle cause risiede nel Trattato di Roma, in cui la materia dei trasporti è stata considerata una disciplina speciale, così come – ancora oggi – nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) essa rimane oggetto di un titolo separato (Titolo VI, artt. 90-100). L'art. 51 TCE (oggi art. 58 TFUE) stabilisce, infatti, che «la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti».

La soggezione ad una disciplina speciale rispetto alla disciplina generale dei servizi ha scaturito un dibattito circa la sottoposizione o meno del settore alle norme generali sulla concorrenza³³⁵. È stato sostenuto che «l'individuazione delle linee dell'azione

³³² G. BERNINI – G.B. NUZZI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 107 ss.

³³³ M.A. SANDULLI, *La regolazione dei servizi di trasporto ferroviario*, in *Astrid*, 2012.

³³⁴ S. TORRICELLI, *L'attività economica regolata di gestione della rete ferroviaria*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, cit., 96.

³³⁵ M. SEBASTIANI, *Le ferrovie tra Stato e mercato*, cit., 72.

comunitaria era in pratica rimessa all'attenzione delle Istituzioni, in primo luogo alla Commissione, in virtù della funzione di iniziativa ad essa attribuita»³³⁶.

Si è assistito, pertanto, per lungo tempo ad una applicazione discontinua e poco coerente della politica comunitaria della concorrenza al settore dei trasporti³³⁷. Mentre da un lato il sistema di tutela *antitrust* disciplinato dal Regolamento (CEE) n. 17 del Consiglio del 1962³³⁸ stabiliva l'applicabilità a tutti i settori economici delle regole della concorrenza in materia di accordi, pratiche concordate e abuso di posizione dominante stabiliti dal TCE, dall'altro con il Regolamento (CEE) n. 141 del Consiglio del 1962³³⁹ se ne stabiliva la non applicazione al settore dei trasporti aerei e marittimi e la sospensione per un quinquennio per i trasporti terrestri.

Ciò è imputabile a molteplici fattori tra i quali assume rilevanza la ricerca di un equilibrio nelle politiche di trasporto tra le istanze di liberalizzazione e gli interessi degli utenti³⁴⁰. Questo valeva in particolare per il trasporto ferroviario; le istanze di liberalizzazione erano rallentate dai costi infrastrutturali non recuperabili con introiti di mercato, dalla sua vocazione come trasporto di massa, dagli obblighi di servizio e dagli alti livelli di indebitamento dei Gestori³⁴¹.

Un esempio dei limiti di intervento della Comunità in questo periodo era rappresentato dal Regolamento (CEE) n. 1191/69³⁴², il quale era finalizzato a sopprimere

³³⁶ C. BATTISTINI, *Liberalizzazioni e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, cit., 575.

³³⁷ Difatti, la Commissione stessa affermava nel Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010* che «Per lungo tempo la Comunità europea non ha saputo o voluto attuare la politica comune dei trasporti prevista dal Trattato di Roma. Il Consiglio dei ministri non è stato capace, per quasi trent'anni, di tradurre in azioni concrete le proposte della Commissione. Solo quando nel 1985 la Corte di Giustizia ha ufficialmente riconosciuto le carenze del Consiglio, gli Stati membri hanno accettato che la Comunità operasse i necessari interventi legislativi».

³³⁸ Regolamento (CEE) n. 17 del Consiglio, *primo Regolamento di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato*, emanato il 6 febbraio 1962.

³³⁹ Regolamento (CEE) n. 141 del Consiglio, *relativo alla non applicazione del Regolamento n. 17 del Consiglio nel settore dei trasporti*, emanato il 28 novembre 1962.

³⁴⁰ In altri termini, mentre in settori quali l'energia e le comunicazioni elettroniche – a causa della dinamicità della domanda e del progresso tecnologico – vi era la percezione che i processi di liberalizzazione avrebbero comportato effetti positivi per i consumatori, nel settore dei trasporti si paventava che tali processi avrebbero messo a rischio la loro missione sociale o prodotto oneri aggiuntivi a carico dei contribuenti.

³⁴¹ M. SEBASTIANI, *Le ferrovie tra Stato e mercato*, cit., 73 ss.

³⁴² Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, *relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile*. Tale Regolamento è stato sostituito dal Regolamento (CE) n. 1370/2007.

gli obblighi di servizio pubblico a carico delle imprese operanti nel settore ferroviario per omogeneizzare le condizioni concorrenziali con il trasporto stradale. Tali obblighi potevano essere mantenuti solo nella misura in cui fossero indispensabili a garantire la fornitura di servizi di trasporto sufficienti. A fronte del divieto di gravare le imprese ferroviarie di oneri non direttamente riconducibili alla missione di trasporto propria dell'azienda, il Regolamento non poneva in discussione l'attribuzione ad esse di diritti speciali o esclusivi, lasciando agli Stati ampia libertà di manovra nel sottrarre il settore all'applicazione delle regole di concorrenza stabilite nel Trattato³⁴³.

Emerge una relativa tolleranza in sede comunitaria per gli aiuti di Stato nel settore dei trasporti³⁴⁴. Un intervento in questa direzione è, infatti, costituito dal Regolamento (CEE) n. 1192/69, adottato con la finalità di consentire al trasporto ferroviario di essere competitivo con altri modi di trasporto. Si riconosceva la penalizzazione delle imprese operanti in questo settore dovuta soprattutto ai costi dell'infrastruttura; mentre nei trasporti ferroviari l'integrazione verticale delle imprese comportava che la costruzione e la manutenzione delle vie ferrate fossero a carico delle stesse, nei trasporti stradali tali costierano a carico degli Stati. Al fine di riequilibrare tale situazione era stato previsto un meccanismo di normalizzazione dei conti volto ad individuare le compensazioni economiche per le imprese ferroviarie che rendevano possibile la parità di trattamento tra diversi modi di trasporto³⁴⁵.

Fino agli anni Novanta la gestione dei sistemi di trasporto ferroviario si è sviluppata attraverso imprese pubbliche verticalmente integrate, operanti in regime di monopolio nazionale, cui gli Stati imponevano obblighi di garantire la fornitura di servizi pubblici. Le conseguenze implicavano pesanti indebitamenti degli operatori e soprattutto la mancanza di efficaci politiche di investimenti nelle infrastrutture.

Mentre i settori del trasporto aereo e stradale potevano offrire una vasta varietà di servizi internazionali, lo sviluppo del trasporto ferroviario era «frenato dall'assenza di normalizzazione e di interoperabilità delle reti (cioè dalla capacità di circolare

³⁴³ C. BATTISTINI, *Liberalizzazioni e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, cit., 579.

³⁴⁴ S. PUGLIESE, *Trasporti e logistica: il nuovo ruolo degli aiuti di Stato nell'Unione Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 1, 109 ss.

³⁴⁵ A. VIOTTO, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 5 ss.

indistintamente su qualsiasi tratta della rete): la Comunità Europea aveva ereditato, infatti, un mosaico di reti ferroviarie nazionali caratterizzate da scartamenti diversi e sistemi di segnalamento e di sicurezza incompatibili tra loro che non consentivano alle imprese ferroviarie di avvantaggiarsi delle economie di scala che, invece, sarebbero scaturite da un'infrastruttura e da un materiale rotabile progettati per un solo grande mercato anziché per tanti piccoli mercati nazionali»³⁴⁶.

L'introduzione della concorrenza nel trasporto ferroviario è stato un processo alquanto complesso, ancora oggi in fase attuativa. Soltanto negli anni Novanta si è assistito al parziale superamento della fase di non-concorrenza nella quale i servizi pubblici sono gestiti attraverso la generale commistione in capo ai soggetti Gestori del servizio (in genere, monopolisti pubblici) dei poteri di gestione e di regolazione³⁴⁷. Con la progressiva apertura dei mercati si modificavano gli strumenti di intervento dello Stato nell'economia. Lo Stato abbandonava la proprietà di aziende che forniscono servizi pubblici essenziali ed esercitava il controllo del settore attraverso lo strumento della regolazione.

Il passaggio dal regime di riserva all'apertura al mercato non escludeva l'azione dei pubblici poteri; infatti, «da un lato, bisogna accompagnare il passaggio dal monopolio alla concorrenza, garantendo la posizione dei nuovi entranti sul mercato e tutelando i consumatori. Dall'altro, si tratta di assicurare ai cittadini la fruizione di servizi essenziali anche a condizioni non remunerative o non di mercato, attraverso appositi obblighi di servizio pubblico e universale. Entrambe queste missioni sono assegnate alla regolazione pubblica»³⁴⁸.

Nel periodo di monopolio gli operatori si confrontavano con poche regole, ma quando si è dovuto prevedere o favorire l'entrata nel settore di nuovi soggetti privati mantenendo un livello di tutela degli utenti è stato necessario un apparato normativo più complesso. Tali norme possono essere di vario genere: si va dagli obblighi di interconnessione nel settore – vale a dire la disciplina degli spazi tra le imprese del settore

³⁴⁶ C. BATTISTINI, *Liberalizzazioni e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, cit., 589.

³⁴⁷ S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, in G. TESAURO – M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2000, 15 ss.

³⁴⁸ G. NAPOLITANO, *I modelli di regolazione dei servizi di pubblica utilità e il consorzio regolamentare europeo*, in E. BRUTILIBERATI – F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, cit., 33.

– alla separazione tra gestione della rete e dei servizi, dalla separazione contabile alla separazione tra Organismo Regolatore e operatori di settore.

In questo quadro è diventato rilevante l'assetto normativo del rapporto tra disciplina della regolazione e disciplina della concorrenza e il rapporto tra Autorità che presidiano la prima e Autorità che presidiano la seconda³⁴⁹. Se in una situazione di monopolio lo scopo del Regolatore è quello di incentivare comportamenti efficienti da parte del monopolista, in un mercato aperto il Regolatore e l'Autorità Garante della Concorrenza si devono preoccupare di evitare l'abuso di posizione dominante da parte dell'impresa *ex* monopolista e la pratica dei sussidi incrociati, ossia la possibilità che quest'ultima finanzi i servizi da essa forniti in concorrenza con i proventi derivanti da eventuali attività rimaste in monopolio in capo ad essa.

Nel settore ferroviario aperto alla concorrenza il compito del Regolatore è stato –ed è tuttora – quello di garantire ai fornitori di servizi di trasporto in competizione tra loro pari condizioni di accesso all'infrastruttura e garantire che i servizi offerti da tali imprese siano compatibili tra loro. Compito delle Autorità Garanti della Concorrenza è, invece, quello di evitare comportamenti dell'impresa *ex* monopolista volta a restringere la concorrenza nel mercato dovuta all'introduzione surrettizia di barriere all'ingresso per gli operatori concorrenti.

Nel settore ferroviario italiano occorre evitare che l'operatore pubblico storicamente presente nel mercato, Ferrovie dello Stato S.p.A., verticalmente integrato nella gestione della rete, presente nell'attività di trasporto in concorrenza con altri operatori privati, abusi della sua posizione dominante dovuta al collegamento tra l'esercizio dell'attività riservata e di quella aperta alla concorrenza.

3. Il recepimento della regolazione europea del sistema ferroviario

È opportuno valutare il recepimento della normativa europea in Italia. La regolazione europea ha inciso sui seguenti aspetti: (i) la separazione fra Gestore

³⁴⁹ S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, cit., 17.

dell'Infrastruttura e operatori del servizio di trasporto; (ii) la creazione di una Licenza valida su tutto il territorio dell'Unione; (iii) l'impulso al processo di liberalizzazione del trasporto; (iv) l'armonizzazione degli *standard* di interoperabilità fra le reti.

Prima di analizzare l'armonizzazione dell'ordinamento nazionale, occorre premettere che il recepimento della normativa europea si è inserito in un quadro che aveva visto nel 1992 la trasformazione dell'ente pubblico Ferrovie dello Stato in Ferrovie dello Stato S.p.A. Il cambiamento dell'assetto giuridico dell'Ente deriva dal processo di ristrutturazione delle aziende pubbliche che ha avuto impulso con il D.L. 11 luglio 1992,

n. 333³⁵⁰, con il quale venne riconosciuta al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) la facoltà di disporre la trasformazione in S.p.A., con una propria delibera, degli enti pubblici economici, qualunque fosse il loro settore di attività³⁵¹. Il CIPE aveva deliberato il 12 agosto 1992 la privatizzazione formale dell'Ente. Con

il Decreto del Ministro dei Trasporti n. 225 del 26 novembre 1993, *Atto di concessione Ministero dei trasporti – Ferrovie dello Stato S.p.A.*, veniva affidata a Ferrovie dello Stato S.p.A. la concessione per 70 anni dell'esercizio di trasporto ferroviario. Tuttavia, la costruzione di un nuovo assetto del sistema ferroviario italiano è stata avviata nella seconda metà degli anni Novanta con interventi, da un lato, sulla regolazione dei servizi con la fine dei diritti di esclusiva di Ferrovie dello Stato S.p.A. e, dall'altro, sulla ristrutturazione organizzativa dell'azienda stessa.

Il Primo Pacchetto di interventi ha riguardato il trasporto ferroviario locale attraverso il D.Lgs. 422/1997. Il Legislatore aveva delegato il Governo a riallocare alle Regioni e agli Enti Locali una vasta serie di competenze statali, tra le quali la programmazione e l'amministrazione dei servizi pubblici di trasporto regionale e locale³⁵².

³⁵⁰ D.L. 11 luglio 1992, n. 333, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*, convertito dalla L. 8 agosto 1992, n. 359.

³⁵¹ D.L. 333/1992, art. 18.

³⁵² Sul trasporto pubblico locale si vedano L. LONGHI, *Dimensioni, percorsi e prospettive dei servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2015; D. IACOVONE, *I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore*, Il Mulino, Bologna, 2014; P. ROSSI, *Servizi pubblici locali: una deregolazione incompiuta*, Giappichelli, Torino, 2012; S. BUSTI, *Profilo storico della disciplina del trasporto pubblico locale*, in *Diritto dei trasporti*, 2011, n. 2, 461 ss.; A. CABIANCA, *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di "paradigma"?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, n.5, 589 ss.; G. DI GASPARE, *Servizi pubblici locali in trasformazione*, II ed., CEDAM, Padova, 2010; S. BUSTI – A. SANTUARI, *Il trasporto pubblico locale tra regolazione e mercato*, in *Diritto dei trasporti*, 2009, n. 2, 375 ss.; C. BURLANDO –

Il Decreto Burlando manteneva la competenza statale nel trasporto ferroviario solo per i servizi internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati *standard* qualitativi, mentre i servizi regionali passavano alle Regioni, le quali assumevano anche i compiti di regolazione³⁵³. Le Regioni avrebbero assolto funzioni di programmazione e di controllo nei servizi ferroviari di loro competenza, affidandoli con procedure concorsuali.

La prima fase di recepimento della normativa comunitaria era avvenuta con il D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277³⁵⁴ e con il D.P.R. 16 marzo 1999, n. 146³⁵⁵, i quali hanno introdotto i requisiti in materia di separazione dell'infrastruttura e in materia di rilascio dei Certificati di Sicurezza.

Il primo Regolamento introduceva le nozioni di Gestore dell'Infrastruttura e di impresa ferroviaria come definite in sede comunitaria. Il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria è un soggetto autonomo e indipendente rispetto alle imprese operanti nel settore dei trasporti, con funzioni di controllo della circolazione dei convogli, della manutenzione e del rinnovo che la gestione dell'infrastruttura ferroviaria comporta sul piano tecnico, commerciale e finanziario³⁵⁶.

È evidente che la normativa italiana sia andata oltre la disciplina comunitaria della Direttiva 91/440/CEE che richiamava come obbligatoria la mera gestione contabile, lasciando nella discrezionalità degli Stati l'adozione di forme di separazione più incisive.

Il Gestore veniva individuato dal D.P.R. 146/1999 come il soggetto responsabile per il rilascio dei certificati di sicurezza alle imprese e l'assegnazione della capacità di infrastruttura³⁵⁷.

M.C. SCARSI, *Il trasporto pubblico locale a dieci anni dalla riforma: equilibri precari tra labirinti normativi e atteggiamenti reazionari*, in *Quaderni regionali*, 2006, n. 3, 685 ss.; A. BOITANI – C. CABBINI, *Il trasporto pubblico locale in Italia. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, n. 1, 45 ss.; C. BURLANDO, *La riforma del trasporto pubblico locale a livello regionale: stato di attuazione e problemi aperti*, in *Quaderni regionali*, 2001, n. 2, 547 ss.; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, CEDAM, Padova, 2001.

³⁵³ D.Lgs. 422/1997, art. 4.

³⁵⁴ D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277, *Attuazione della Direttiva 95/18/CE, relativa alle Licenze delle imprese ferroviarie*.

³⁵⁵ D.P.R. 16 marzo 1999, n. 146, *Attuazione della Direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura*.

³⁵⁶ D.P.R. 277/1998, art. 4.

³⁵⁷ D.P.R. 146/1999, artt. 7 e 8.

Lo stesso Decreto stabiliva i criteri procedurali a cui il Gestore era tenuto nell'esercizio delle sue funzioni e individuava nel Ministero dei Trasporti l'organo cui era possibile ricorrere per il riesame delle determinazioni adottate dal Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria in materia di ripartizione della capacità di infrastruttura o in materia di riscossione del canone³⁵⁸. Il Ministero dei Trasporti è, altresì, l'Organismo deputato a rilasciare le licenze ferroviarie e a determinare il canone per l'utilizzo dell'infrastruttura³⁵⁹.

In questo contesto normativo si inserisce la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 marzo 1999, che nel disporre il *Risanamento delle Ferrovie dello Stato* obbligava Ferrovie dello Stato S.p.A. a provvedere entro un mese dall'emanazione della Direttiva a completare il processo di separazione contabile tra le attività per la gestione delle infrastrutture e le attività di trasporto. Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2000 alla separazione contabile sarebbe seguita la separazione societaria fra infrastrutture e attività di trasporto. A seguito della Direttiva, Ferrovie dello Stato S.p.A. aveva avviato una riorganizzazione interna culminata con la creazione di Divisioni autonome, ciascuna incaricata della gestione di singoli settori di attività, tra cui le infrastrutture e la gestione del trasporto passeggeri e merci³⁶⁰.

Con il Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione n. 138 del 31 ottobre 2000 veniva rinnovata la concessione a Ferrovie dello Stato S.p.A. della infrastruttura ferroviaria, riducendone la durata a 60 anni rispetto ai 70 stabiliti dal Decreto del Ministro dei Trasporti n. 225 del 26 novembre 1993. L'atto prevedeva l'obbligo per il concessionario di svolgere le attività relative alla gestione attraverso una divisione autonoma e distinta, anche sotto il profilo contabile, dalle altre strutture destinate allo svolgimento delle attività espletate in qualità di impresa ferroviaria o di servizi di trasporto. Si disponeva, inoltre, che il concessionario dovesse provvedere alla costituzione di un'apposita società cui demandare la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale³⁶¹.

³⁵⁸ D.P.R. 146/1999, art. 10.

³⁵⁹ D.P.R. 146/1999, artt. 4, 5 e 6.

³⁶⁰ G. BERNINI – G.B. NUZZI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 69 ss.

³⁶¹ D.M. 138 del 31 ottobre 2000, art. 1.

Lo strumento cui era affidata la disciplina degli aspetti economici e finanziari del rapporto di concessione tra lo Stato e il Gestore dell'Infrastruttura era il Contratto di Programma. Oggetto della concessione è la progettazione, la costruzione, la messa in esercizio, la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura di cui al D.P.R. 277/1998, nonché la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza connessi alla circolazione dei convogli. A ciò si aggiunge la promozione della integrazione delle infrastrutture ferroviarie e la cooperazione con i Gestori delle Infrastrutture ferroviarie, con particolare riguardo a quelli dei Paesi dell'Unione Europea³⁶².

Si prevedevano, inoltre, obblighi in capo al Gestore volti a garantire la piena utilizzabilità della rete, la costante manutenzione delle linee, l'applicazione di regole trasparenti, uniformi e non discriminatorie per l'accesso e la ripartizione della capacità di infrastruttura, nonché per la conclusione dei relativi accordi con le imprese di trasporto ferroviario.

Il Ministro dei Trasporti e il concessionario stipulavano un Contratto di Programma di durata non inferiore a cinque anni, aggiornabile e rinnovabile annualmente.

In applicazione delle disposizioni del Decreto 138/2000 si costituiva la Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. che subentrava nella titolarità della concessione a Ferrovie dello Stato S.p.A.; inoltre, veniva costituita Trenitalia S.p.A., società nata dall'accorpamento delle Divisioni di Ferrovie dello Stato che si occupavano dell'attività di trasporto.

La Legge finanziaria per il 2001³⁶³ disponeva l'abrogazione della base normativa (artt. 14³⁶⁴ e 18³⁶⁵ del D.L. 333/1992) che permetteva il rilascio della concessione dei servizi di trasporto ferroviario a Ferrovie dello Stato S.p.A., per cui la medesima poteva dirsi

³⁶² D.M. 138 del 31 ottobre 2000, art. 2 c. 1 lett. a e b.

³⁶³ L. 23 dicembre 2000, n. 388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, art. 131.

³⁶⁴ D.L. 333/1992, art. 14: «c. 1. Con riferimento agli enti di cui al presente Capo ed alle società da essi controllate, tutte le attività, nonché i diritti minerari, attribuiti o riservati per legge o con atti amministrativi ad amministrazioni diverse da quelle istituzionalmente competenti, ad Enti pubblici, ovvero a società a partecipazione statale, restano attribuiti a titolo di concessione ai medesimi soggetti che ne sono attualmente titolari».

³⁶⁵ D.L. 333/1992, art. 18: «Fermo restando quanto previsto dalla L. 30 luglio 1990, n. 218, previa comunicazione da inviare alle Camere con un anticipo di almeno 15 giorni, il CIPE potrà deliberare la trasformazione in S.p.A. di Enti pubblici economici, qualunque sia il loro settore di attività. La deliberazione del CIPE produce i medesimi effetti di cui al presente Decreto. A tutte le predette S.p.A., nonché a quelle di cui all'art. 15 c. 1, si applica la disposizione di cui all'art. 3 c. 2 della L. n. 218 del 1990».

valida solo per l'esercizio dell'infrastruttura³⁶⁶. Questa disposizione ha segnato l'inizio dell'apertura del mercato del trasporto ferroviario in Italia in quanto – abolendo il regime concessorio a Ferrovie dello Stato S.p.A. – ha eliminato il monopolio che tale società aveva nel settore. Il regime concessorio nel trasporto ferroviario veniva sostituito attribuendo al Ministro dei Trasporti e della Navigazione il potere di rilasciare titoli autorizzatori ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dal D.P.R. 146/1999. È stato sottolineato che tale previsione ha realizzato «un'apertura alla concorrenza subordinata ... all'adozione di un atto ministeriale mediante il quale si è introdotta una disciplina derogatoria rispetto alla normativa vigente»³⁶⁷.

Il 23 maggio 2000, durante la breve vigenza dell'art. 5 del D.L. 70/2000, veniva rilasciata la prima licenza per lo svolgimento dell'attività di trasporto passeggeri ad Italiana Trasporti Ferroviari S.p.A. (ora Trenitalia S.p.A.).

Allo stato attuale l'assetto del sistema ferroviario risulta strutturato in una società capogruppo, la *holding* Ferrovie dello Stato S.p.A. il cui socio unico è individuato nel Ministero dell'Economia e delle Finanze; la *holding* controlla Trenitalia S.p.A., intestataria di una licenza per lo svolgimento in regime di concorrenza nel servizio di trasporto ferroviario di merci e passeggeri, e RFI S.p.A., titolare di una concessione per l'espletamento in regime di monopolio della gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale. Tale assetto rende incompleto il processo di liberalizzazione del settore poiché RFI, pur essendo dotata di personalità giuridica autonoma, fa parte del gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A., il quale comprende Trenitalia, la principale impresa ferroviaria operante sul mercato italiano. Tale circostanza comporta forme di integrazione delle politiche tra le due articolazioni del medesimo gruppo societario, con conseguenti ripercussioni sull'accesso di altri operatori nel trasporto.

La stessa AGCM, nella segnalazione AS265 del 13 agosto 2003, ha rilevato che il principio di separazione, formalmente recepito con la creazione di due società distinte, incaricate della gestione della rete e della gestione del servizio di trasporto, risulti

³⁶⁶ L'art. 131 della L. 388/2000 riproduceva l'art. 5 del D.L. 28 marzo 2000, n. 70, *Disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche*, soppresso in sede di conversione dalla L. 26 maggio 2000, n. 137.

³⁶⁷ M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 21.

sostanzialmente eluso, atteso che il gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A. – per l’assetto organizzativo che lo connota – continuava a configurarsi come un’unica entità economica. La *holding* Ferrovie dello Stato S.p.A., in virtù dei rapporti di controllo e degli interessi economici in comune con le società RFI e Trenitalia, risulta in grado di condizionare le politiche di impresa delle società appartenenti al medesimo gruppo.

Per questo motivo l’AGCM ha sollecitato l’attuazione di una separazione effettiva che passi attraverso una separazione contabile e societaria transitoria tra il Gestore della Rete e l’impresa di trasporto, per poi approdare alla definitiva separazione proprietaria dei due soggetti. La separazione societaria non appare, infatti, capace di garantire l’effettiva parità di trattamento tra le nuove imprese che intendono accedere alla rete ferroviaria e alle relative *facilities* qualora queste siano nella disponibilità dell’impresa ferroviaria *incumbent*³⁶⁸.

La segnalazione AS265 del 2003 sottolineava che Trenitalia era il cliente più importante di RFI e quest’ultima, nella sua qualità di Gestore dell’Infrastruttura, «determina la possibilità per i concorrenti di Trenitalia di accedere all’infrastruttura stessa e quindi di entrare sul mercato».

Il D.Lgs. 188/2003 è stato per lungo tempo considerato come il *Testo Unico in materia ferroviaria* in quanto disciplinava le modalità di accesso e di utilizzo dell’infrastruttura nazionale, i criteri di rilascio delle licenze, le modalità per la determinazione dei canoni di accesso all’infrastruttura, nonché i criteri per la regolamentazione dei servizi accessori e funzionali all’espletamento del servizio di trasporto ferroviario. Tale Decreto recepiva, altresì, la normativa stabilita dalla Legge finanziaria per il 2001 ed operava la liberalizzazione dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri e merci, confermando un’apertura del mercato ferroviario alle regole della concorrenza più ampia rispetto a quella definita nella normativa comunitaria del Primo Pacchetto³⁶⁹. Si affermavano principi di autonomia e indipendenza delle imprese ferroviarie dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti Locali e il principio di separazione contabile o la costituzione di imprese separate per la

³⁶⁸ P. POLIMANTI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., 17.

³⁶⁹ D.Lgs. 188/2003, art. 16.

gestione dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia.

Il D.Lgs. 188/2003 prevedeva espressamente che il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria fosse un soggetto autonomo e indipendente, sul piano giuridico, organizzativo e decisionale, dalle imprese operanti nel settore dei trasporti³⁷⁰.

La determinazione del canone dovuto per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale veniva stabilito con decreto del Ministro, sentito il Gestore dell'Infrastruttura; quest'ultimo poteva formulare una motivata relazione, ma rimaneva in capo al Ministro la fissazione del livello di tali diritti. Al Gestore della Rete restava il compito di calcolare i diritti effettivamente dovuti da ciascuna impresa per l'utilizzo delle tratte e di procedere alla riscossione di tali diritti³⁷¹.

Il D.Lgs. 188/2003³⁷² individuava l'Organismo di Regolazione, di cui all'art. 30 della Direttiva 2001/14/CE, nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti o nelle sue articolazioni, attribuendo ad esso il compito di vigilare sulla concorrenza nel mercato dei servizi ferroviari, di controllare l'attività del Gestore dell'Infrastruttura e di risolvere le controversie tra quest'ultimo e i soggetti richiedenti l'assegnazione della capacità di infrastruttura. In attuazione di tale disposizione il D.P.R. 2 luglio 2004, n. 184 istituiva l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF), alle dirette dipendenze del Ministro³⁷³.

L'Ufficio è stato oggetto di vari interventi normativi finalizzati al rafforzamento della sua posizione. In particolare, con il D.L. 25 settembre 2009, n. 135³⁷⁴ veniva attribuito all'Ufficio il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei soggetti controllati in caso di violazione della disciplina relativa all'accesso e all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Era prevista altresì l'indipendenza funzionale dell'Ufficio da

³⁷⁰ D.Lgs. 188/2003, art. 11.

³⁷¹ D.Lgs. 188/2003, art. 17.

³⁷² D.Lgs. 188/2003, art. 37.

³⁷³ D.P.R. 2 luglio 2004, n. 184, *Riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, art. 16.

³⁷⁴ D.L. 25 settembre 2009, n. 135, *Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, convertito dalla L. 20 novembre 2009, n. 166.

qualsiasi Autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico.

Il D.L. 6 luglio 2011, n. 98³⁷⁵ ha potenziato l'indipendenza dell'Ufficio stabilendo che fosse dotato di autonomia organizzativa e contabile nei limiti delle risorse economico-finanziarie assegnate e che riferisca annualmente al Parlamento sulle attività svolte. L'indipendenza funzionale dei componenti dell'Ufficio rispetto al Dicastero di appartenenza è stata rafforzata dalla previsione che la guida fosse affidata ad un soggetto nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e scelto tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari. La carica era incompatibile con incarichi politici elettivi, né poteva essere nominato colui che avesse interessi di qualunque natura in conflitto con le funzioni dell'Ufficio³⁷⁶.

Il D.Lgs. 112/2015 – avendo abrogato il D.Lgs. 188/2003 – rappresenta la principale fonte normativa nazionale che disciplina il sistema ferroviario nazionale. Il provvedimento attua la Direttiva 2012/34/UE che istituisce uno Spazio Ferroviario Europeo Unico. Il Decreto chiarisce numerosi aspetti relativi all'utilizzo e alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, alle attività di trasporto per ferrovia, ai criteri per la gestione delle licenze per i servizi di trasporto ferroviario, alla determinazione e riscossione dei canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura, all'assegnazione della capacità infrastrutturale³⁷⁷.

L'ambito di disciplina del decreto è il seguente: *«le regole relative all'utilizzo e alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria adibita a servizi ferroviari nazionali e internazionali ed alle attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie operanti in Italia; i criteri che disciplinano il rilascio, la proroga o la modifica delle Licenze per la prestazione di servizi di trasporto ferroviario da parte delle imprese ferroviarie stabilite in Italia; i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella*

³⁷⁵ D.L. 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, convertito dalla L. 15 luglio 2011, n.111.

³⁷⁶ D.L. 6 luglio 2011, 98, art. 21.

³⁷⁷ L. LORENZONI, *Il Decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 di attuazione della direttiva recast 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2015, n. 2.

riscossione dei canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria ed anche nell'assegnazione della capacità di tale infrastruttura»³⁷⁸.

Nell'ambito delle facoltà introdotte dalla disciplina europea, sono escluse dal campo di applicazione del Decreto alcune tipologie di reti ferroviarie regionali e locali, nonché le imprese che svolgono servizi di trasporto unicamente su tali infrastrutture³⁷⁹.

Prima dell'avvio del processo di liberalizzazione il regime concessorio comportava una riserva di attività all'impresa concessionaria sia per l'infrastruttura che per l'attività di trasporto³⁸⁰. Sulla base della normativa europea e del relativo recepimento nell'ordinamento italiano, il regime concessorio è ora limitato alla gestione e alla manutenzione dell'infrastruttura, mentre per lo svolgimento del servizio di trasporto ferroviario è stato introdotto un regime autorizzatorio.

Il titolo autorizzatorio è rilasciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, su richiesta delle imprese ferroviarie in possesso di licenza per l'espletamento di servizi di trasporto nazionale passeggeri, a condizioni di reciprocità qualora si tratti di imprese ferroviarie aventi sede all'estero o loro consociate.

Il D.Lgs. 112/2015 reca altresì la disciplina delle imprese ferroviarie. In primo luogo, sono ribaditi i principi di indipendenza delle imprese nella gestione, nell'amministrazione e nel controllo interno in materia amministrativa, economica e contabile³⁸¹. Si conferma che il loro patrimonio, il bilancio e la contabilità devono essere distinti da quelli dello Stato, delle Regioni e degli altri Enti Locali e che devono essere

³⁷⁸ D.Lgs. 112/2015, art. 1 c. 1.

³⁷⁹ D.Lgs. 112/2015, art. 1 c. 2.

³⁸⁰ Sulle concessioni di servizi si vedano M. CALCAGNILE, *Durata delle concessioni di servizi pubblici e regime della gestione*, in *Diritto amministrativo*, 2020, n. 3, 591 ss.; N. AICARDI, *L'affidamento delle concessioni di servizi pubblici nella Direttiva 2014/23/UE ed il rapporto con il regolamento (CE) n. 1370/2007 sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada o ferrovia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, n. 3, 533 ss.; A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Giappichelli, Torino, 2018, in part. 103 ss.; M. CLARICH, *Concorrenza e modalità di affidamento delle concessioni*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2014, 42 ss.; G. FIDONE, *Le concessioni come contratti complessi: tra esigenze di flessibilità e moltiplicazione dei modelli*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche*, cit., 279 ss.; G. PERICU, *Le concessioni tra pubblico e privato*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche*, cit., 5 ss.; E. PICOZZA, *Le concessioni nel diritto dell'Unione Europea. Profili e prospettive*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche*, cit., 18 ss.

³⁸¹ D.Lgs. 112/2015, art. 4.

gestite secondo i principi validi per le società commerciali, anche per quanto riguarda gli obblighi di servizio pubblico imposti dallo Stato all'impresa. Qualora l'impresa ferroviaria svolga attività connesse alla gestione dell'infrastruttura, la contabilità e il bilancio sono separati rispetto alle attività relative alla prestazione di servizi di trasporto in modo da evitare sussidi incrociati tra i due settori di attività.

La licenza ha validità temporale illimitata, salvo alcune specifiche fattispecie previste. Infatti, è stabilito che il Ministero provveda con cadenza quinquennale al riesame della posizione di ciascuna impresa ferroviaria alla quale è stata rilasciata la licenza, fatta salva la possibilità di procedere in qualsiasi momento a verifiche e controlli³⁸².

Si individua nel certificato di sicurezza rilasciato dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, di cui al D.Lgs. 10 agosto 2007, n. 162, l'attestazione di conformità alla normativa tecnico-operativa del materiale rotabile dell'impresa.

Il D.Lgs. 112/2015 disciplina, inoltre, l'attività del Gestore dell'Infrastruttura, soggetto del quale si ribadiscono l'autonomia e l'indipendenza sul piano giuridico, organizzativo, decisionale e contabile dalle imprese operanti nel settore dei trasporti. Tale soggetto è il responsabile del controllo della circolazione in sicurezza dei convogli, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria³⁸³. Ad esso sono affidate le funzioni relative alla determinazione e alla riscossione dei canoni e all'assegnazione di capacità di infrastruttura, nonché l'assegnazione delle tracce orarie. Il diritto di accesso deve essere concesso a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti.

È previsto che l'Organismo di Regolazione ponga dei limiti allo svolgimento di servizi di trasporto passeggeri dei quali non è impostata a livello europeo la liberalizzazione. A tale fine, l'Autorità di Regolazione, come previsto dal Regolamento europeo di esecuzione relativo a nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri³⁸⁴, può determinare se la finalità principale di un servizio ferroviario sia il trasporto passeggeri fra stazioni situate in Stati membri diversi o nello stesso Stato membro. In questo secondo caso è richiesto all'impresa ferroviaria il possesso della Licenza nazionale passeggeri.

³⁸² D.Lgs. 112/2015, art. 9.

³⁸³ D.Lgs. 112/2015, art. 11 c. 3.

³⁸⁴ Regolamento di esecuzione (UE) n. 869/2014 della Commissione europea, dell'11 agosto 2014.

La seconda limitazione consentita dal diritto europeo riguarda lo svolgimento di servizi passeggeri in ambito nazionale, compresi i servizi internazionali svolti sul territorio nazionale, qualora il loro esercizio comprometta l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico.

È stata introdotta la possibilità di stabilire un sovrapprezzo dovuto per l'esercizio dei servizi di trasporto di passeggeri a media e lunga percorrenza non forniti nell'ambito di contratti di servizi pubblico su linee predisposte per l'alta velocità³⁸⁵.

Norme specifiche sono stabilite per i contenuti del Prospetto Informativo della Rete (PIR) che il Gestore è tenuto ad elaborare e pubblicare, sul quale l'Organismo di Regolazione può fornire prescrizioni e indicazioni.

Il D.Lgs. 112/2015³⁸⁶, distaccandosi dal D.Lgs. 188/2003³⁸⁷, estende da tre a cinque anni la durata del Contratto di Programma che regola i rapporti tra il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato, prevedendo altresì che il suo contenuto sia comunicato all'Organismo di Regolazione e ai richiedenti.

La normativa di cui si è dato brevemente conto non esaurisce gli ambiti di intervento del D.Lgs. 112/2015, che riguardano anche i canoni di accesso alla rete e l'assegnazione della capacità di infrastruttura. Peraltro, occorre sottolineare come queste ultime disposizioni siano anche connesse agli ambiti di intervento di regolazione del settore da parte dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, per cui si ritiene opportuno darne conto nel seguente Capitolo.

4. L'attuazione delle Direttive del Quarto Pacchetto Ferroviario

4.1 Il D.Lgs. 23 novembre 2018, n. 139

In seguito al D.Lgs. 112/2015, l'Unione Europea ha adottato il Quarto Pacchetto di cui si è dato conto nel precedente Capitolo. La L. 25 ottobre 2017, n. 163, c.d. *Legge di*

³⁸⁵ D.Lgs. 112/2015, art. 12.

³⁸⁶ D.Lgs. 112/2015, art. 15.

³⁸⁷ D.Lgs. 188/2003, art. 14.

delegazione europea 2016-2017 ha delegato il Governo italiano al recepimento delle Direttive facenti parte del Quarto Pacchetto Ferroviario. Il primo intervento attuativo è costituito dal D.Lgs. 23 novembre 2018, n. 139³⁸⁸, che ha apportato modifiche al D.Lgs. 112/2015. Anzitutto, viene ribadita sia l'indipendenza giuridica del Gestore dell'Infrastruttura che l'esclusiva spettanza al Gestore delle decisioni concernenti le funzioni essenziali, concedendo alle imprese ferroviarie o ad altro soggetto avente personalità giuridica la sola possibilità di contribuire allo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria, anche mediante investimenti, manutenzione e finanziamento diretto o tramite il Gestore medesimo, purché non ne derivino conseguenze discriminatorie per l'accesso al mercato³⁸⁹. Permane in capo al Gestore dell'Infrastruttura la facoltà di delegare l'esecuzione di lavori e i relativi compiti circa lo sviluppo, la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria a imprese o società che controllano l'impresa ferroviaria o sono da essa controllate³⁹⁰.

Riguardo al tema dell'emissione di biglietti cumulati e della creazione di un sistema comune di informazione, viene previsto che tale sistema debba essere adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 139/2018 con riferimento ai servizi di trasporto passeggeri che si svolgono a condizioni di libero mercato e non soggetti a contribuzione pubblica³⁹¹. Viene poi sancito che le modalità d'istituzione del sistema di biglietteria integrata debbano essere previste con decreto ministeriale, dove in particolare devono essere stabilite anche le modalità di ripartizione dei costi del servizio integrato tra gli operatori. L'Autorità di Regolazione dei Trasporti deve vigilare affinché il sistema non crei distorsioni di mercato e sia gestito con modalità di accesso equo e non discriminatorio³⁹².

³⁸⁸ D.Lgs. 23 novembre 2018, n. 139, *concernente l'attuazione della Direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la Direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferroviaria e la governance dell'infrastruttura ferroviaria.*

³⁸⁹ D.Lgs. 112/2015, art. 11 c. 5.

³⁹⁰ D.Lgs. 112/2015, art. 11 *ter* c. 1 lett. *b*.

³⁹¹ D.Lgs. 112/2015, art. 13 *bis* c. 1.

³⁹² D.Lgs. 112/2015, art. 13 *bis* c. 2.

4.2 Il D.Lgs. 14 maggio 2019, n. 57

Per quanto concerne il recepimento delle Direttive (UE) 2016/797 e 2016/798 (il pilastro tecnico del Quarto Pacchetto Ferroviario) attraverso i D.Lgs. 14 maggio 2019, nn. 50 e 57, bisogna precisare quanto segue. Il D.Lgs. 57/2019 sull'interoperabilità, dopo aver circoscritto l'ambito di applicazione del Decreto in ossequio a quanto previsto dalla Direttiva (UE) 2016/797, si occupa delle specifiche tecniche d'interoperabilità (STI). Precisato il necessario rispetto delle STI, è previsto che alle fasi di elaborazione e revisione delle STI – che si svolgono presso l'Agenzia Europea dei Trasporti – prenda parte l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria e delle Infrastrutture Autostradali (ANSFISA), informando periodicamente il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti³⁹³.

È specificato, riguardo la possibilità di deroga alle STI, che tutti gli obblighi informativi previsti dalla Direttiva (UE) 2016/797 siano espletati dal Ministero; il richiedente deroga, prima che il Ministero invii alla Commissione la richiesta, deve ottenere un parere vincolante dall'ANSFISA sull'idoneità delle disposizioni alternative alle STI che intende applicare, così da rispettare i requisiti essenziali che le STI mirano a soddisfare³⁹⁴. Il D.Lgs. 57/2019 prevede, altresì, che – al fine di ottemperare alla previsione europea in base alla quale, qualora vi sia stato il rilascio di dichiarazione *CE* di conformità a un componente di interoperabilità non soddisfatti i requisiti essenziali – un Gestore dell'Infrastruttura, un'impresa ferroviaria, un fabbricante o un Ente appaltante deve adottare tutte le misure necessarie per limitare l'ambito d'applicazione del suddetto componente di interoperabilità³⁹⁵. Se tale fattispecie si verifica, chi rileva il mancato rispetto dei requisiti essenziali – una volta adottate le misure più opportune – deve informare l'ANSFISA, la quale valuta la conformità del componente ai requisiti essenziali. Se viene attestato che realmente non vi sia conformità, l'Agenzia ne vieta l'impiego, lo ritira dal mercato oppure lo richiama e deve informare sia il Ministero delle Infrastrutture

³⁹³ D.Lgs. 57/2019, art. 5 c. 3.

³⁹⁴ D.Lgs. 57/2019, art. 6 c. 6.

³⁹⁵ D.Lgs. 57/2019, art. 10 c. 1.

e dei Trasporti che il Ministero dello Sviluppo Economico³⁹⁶, i quali devono informare la Commissione³⁹⁷. Quando si rivolge ai Ministeri suddetti, l'ANSFISA espone i motivi che l'hanno condotta ad attestare la non conformità e precisa se la non conformità derivi da

(a) un'inosservanza dei requisiti essenziali; (b) un'errata applicazione delle specifiche europee; (c) una carenza delle specifiche europee³⁹⁸. Se la motivazione concerne carenze delle STI, uno dei due Ministeri o l'ANSFISA procedono, alternativamente o cumulativamente, a (a) ritirare la specifica dalle pubblicazioni nazionali in cui è iscritta; (b) limitarla o ritirarla; (c) richiedere la sua revisione *ex art. 6* della Direttiva (UE) 2016/797³⁹⁹. Il

D.Lgs. 57/2019 prevede sanzioni amministrative, irrogate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per chi immetta sul mercato componenti di interoperabilità non conformi ai requisiti essenziali oppure con irregolare dichiarazione *CE* oppure privi della stessa⁴⁰⁰. Inoltre, l'ANSFISA può irrogare sanzioni amministrative a chi installi ed utilizzi componenti di interoperabilità in modo difforme dalla loro destinazione⁴⁰¹.

L'ANSFISA – cui è altresì attribuito il compito di monitorare il rispetto dei requisiti essenziali dei sottosistemi strutturali, anche se muniti di dichiarazione *CE* – qualora ravvisi il non rispetto dei requisiti essenziali con riguardo ai sottosistemi strutturali, deve informarne il Ministero. A sua volta il Ministero deve informare la Commissione, la quale può predisporre misure che devono essere applicate dall'ANSFISA al caso concreto⁴⁰². Inoltre, l'Agenzia applica sanzioni amministrative a chi utilizzi nel sistema ferroviario nazionale un sottosistema strutturale in modo difforme dalla sua destinazione, in contrasto con quanto previsto nell'autorizzazione e nella documentazione tecnica che la accompagna⁴⁰³.

Il Decreto prevede che l'autorizzazione alla messa in servizio degli impianti fissi sia rilasciata dall'ANSFISA, la quale deve delineare la procedura e i requisiti per il suo

³⁹⁶ D.Lgs. 57/2019, art. 10 c. 2.

³⁹⁷ D.Lgs. 57/2019, art. 10 c. 3.

³⁹⁸ D.Lgs. 57/2019, art. 10 c. 2.

³⁹⁹ D.Lgs. 57/2019, art. 10 c. 4.

⁴⁰⁰ D.Lgs. 57/2019, art. 11 c. 1.

⁴⁰¹ D.Lgs. 57/2019, art. 11 c. 2.

⁴⁰² D.Lgs. 57/2019, art. 16.

⁴⁰³ D.Lgs. 57/2019, art. 17.

ottenimento⁴⁰⁴. La richiesta di autorizzazione deve pervenire all'Agenzia almeno cinque mesi prima della data prevista per l'attivazione degli impianti fissi. Deve esservi quindi una decisione dell'ANSFISA; se essa dovesse essere negativa, il richiedente può chiedere un riesame della decisione; se l'esito dovesse essere il medesimo, il richiedente è legittimato a ricorrere presso la Commissione di ricorso istituita presso l'Agenzia europea⁴⁰⁵.

Con riferimento all'autorizzazione all'immissione sul mercato dei veicoli, viene disposto che la medesima sia rilasciata dall'Agenzia europea o dall'Agenzia nazionale a seconda che il veicolo debba circolare in più Stati membri o solo all'interno del territorio italiano. La richiesta d'autorizzazione deve essere corredata da apposita documentazione che attesti la compatibilità tecnica del veicolo alle STI e la compatibilità dello stesso alle norme in tema di sicurezza, oltre che la presenza di dichiarazione *CE* di verifica sui sottosistemi mobili di cui il veicolo è composto⁴⁰⁶. L'autorizzazione all'immissione nel mercato indica l'area d'uso del veicolo, la sua conformità alle STI e le condizioni del suo utilizzo. Se un veicolo previamente autorizzato è sottoposto a rinnovo o ristrutturazione, deve esservi una nuova autorizzazione solamente se richiesto dalle STI pertinenti o se i lavori svolti su di esso ne abbiano alterato il livello di sicurezza⁴⁰⁷. Se esercitando i suoi poteri di supervisione riscontra che un veicolo autorizzato non soddisfa i requisiti essenziali applicabili, l'ANSFISA deve adottare le misure correttive necessarie ad assicurarne la conformità⁴⁰⁸, arrivando anche alla sospensione dell'autorizzazione⁴⁰⁹. L'Agenzia può anche revocare l'autorizzazione quando risulta che il requisito non era originariamente soddisfatto e ne dà comunicazione alle altre imprese ferroviarie che utilizzano lo stesso tipo di veicolo⁴¹⁰.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è l'Autorità preposta ai sensi dell'art.27 della Direttiva (UE) 2016/797 ed è responsabile dell'istituzione e dell'esecuzione delle procedure necessarie per la valutazione, l'autorizzazione e il controllo degli Organismi di

⁴⁰⁴ D.Lgs. 57/2019, art. 18 c. 2.

⁴⁰⁵ D.Lgs. 57/2019, art. 18 c. 6.

⁴⁰⁶ D.Lgs. 57/2019, art. 21 c. 2.

⁴⁰⁷ D.Lgs. 57/2019, art. 24 c. 4.

⁴⁰⁸ D.Lgs. 57/2019, art. 26 c. 2.

⁴⁰⁹ D.Lgs. 57/2019, art. 26 c. 3.

⁴¹⁰ D.Lgs. 57/2019, art. 26 c. 4.

Valutazione della Conformità⁴¹¹. La valutazione e il controllo di tali Organismi sono delegate all'Ente Unico nazionale di accreditamento italiano⁴¹².

L'Organismo di Valutazione, per poter essere notificato e svolgere l'attività a cui è preposto, deve avere determinati requisiti. Vengono previsti i requisiti organizzativi, in base ai quali l'Organismo deve avere personalità giuridica, svolgere tutti i compiti valutativi per cui è stato notificato e che la pertinente STI gli affida⁴¹³, avere personale qualificato, seguire procedure aggiornate e pertinenti per valutare la conformità⁴¹⁴, disporre di mezzi e risorse adeguati al compito assegnato⁴¹⁵ e sottoscrivere un contratto di assicurazione per responsabilità civile al fine di coprire tutti gli eventuali rischi in cui può incorrere⁴¹⁶.

L'Organismo di Valutazione deve essere imparziale e indipendente rispetto a chi richieda valutazione del proprio prodotto⁴¹⁷ e tale imparzialità deve essere costantemente garantita e documentata attraverso uno specifico comitato di salvaguardia⁴¹⁸. Sono previste ipotesi di incompatibilità dei dirigenti e del personale responsabile, sempre a salvaguardia dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'Organismo⁴¹⁹.

4.3 Il D.Lgs. 14 maggio 2019, n. 50

Riguardo al D.Lgs. 14 maggio 2019, n. 50 è possibile riproporre la stessa tripartizione utilizzata dalla Direttiva (UE) 2016/798. Il primo profilo riguarda la descrizione del sistema di sicurezza ferroviaria, e a tal proposito vengono delineati con precisione i ruoli del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'ANSFISA, dei Gestori delle Infrastrutture, delle imprese ferroviarie, dei Soggetti Responsabili di Manutenzione e di ogni altro soggetto che può impattare sul funzionamento del sistema ferroviario (ad esempio, fornitori, fabbricanti, Enti appaltanti, etc.); ciò per assicurare

⁴¹¹ D.Lgs. 57/2019, art. 27 c. 1.

⁴¹² D.Lgs. 57/2019, art. 27 c. 3.

⁴¹³ D.Lgs. 57/2019, art. 30 c. 2.

⁴¹⁴ D.Lgs. 57/2019, art. 30 c. 3.

⁴¹⁵ D.Lgs. 57/2019, art. 30 c. 4.

⁴¹⁶ D.Lgs. 57/2019, art. 30 c. 5.

⁴¹⁷ D.Lgs. 57/2019, art. 31 c. 1.

⁴¹⁸ D.Lgs. 57/2019, art. 31 c. 2.

⁴¹⁹ D.Lgs. 57/2019, art. 31 c. 3.

pieno rispetto e sviluppo del sistema di sicurezza operante nel sistema di trasporto ferroviario⁴²⁰.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'ANSFISA e le altre Autorità nazionali eventualmente interessate apportano le necessarie modifiche alle norme nazionali di rispettiva competenza, nel rispetto dei Metodi Comuni di Sicurezza (CSM) e delle modifiche agli stessi anche per attuare almeno gli Obiettivi Comuni di Sicurezza (CST)⁴²¹. Spetta, poi, all'ANSFISA la notifica di tali norme alla Commissione⁴²².

Viene recata la disciplina delle nuove norme tecniche nazionali in materia di sicurezza⁴²³. Prima che esse entrino a far parte del sistema giuridico italiano, è necessaria la notifica del progetto alla Commissione e all'Agenzia europea⁴²⁴. Se la nuova norma è conseguenza di una situazione d'urgenza, l'ANSFISA può introdurla immediatamente, ma la successiva comunicazione della stessa all'Agenzia europea e alla Commissione rimane comunque necessaria⁴²⁵. È previsto che l'unico caso in cui può non essere notificata una norma sia quello di una norma strettamente locale, la quale deve comunque essere riportata nei registri dell'infrastruttura⁴²⁶.

Il secondo pilastro ha ad oggetto certificati ed autorizzazioni di sicurezza. L'elaborazione dei sistemi di gestione della sicurezza è condotta dai Gestori dell'Infrastruttura e dalle imprese ferroviarie, nel rispetto delle STI e dei CSM e raggiungendo almeno gli obiettivi contenuti nei CST⁴²⁷. Il sistema di gestione di sicurezza deve essere documentato in tutti i suoi aspetti ed in particolare deve delineare con chiarezza la ripartizione della responsabilità tra Gestore dell'Infrastruttura e impresa⁴²⁸. Vengono individuati i requisiti minimi essenziali del sistema di sicurezza, il quale necessita di adattamento in funzione del tipo, delle dimensioni e dell'area dell'attività svolta, dovendo inoltre i Gestori e le imprese aggiungere ogni altro elemento necessario a coprire

⁴²⁰ D.Lgs. 50/2019, art. 4.

⁴²¹ D.Lgs. 50/2019, art. 6 c. 1.

⁴²² D.Lgs. 50/2019, art. 6 c. 2.

⁴²³ D.Lgs. 50/2019, art. 7.

⁴²⁴ D.Lgs. 50/2019, art. 7 c. 4.

⁴²⁵ D.Lgs. 50/2019, art. 7 c. 5.

⁴²⁶ D.Lgs. 50/2019, art. 7 c. 8.

⁴²⁷ D.Lgs. 50/2019, art. 8 c. 1.

⁴²⁸ D.Lgs. 50/2019, art. 8 c. 2.

i rischi per la sicurezza⁴²⁹. I sistemi di gestione della sicurezza devono garantire il coordinamento di Gestore e imprese per i casi di emergenza⁴³⁰. Entro il 31 maggio di ogni anno, i Gestori dell'Infrastruttura e le imprese ferroviarie trasmettono all'ANSFISA una relazione annuale sulla sicurezza relativa all'anno solare precedente⁴³¹.

Per poter gestire e far funzionare un'infrastruttura ferroviaria, ogni Gestore dell'Infrastruttura deve ottenere un'autorizzazione di sicurezza dall'ANSFISA⁴³², la quale deve decidere sulla domanda di autorizzazione entro quattro mesi da quando il richiedente abbia fornito tutte le informazioni prescritte dal Decreto⁴³³. L'autorizzazione, valida per cinque anni e rinnovabile⁴³⁴, attesta la conformità del sistema di gestione della sicurezza⁴³⁵; necessita di modifiche o integrazioni allorché vengano modificati i sottosistemi dell'infrastruttura o il quadro normativo di riferimento⁴³⁶; va notificata dall'Agenzia nazionale all'Agenzia europea entro 2 settimane dal rilascio o dalla sua modifica⁴³⁷.

Prima di disciplinare le indagini sugli incidenti, il Decreto si occupa dell'operato dell'ANSFISA nel settore del trasporto ferroviario, affidandole il potere di regolamentazione tecnica e di esplicazione dei principi e dei criteri di sicurezza ferroviaria; enuclea nel dettaglio i singoli compiti dell'ANSFISA in ambito ferroviario⁴³⁸. L'ANSFISA ha il compito di riconoscere gli Organismi Indipendenti Ferroviari (OIF)⁴³⁹, i quali hanno la funzione di coadiuvare l'ANSFISA in determinati compiti afferenti alla sicurezza ferroviaria, quali l'effettuazione di valutazioni di conformità e di processo, qualifiche di

⁴²⁹ D.Lgs. 50/2019, art. 8 c. 3.

⁴³⁰ D.Lgs. 50/2019, art. 8 c. 9.

⁴³¹ D.Lgs. 50/2019, art. 8 c. 10. Tale relazione contiene «a) i dati relativi alle modalità di conseguimento degli Obiettivi di Sicurezza interni all'organizzazione e i risultati dei piani di sicurezza; b) un resoconto dello sviluppo degli Indicatori Nazionali di Sicurezza e dei CSI di cui all'art. 5, se pertinente per il soggetto che trasmette la relazione; c) i risultati degli audit di sicurezza interni;

d) le osservazioni in merito alle carenze e al malfunzionamento dell'esercizio ferroviario e della gestione dell'infrastruttura che rivestono un interesse per l'ANSFISA, compresa una sintesi delle informazioni fornite dai soggetti interessati ai sensi dell'art. 4 c. 5 lett. b; e) una relazione sull'applicazione dei pertinenti CSM».

⁴³² D.Lgs. 50/2019, art. 11 c. 1.

⁴³³ D.Lgs. 50/2019, art. 11 c. 5.

⁴³⁴ D.Lgs. 50/2019, art. 11 c. 3.

⁴³⁵ D.Lgs. 50/2019, art. 11 c. 2.

⁴³⁶ D.Lgs. 50/2019, art. 11 c. 4.

⁴³⁷ D.Lgs. 50/2019, art. 11 c. 6.

⁴³⁸ D.Lgs. 50/2019, art. 16 c. 2.

⁴³⁹ D.Lgs. 50/2019, art. 16 c. 2 lett. α.

laboratori, esecuzione di prove, nei relativi processi autorizzativi sulla base di norme nazionali non soggette a notifica.

Il Decreto delinea i compiti e i poteri di supervisione dell'ANSFISA sull'utilizzo permanente di un sistema di gestione della sicurezza, tramite l'applicazione dei principi enunciati nei pertinenti CSM, da parte di Gestori e imprese ferroviarie, responsabili nell'adozione di tali sistemi. Per agevolare l'attività di supervisione, le imprese ferroviarie che si immettono nel mercato devono comunicarlo almeno due mesi prima all'ANSFISA⁴⁴⁰, la quale può disporre direttamente delle misure provvisorie qualora ravvisi gravi rischi per la sicurezza, anche limitando o sospendendo un certificato rilasciato dall'Agenzia europea⁴⁴¹. In tal caso deve informarla e quest'ultima, qualora non si trovi d'accordo con quanto esposto dall'ANSFISA, può chiederle di revocare le misure adottate; tuttavia, se le due Agenzie non trovano un accordo la misura rimane in vigore e deve aversi un sindacato giurisdizionale *ex art. 18 c. 4*.

Sanciti i principi di trasparenza e non discriminazione, il Decreto prevede che l'ANSFISA debba rispondere entro 30 giorni ad ogni richiesta che le pervenga dalle imprese ferroviarie e comunicare senza indugio alle imprese stesse le proprie richieste, adottando le decisioni più consone nei quattro mesi successivi alla data in cui ha ottenuto tutte le informazioni necessarie⁴⁴².

Infine, l'ANSFISA deve redigere una relazione annuale sull'attività svolta nell'anno solare precedente, evidenziando evoluzioni, modifiche, deroghe, risultati ed esperienza acquisiti nel settore della sicurezza ferroviaria, oltre che l'evoluzione avvenuta riguardo certificati e autorizzazioni di sicurezza; tale relazione viene trasmessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al Presidente del Consiglio dei ministri e al Parlamento⁴⁴³.

Analogamente al terzo profilo della Direttiva in tema di sicurezza ferroviaria, il Decreto disciplina le indagini sugli incidenti e inconvenienti; tali indagini vengono compiute dall'Organismo Investigativo nazionale, posto alla diretta dipendenza del Ministero così da garantire la piena autonomia funzionali dagli altri uffici, come anche

⁴⁴⁰ D.Lgs. 50/2019, art. 17 c. 2.

⁴⁴¹ D.Lgs. 50/2019, art. 17 c. 6.

⁴⁴² D.Lgs. 50/2019, art. 18.

⁴⁴³ D.Lgs. 50/2019, art. 19.

dall'ANSFISA⁴⁴⁴. Tutti gli inconvenienti e gli incidenti devono essere obbligatoriamente segnalati dai Gestori, dalle imprese e dall'ANSFISA all'Organismo Investigativo, corredando la segnalazione con tutte le informazioni necessarie. L'Organismo investigativo, entro i successivi due mesi, decide se aprire o meno un'indagine⁴⁴⁵.

Se si tratta di incidenti gravi⁴⁴⁶, l'Organismo investigativo ha l'obbligo d'indagine⁴⁴⁷, finalizzata a migliorare la sicurezza ferroviaria poiché mirata a prevenire futuri accadimenti di tal genere. Se, invece, non si tratta di incidenti gravi ma di circostanze che avrebbero potuto portare ad incidenti gravi, l'Organismo ha facoltà di decisione sull'apertura dell'indagine, tenendo conto di (a) gravità dell'incidente o inconveniente; (b) riconducibilità ad una serie di altri incidenti o inconvenienti pertinenti al sistema nel suo complesso; (c) impatto dell'evento sulla sicurezza ferroviaria; (d) richieste dei Gestori dell'Infrastruttura, delle imprese ferroviaria, dell'ANSFISA o delle competenti strutture del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁴⁴⁸.

Terminate le indagini, l'Organismo Investigativo redige, entro un termine massimo di dodici mesi dal verificarsi dell'evento, una relazione illustrativa finale⁴⁴⁹. L'Organismo Investigativo deve relazionarsi anche con l'Agenzia europea, comunicandole entro sette giorni l'apertura dell'indagine, ed inviandole la relazione finale⁴⁵⁰. L'Organismo Investigativo formula quindi delle raccomandazioni rivolte all'ANSFISA e, se del caso, all'Agenzia europea, in alcun modo costituenti presunzioni – nemmeno *hominis* – nell'ambito dell'eventuale procedimento giurisdizionale in corso d'esecuzione. Tali raccomandazioni devono essere tenute in considerazione, tanto che entro dodici mesi dal loro ricevimento devono essere comunicate all'Organismo Investigativo le misure

⁴⁴⁴ D.Lgs. 50/2019, art. 20.

⁴⁴⁵ D.Lgs. 50/2019, art. 20 c. 3.

⁴⁴⁶ Definiti dall'art. 3 lett. n come «qualsiasi collisione ferroviaria o deragliamento di treni che causa la morte di almeno una persona oppure il ferimento grave di 5 o più persone oppure seri danni al materiale rotabile, all'infrastruttura o all'ambiente, nonché qualsiasi altro incidente con le stesse conseguenze avente un evidente impatto sulla regolamentazione della sicurezza ferroviaria o sull'agevolazione della stessa; per "seri danni" si intendono i danni il cui costo totale può essere stimato immediatamente dall'Organismo Investigativo in almeno 2 milioni di euro».

⁴⁴⁷ L'art. 21 c. 4 specifica come in alcun modo l'indagine svolta dall'Organismo d'indagine possa essere considerata sostitutiva di quella che eventualmente l'Autorità giudiziaria ritenga opportuno disporre sullo stesso accadimento. ⁴⁴⁸ D.Lgs. 50/2019, art. 21 c. 2.

⁴⁴⁹ D.Lgs. 50/2019, art. 24.

⁴⁵⁰ D.Lgs. 50/2019, art. 25.

correttive adottate o che si vogliono adottare in conseguenza di quanto formulato tramite raccomandazione⁴⁵¹.

⁴⁵¹ D.Lgs. 50/2019, art. 26.

CAPITOLO QUARTO

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI E IL SUO RUOLO NEL SETTORE DEL TRASPORTO FERROVIARIO ITALIANO

1. Il ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti

Il settore dei servizi di trasporto ferroviario è stato tradizionalmente caratterizzato dalla presenza di monopoli pubblici nazionali verticalmente integrati, aziende contemporaneamente proprietarie dell'unica infrastruttura ferroviaria nazionale e uniche esercenti dei servizi di trasporto. Il processo di liberalizzazione dei sistemi nazionali di trasporto ferroviario, avviato con le Direttive comunitarie degli anni Novanta, si è quindi caratterizzato per il principio di separazione tra la gestione delle infrastrutture ferroviarie, un servizio di interesse generale connotato dall'obbligo a contrarre, e l'esercizio del servizio di trasporto ferroviario, un'attività di impresa aperta al mercato svolta in regime di piena concorrenza⁴⁵².

Il passaggio dal regime di monopolio in capo a soggetti pubblici – sia della gestione della rete che del servizio di trasporto – ad un regime di apertura alla concorrenza nel settore del trasporto ha evidenziato l'esigenza di predisporre strumenti regolatori idonei a garantire un controllo pubblico sull'erogazione del servizio secondo criteri quantitativi e qualitativi predeterminati, ma soprattutto sulle condizioni di accesso alle infrastrutture ferroviarie. Ciò in quanto se, da un lato, il processo di liberalizzazione è stato finalizzato alla creazione delle condizioni per consentire ad una nuova impresa, diversa dall'operatore storico, di accedere all'infrastruttura ferroviaria e di operare in concorrenza con quest'ultimo, dall'altro, ha soltanto neutralizzato il tradizionale sistema dell'integrazione verticale precedentemente in essere.

⁴⁵² M. MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in materia di infrastrutture e trasporto*, Giuffrè, Milano, 2013, in part. 67 ss.

Le trasformazioni delle aziende nazionali pubbliche di trasporto ferroviario in società per azioni sono avvenute mantenendo un sistema basato sulla separazione, inizialmente soltanto contabile, del Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria dalla impresa esercente il servizio. Ai Governi nazionali è stato, infatti, consentito di adottare un sistema di *governance* in cui il Gestore della Rete e la neonata impresa di trasporto rimanessero sotto il controllo della medesima impresa pubblica (*holding* pubblica) o dello Stato. Questo sistema di *governance* ha presentato – e continua a presentare – evidenti ostacoli alla pienaliberalizzazione del settore, come dimostrato dalle condotte dei Gestori delle Infrastrutture ferroviarie nazionali volte a scoraggiare l'accesso alla rete ferroviaria di nuovi concorrenti per le imprese *incumbent* o per le imprese controllate dalla stessa *holding* pubblica. Per queste ragioni, nel settore del trasporto ferroviario l'infrastruttura costituisce un classico esempio di monopolio naturale, nel senso che non è economicamente e tecnicamente conveniente costruire più reti sulla stessa tratta; diversamente dal servizio di trasporto ferroviario che, invece, può essere offerto in concorrenza⁴⁵³.

L'accesso alla rete ferroviaria diviene, tuttavia, una condizione necessaria per potere prestare il servizio di trasporto ferroviario e le caratteristiche tecniche dell'infrastruttura, che non ne rendono ipotizzabile la duplicabilità, costituiscono un fattore di rigidità di cui hanno dovuto tenere conto le politiche di liberalizzazione. La rete ferroviaria costituisce una infrastruttura essenziale (c.d. *essential facility*), *i.e.* un bene indispensabile per le imprese che erogano – in concorrenza tra loro – i servizi di trasporto ferroviario di merci e passeggeri, laddove nel settore dell'infrastruttura ferroviaria risulta attivo un solo concessionario pubblico⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Come osservato dalla Commissione nella Comunicazione sul *Quarto Pacchetto Ferroviario – Completare lo Spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee*, COM(2013) 25, del 30 gennaio 2013: «La maggior parte della rete dell'Unione Europea è stata progettata a livello nazionale come rete unica. Inoltre, l'utilizzo efficiente dell'infrastruttura poggia sul suo uso intensivo. Quindi nell'Unione Europea l'infrastruttura è, e probabilmente rimarrà, un monopolio naturale. La legislazione vigente dell'Unione Europea richiede quindi un livello di separazione tra i Gestori dell'Infrastruttura, i quali gestiscono la rete, e le imprese ferroviarie che gestiscono i servizi ferroviari operanti su tale rete, allo scopo di garantire un trattamento giusto ed equo a tutte le imprese ferroviarie».

⁴⁵⁴ I. PICCIANO, *I confini interpretativi della dottrina dell'essential facility e sua applicazione al mercato del trasporto ferroviario in Italia: problemi e limiti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, n. 2, 387 ss.

Attesa la natura di bene indispensabile dell'infrastruttura ferroviaria, ne deriva che trova applicazione nel mercato del trasporto la c.d. *essential facility doctrine*, secondo cui un'impresa detentrica di un'infrastruttura essenziale – il cui accesso da parte di imprese terze risulti necessario per lo svolgimento di attività economiche in un mercato a valle – può commettere un abuso di posizione dominante qualora neghi o imponga ai suoi concorrenti su tale mercato a valle condizioni inique di accesso all'infrastruttura⁴⁵⁵.

All'interno dell'Unione Europea la dottrina della *essential facility* è stata inquadrata nei casi di abuso di posizione dominante sanzionati dall'art. 102 TFUE⁴⁵⁶.

A tal riguardo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha statuito che affinché sia configurabile una violazione del divieto di abuso di posizione dominante da parte del proprietario di un'infrastruttura essenziale debbano ricorrere una serie di presupposti, quali

⁴⁵⁵ La c.d. *essential facility doctrine* nasce dalla prassi *antitrust* statunitense volta a verificare se il rifiuto di un'impresa di contrattare con le altre l'accesso ai suoi impianti non desse luogo ad una strategia di creazione di un monopolio del mercato, e non risultasse quindi sanzionabile in base alla normativa *antitrust* (*Sherman Antitrust Act* del 1890), che proibiva l'abuso di posizione dominante acquisita legalmente o in via di fatto su un mercato.

L'origine del concetto di *essential facility* risale alla decisione della Suprema Corte statunitense *United States v. Terminal R.R. Ass'n*, 224 U.S. 383 del 1912. La Corte era stata investita di una fattispecie riguardante uno snodo ferroviario il cui controllo consentiva l'esercizio di un potere di monopolio nei confronti di ogni impresa in entrata ed in uscita dal medesimo. Un consorzio di società ferroviarie aveva acquistato la proprietà dello snodo e si trovava nella posizione di far valere il proprio potere di mercato, al fine di escludere le imprese concorrenti dall'accesso a tale infrastruttura. La Corte aveva ritenuto, quindi, che il miglior rimedio a questa distorsione del confronto competitivo tra le imprese fosse l'imposizione dell'obbligo di ammettere al consorzio anche i concorrenti, considerando essenziale l'accesso allo snodo per competere sul mercato dei servizi ferroviari. Sulla *essential facility doctrine* si veda

D. DURANTE – G.G. MOGLIA – A. NICITA, *La nozione di essential facility tra regolamentazione e antitrust*, in *Mercato concorrenza regole*, 2001, n. 2, 257 ss.

⁴⁵⁶ TFUE, art. 102: «È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo. Tali pratiche abusive possono consistere in particolare: a) nell'imporre direttamente o indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita o altre condizioni di transazione non eque; b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori; c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza; d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

Sull'abuso di posizione dominante si vedano G. D'IPPOLITO, *L'abuso di posizione dominante*, in G. CASSANO – A. CATRICALÀ – R. CLARIZIA (a cura di), *Concorrenza, mercato e diritti dei consumatori*, cit., 551 ss.; M. FILICE, *Le nuove frontiere in tema di abuso di posizione dominante*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n. 1, 87 ss.; N. RANGONE, *Principi comunitari e disciplina interna della concorrenza: l'abuso di posizione dominante in un'analisi per casi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, n. 6, 1305 ss.

- (i) l'esistenza di un'infrastruttura, controllata in via esclusiva da un'impresa, dal cui accesso dipende la possibilità di sviluppare un'attività economica nel mercato che si trova a valle dell'infrastruttura stessa;
- (ii) l'impossibilità, strutturale o economica, per le imprese concorrenti nel mercato a valle di duplicare l'infrastruttura;
- (iii) il diniego di accesso opposto dal proprietario / Gestore dell'Infrastruttura a coloro che sono concorrenti nel mercato a valle ovvero la concessione dell'accesso a condizioni inique;
- (iv) l'assenza di una legittima ed obiettiva ragione di giustificazione al diniego di accesso.

Dato il costo proibitivo della realizzazione di reti ferroviarie parallele, si è visto come i Legislatori europeo e nazionale abbiano individuato nella separazione verticale (c.d. *unbundling*), ovvero nella separazione tra il Gestore dell'Infrastruttura e le imprese di trasporto ferroviario, lo strumento per introdurre la concorrenza nel settore⁴⁵⁷.

L'entrata di nuovi operatori ha reso necessaria la definizione di norme e istituti di regolazione per disciplinare la distribuzione e l'uso di una risorsa scarsa. La regolazione serve a dettare una cornice normativa che impedisca all'impresa che gestisce l'infrastruttura ferroviaria, elemento essenziale al servizio di trasporto, di sfruttare questa sua peculiarità a proprio vantaggio e a discapito dei concorrenti, con comportamenti abusivi. I modelli di separazione adottati all'interno dell'Unione Europea (contabile, gestionale o legale) rendono possibile la presenza di imprese verticalmente integrate attive sia nella gestione dell'infrastruttura che nel trasporto. Secondo autorevole dottrina, «non

⁴⁵⁷ Si veda la Nota del maggio 2011 del Parlamento Europeo *L'impatto della separazione tra Gestore dell'Infrastruttura e operatore ferroviario nell'Unione Europea*, in cui si precisa che «Dato il costo proibitivo della realizzazione di una rete ferroviaria parallela, la separazione verticale è di norma l'unico strumento cui ricorrere per introdurre la concorrenza nel settore ferroviario, tuttavia non è sinonimo di liberalizzazione o concorrenza, sebbene sia di solito considerata un'importante preconditione per l'apertura del mercato in settori caratterizzati da monopolio naturale e aspetti potenzialmente competitivi dell'offerta dei servizi. Ai fini della presente nota: liberalizzazione significa consentire a più di un'impresa ferroviaria (IF) di usare l'infrastruttura ferroviaria ... Pertanto, liberalizzazione significa che almeno un'IF, che è totalmente indipendente dal Gestore dell'Infrastruttura (GI), ha la possibilità di fornire servizi ferroviari. Non discriminazione significa pari trattamento di tutte le IF da parte del GI sotto il profilo dell'accesso alla capacità della rete ferroviaria. *Unbundling*, o separazione verticale, significa separare le funzioni del GI dall'attività di qualsiasi IF onde garantire la non discriminazione. Per *unbundling* si intende pertanto una situazione in cui tutte le imprese ferroviarie sono indipendenti dal Gestore dell'Infrastruttura, affinché tale indipendenza strutturale porti ad un'indipendenza del comportamento degli attori».

si può passare, in un solo colpo e rapidamente, dal monopolio (legale) alla concorrenza (imposta dalla legge)»⁴⁵⁸.

Il modello di liberalizzazione del trasporto ferroviario ruota, quindi, attorno al principio di separazione tra Gestore della Rete ed imprese che offrono il servizio di trasporto ferroviario, collegato ad un sistema autorizzatorio per poter svolgere quest'ultima attività e ad un generale diritto all'accesso alla rete ferroviaria per i soggetti autorizzati. Sono, quindi, tre i soggetti principali coinvolti nella prestazione del servizio ferroviario: (i) il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria⁴⁵⁹, con il compito di gestire, curare lo sviluppo e la manutenzione dell'infrastruttura; (ii) le imprese ferroviarie⁴⁶⁰ che forniscono i servizi di trasporto con le quali il Gestore è tenuto a contrattare la cessione di capacità di trasporto a condizioni non discriminatorie; (iii) l'Organismo di Regolazione⁴⁶¹, ovvero il soggetto che vigila affinché vi sia una gestione efficiente e l'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria.

Fino all'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti il ruolo di regolatore in attuazione del recepimento in Italia della normativa comunitaria del Primo Pacchetto Ferroviario⁴⁶² è stato svolto dall'Ufficio per la Regolamentazione dei Servizi Ferroviari (URSF), istituito dall'art. 16 del D.P.R. 184/2004⁴⁶³ e collocato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

⁴⁵⁸ S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, cit., 16.

⁴⁵⁹ Ai sensi dell'art. 3 c. 1 lett. b del D.Lgs. 112/2015 viene definito «qualsiasi organismo o impresa responsabili dell'esercizio, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria di una rete nonché della partecipazione al suo sviluppo come stabilito dallo Stato nell'ambito della sua politica generale sullo sviluppo e sul finanziamento dell'infrastruttura».

⁴⁶⁰ Ai sensi dell'art. 3 c. 1 lett. a del D.Lgs. 112/2015 viene definita «qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza, la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto sia di merci sia di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono solo la trazione».

⁴⁶¹ Ai sensi dell'art. 3 c. 1 lett. t del D.Lgs. 112/2015 viene definito «l'Autorità di Regolazione dei Trasporti istituita dall'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 ... come modificato dall'art. 36 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 ... che è anch'Organismo nazionale di Regolazione di cui all'art. 55 della Direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio». ⁴⁶² D.Lgs. 188/2003 (abrogato dal D.Lgs. 112/2015), art. 37 c. 1.

⁴⁶³ Questa scelta è stata oggetto di una formale censura da parte della Commissione Europea nell'ambito sia del procedimento precontenzioso del 10 maggio e del 21 novembre 2007 nei confronti della Repubblica Italiana, che nell'ambito del ricorso proposto il 12 luglio 2011 dinanzi alla CGUE, sez. I, giudizio definito con sentenza 3 ottobre 2013, causa C-369/2011. Al § 49 della sentenza si legge che «La Commissione ritiene che la piena e necessaria indipendenza dell'Organismo di Regolamentazione da tutte le imprese ferroviarie non sia garantita dalla normativa italiana, dal momento che il personale dell'Organismo di Regolazione è costituito da funzionari del Ministero e che quest'ultimo continuerebbe ad esercitare un'influenza decisiva sul gruppo FS, il quale comprende la principale impresa ferroviaria italiana, ossia Trenitalia, e quindi anche su quest'ultima». Quest'ultima censura è stata, tuttavia,

In dottrina la necessità dell'istituzione di un Regolatore nazionale indipendente è stata da più parti successivamente auspicata⁴⁶⁴.

Il D.L. 201/2011 (c.d. Decreto “Salva Italia”), nell’ambito di un programma di liberalizzazione del settore dei trasporti, assegnava al Governo il compito di individuare, con regolamenti di delegificazione da emanarsi entro sei mesi, l’individuazione tra le Autorità indipendenti esistenti dell’Autorità preposta alla Regolazione del settore aereo, ferroviario e portuale, individuandone le relative funzioni⁴⁶⁵. La legge di conversione (L. 214/2011) definiva in maniera più puntuale il quadro della regolazione, estendendone l’ambito di intervento alle infrastrutture della mobilità urbana anche collegata a stazioni, aeroporti e porti.

Il D.L. 1/2012 (c.d. Decreto “Cresci Italia”) ha previsto che le competenze stabilite nel D.L. 201/2011 – estese ulteriormente anche alla regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali nonché al settore autostradale – fossero transitoriamente assegnate all’AEEG⁴⁶⁶. Infine, tale previsione normativa è stata modificata con la legge di conversione 27/2012 con la quale è stata istituita l’Autorità di Regolazione dei Trasporti.

giudicata infondata dalla Corte, al § 64 «Quanto all’argomento relativo alla compatibilità della legislazione italiana in vigore alla data di proposizione del ricorso con l’art. 30 § 1 della Direttiva 2001/14, è sufficiente ricordare che, secondo tale disposizione, l’Organismo di Regolamentazione può essere il Ministero competente in materia di trasporti. Ne consegue che la Commissione non può far leva sulla sola circostanza che l’URSF appartiene al tale Ministero per concludere che esso non è indipendente». Si vedano A.M. ALTIERI, *L’indipendenza del gestore della rete ferroviaria nel diritto europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, n. 2, 140 ss.; L. DI GIROLAMO, *La condanna della Corte di Giustizia dell’Unione Europea nei confronti dell’Italia in punto all’attività di determinazione dei diritti di accesso all’infrastruttura ferroviaria: il nuovo riparto di competenze tra soggetti regolatori ed il ruolo della Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2014, n. 1, 380 ss.; R. FLACCO JR., *La garanzia di imparzialità del gestore della rete ferroviaria nel procedimento di determinazione dei diritti per l’accesso all’infrastruttura di rete*, in *Foro amministrativo*, 2014, n. 3, 738 ss.

⁴⁶⁴ G. PITRUZZELLA, *Regolazione e concorrenza*, in *Federalismi*, 2014, n. 22, 4: «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 anti-competitivi, laddove le regole lascino agli operatori margini di discrezionalità nella loro applicazione e non disciplinino fin nel minimo dettaglio le loro condotte». Si veda anche A. TONETTI, *L’Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 6, 589 ss.

⁴⁶⁵ D.L. 201/2011, art. 37.

⁴⁶⁶ D.L. 1/2012, art. 36.

1.1 La *Essential Facility Doctrine* nel contesto concorrenziale ferroviario

Il concetto di *essential facility* si riferisce ad una dottrina che affonda le sue radici nell'abuso di posizione dominante mediante rifiuto di fornire materiali o servizi. La libertà degli operatori economici di contrarre o di non contrarre non è, infatti, illimitata nel caso in cui si generino effetti anticoncorrenziali. L'obiettivo del Regolatore nell'applicare tale dottrina è quello di favorire la concorrenza in mercati che – a causa della loro struttura ovvero perché caratterizzati da passati regimi di monopolio – sono restii a permettere l'ingresso di nuovi concorrenti con conseguente danno per il fruitore del servizio. Si tratta, dunque, di una dottrina che deve costantemente mediare tra l'interesse pubblico (rappresentato dai concorrenti del proprietario) e quello dell'operatore principale. Uno sbilanciamento verso l'uno o l'altro può portare, infatti, danni per il consumatore⁴⁶⁷.

Tale dottrina nasce negli Stati Uniti d'America allorché, la Corte Suprema, agli inizi del Ventesimo secolo, ha esaminato il caso di un gruppo di società proprietarie della rete ferroviaria di Saint Louis che, unendosi in un'associazione, avevano impedito l'ingresso di altre società potenzialmente concorrenti. Il Governo americano aveva ritenuto che tale associazione rappresentasse una limitazione illegale del diritto della concorrenza; la Corte ha condiviso tale impostazione condannando le società ferroviarie coinvolte sia per aver concluso un accordo illegale restrittivo della concorrenza, che per aver tentato di monopolizzare il mercato ai sensi dei §§ 1 e 2 dello *Sherman Antitrust Act* del 1890.

La Corte successivamente ha definito, nel caso *Seventh circuit* del 12 gennaio 1983, le caratteristiche che doveva avere una *facility* per poter essere definita essenziale: (i) deve essere controllata da un monopolista; (ii) non deve essere ragionevolmente duplicabile; (iii) non deve essere stata offerta in uso; (iv) deve poter essere usata sia dall'operatore principale che dal proprietario.

La giurisprudenza europea non ha mai previsto una elencazione così puntuale di tutte le caratteristiche che devono essere rispettate perché si abbia una *essential facility*; l'accento, tuttavia, viene posto sulla effettiva insostituibilità dell'infrastruttura essenziale e

⁴⁶⁷ R. ROTIGLIANO, *Beni pubblici, reti e la dottrina delle essential facilities*, in *Diritto amministrativo*, 2006, n. 4, 947 ss.

quindi sull'effettivo utilizzo in chiave concorrenziale da parte del concorrente. L'interpretazione europea di *essential facility* porta a considerare indubbiamente le ferrovie come una struttura insostituibile soggetta alla dottrina della *essential facility* rispetto al mercato di trasporto di persone e di merci su treno. Questo rappresenta un monopolio naturale, in quanto non è creato dalla legge ma dalle circostanze di fatto; sarebbe infatti difficile immaginare che tutti gli operatori presenti nel mercato rilevante possano realizzare la propria rete ferroviaria⁴⁶⁸.

In ambito ferroviario i due casi più rilevanti considerati dalla Corte di Giustizia riguardano entrambi la gestione del *tunnel* sotto il Canale della Manica.

La prima sentenza da considerare è il caso *European Night Services*⁴⁶⁹, il quale nasca da una richiesta di dichiarazione di inapplicabilità dell'art. 2 del Regolamento (CEE) n. 1017/68⁴⁷⁰ che – a precisazione di quanto già previsto dall'art. 85 TCEE⁴⁷¹ – vietava in ambito di trasporto tutte le intese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune salvi i miglioramenti del servizio offerto⁴⁷².

⁴⁶⁸ G. PRETI, *La concorrenza in materia di trasporto ferroviario. La essential facility doctrine*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea*, cit., 283 ss.

⁴⁶⁹ Tribunale della Comunità Europea, sentenza 15 settembre 1998, cause riunite T-374/94, T-375/94, T-385/94, T-388/94.

⁴⁷⁰ Regolamento (CEE) n. 1017/68 del Consiglio del 19 luglio 1968 *relativo all'applicazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per le vie navigabili*.

⁴⁷¹ TCEE, art. 85: «§ 1. Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni d'impresa e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione, b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti, c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento, d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza, e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi. § 2. Gli accordi o decisioni, in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto. § 3. Tuttavia, le disposizioni del § 1 possono essere dichiarate inapplicabili: - a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, - a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni d'impresa, e - a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi, b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi».

⁴⁷² La normativa è riconducibile a quanto stabilito dall'attuale art. 101 TFUE.

Nel caso di specie, le società si erano unite nella *ENS*, al fine di gestire il traffico ferroviario notturno di passeggeri. La ragione per la costituzione di tale associazione risiedeva nel fatto che nessuna compagnia era in grado di fornire autonomamente tutti i servizi relativi alla movimentazione di passeggeri. La Commissione aveva consentito tale accordo, ma al contempo aveva imposto a tutte le compagnie ferroviarie di concedere a qualsiasi associazione internazionale di imprese ferroviarie o operatore di trasporto che intendesse avvalersi di treni notturni per trasporto passeggeri attraverso il *tunnel* sotto la Manica i servizi ferroviari indispensabili che si erano impegnate a fornire all'*ENS*.

La seconda sentenza è l'*Eurotunnel case*⁴⁷³. La società Eurotunnel era stata creata dai governi francese e inglese al fine di gestire il traffico dei treni tra il Regno Unito e la Francia. Secondo la stessa forma di esenzione già vista nel caso precedente, la società chiedeva che fosse dichiarata la validità di una Convenzione stipulata tra la società e i principali operatori francesi e bretoni (rispettivamente, *SNCF* e *BR*), che prevedeva che gli operatori avrebbero avuto diritto in qualsiasi momento per tutta la durata della convenzione al 50% della capacità del collegamento fisso, per ogni ora e in ogni direzione.

La Commissione notava che, di fatto, le società avessero la possibilità di disporre del 100% della capacità di collegamento rendendo impossibile la competizione per qualunque altro operatore. In particolare, la Commissione affermava che la rete ferroviaria costituisce un'infrastruttura essenziale per le imprese ferroviarie che forniscono servizi di trasporto tra il Regno Unito e l'Europa continentale, fermo restando che la dimensione geografica di questo mercato è limitata al *tunnel* stesso ed alle relative zone di accesso. La Commissione, quindi, subordinava la validità della Convenzione alla condizione che le società occupassero al massimo il 75% della capacità disponibile, lasciando libero il restante 25% per l'ingresso di concorrenti.

Nel caso di specie la dottrina delle *essential facilities* assume rilevanza non solo nel momento in cui l'abuso è compiuto e, dunque, nel momento in cui ad un concorrente terzo sia stato rifiutato l'accesso alla struttura essenziale ma, addirittura, in un momento antecedente quando l'abuso non si è ancora verificato. Da un lato, l'applicazione della

⁴⁷³ Decisione della Commissione, del 13 dicembre 1994, *relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 85 del trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE*.

dottrina richiamata pare uno strumento efficace per tutelare la libertà nel mercato; dall'altro, rischia di portare ad un'eccessiva compressione della libertà degli operatori economici.

Venendo al sistema di trasporto ferroviario italiano, la decisione più rilevante è stata quella resa dalla Commissione Europea nell'ambito della controversia *George VerkehrsOrganisation GmbH (GVG) c. Ferrovie dello Stato* del 27 agosto 2003. Nel caso di specie, la compagnia tedesca *GVG* lamentava un abuso di posizione dominante da parte di Ferrovie dello Stato, per non aver consentito l'accesso sulla linea ferroviaria italiana.

La struttura societaria di Ferrovie dello Stato, partecipante sia di RFI che di Trenitalia, controllava l'accesso alla rete e gestiva la maggior parte del traffico merci e passeggeri sulla rete stessa. Ferrovie dello Stato, non rispondendo alle richieste di informazioni presentate da *GVG*, avrebbe in sostanza impedito a quest'ultima l'accesso al mercato rilevante; inoltre, aveva rifiutato immotivatamente di fornire servizi di autotrazione alla potenziale concorrente.

La Commissione aveva ritenuto che fosse impossibile per la potenziale concorrente utilizzare una rete alternativa e che, dunque, il rifiuto implicito della società di gestione della rete costituisse un abuso in quanto impediva qualunque forma di concorrenza a vantaggio dell'*ex* monopolista di Stato. La Commissione aveva ritenuto, tuttavia, che gli impegni presi da Ferrovie dello Stato fossero sufficienti ad evitare una sanzione economica⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴ Come si legge nel Comunicato stampa della Commissione del 28 agosto 2003 (IP/03/1182), la Commissione ha ritenuto illegittima la condotta di Ferrovie dello Stato poiché la società risultava, all'epoca dei fatti denunciati, l'unico soggetto economico dotato dei requisiti per la costituzione di una associazione internazionale di imprese, nonché delle infrastrutture e delle dotazioni necessarie per fornire servizi di trazione. Tuttavia, «In seguito a colloqui con la Commissione, e nell'intento di giungere ad una composizione, le FS hanno concluso con la *GVG* un accordo di associazione internazionale e hanno concordato con tale azienda le condizioni del contratto di trazione. Le FS e la loro filiale RFI, che gestisce le infrastrutture ferroviarie italiane, hanno promesso di fare del loro meglio per fornire tracciati alla *GVG*. Inoltre, le FS si sono impegnate a concludere accordi di associazione internazionale con ogni operatore ferroviario provvisto della necessaria autorizzazione, il quale presenti proposte concrete di iniziare un servizio ferroviario internazionale a destinazione dell'Italia. Le FS si sono impegnate anche, per un quinquennio, a fornire ad altre aziende ferroviarie la trazione necessaria per tali servizi. Di conseguenza, la Commissione ha concluso che l'infrazione non era più in atto e, considerati il carattere di novità del caso e gli impegni sostanziali offerti dalle FS, ha deciso di non infliggere loro un'ammenda».

Altrettanto rilevante è il caso oggetto del Provvedimento n. 8065 con cui l'AGCM il 24 febbraio 2000 ha deliberato che le Ferrovie dello Stato avevano abusato della propria posizione dominante nel mercato della trazione ferroviaria

L'assunzione di tali impegni non ha impedito l'insorgere di ulteriori controversie tra l'ex monopolista e gli altri operatori del settore. In particolare, l'AGCM ha sanzionato Ferrovie dello Stato per aver ostacolato l'attività di Arenaways⁴⁷⁵. La società aveva risposto tardivamente alle richieste formulate dalla potenziale concorrente (circa 18 mesi) e aveva fornito dati calcolati non conformemente a quanto inizialmente previsto.

Tuttavia, il TAR Lazio ha annullato il provvedimento dell'AGCM ritenendo che il ritardo nella risposta fosse giustificato e che, dunque, non integrasse una condotta abusiva⁴⁷⁶.

Ancora, in *RailTraction Company c. RFI*⁴⁷⁷ l'AGCM ha accertato che l'interruzione degli sconti garantiti ai concorrenti per l'utilizzo dell'infrastruttura di RFI fosse illegittima e ha accettato gli impegni assunti da parte di RFI volti ad interrompere la condotta abusiva escludente e ad evitare che tali condotte potessero essere reiterate dall'operatore. In particolare, l'AGCM ha accertato che l'operazione mirava ad escludere i potenziali concorrenti delle società del gruppo Ferrovie dello Stato dal mercato del trasporto ferroviario di merci.

Il caso che evidenzia più di tutti la struttura anticoncorrenziale del mercato è stato quello che ha visto contrapposti Ferrovie dello Stato e la società Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV), la quale ha cominciato a competere dal 2012 sulle tratte ad alta velocità in tutto il Paese. La NTV lamentava la sussistenza di diversi comportamenti escludenti da parte di Ferrovie dello Stato inseriti in una generale strategia volta ad impedire al concorrente di competere sul mercato del trasporto ferroviario passeggeri sulle linee ad alta velocità⁴⁷⁸. I comportamenti anticoncorrenziali si sono sostanziati (*i*) nella compressione dei margini, ossia Ferrovie dello Stato avrebbe richiesto ai concorrenti un canone eccessivo per l'accesso all'infrastruttura, ripartendo il guadagno a vantaggio della

attraverso comportamenti discriminatori idonei a favorire società da essa controllate o partecipate, quali Italcontainer e Cemaf, operanti rispettivamente nel mercato del trasporto intermodale di *container* e nel mercato del trasporto bimodale di casse mobili (A227-Cesare Fremura-Assologica/Ferrovie dello Stato).

⁴⁷⁵ AGCM, Provvedimento n. 23770 del 25 luglio 2012.

⁴⁷⁶ TAR Lazio-Roma, sez. I, 27 marzo 2014, n. 3398.

⁴⁷⁷ AGCM, Provvedimento n. 19116 del 13 novembre 2008.

⁴⁷⁸ AGCM, Provvedimento n. 24804 del 17 marzo 2014.

partecipata Trenitalia; (ii) nella mancata assegnazione di tratte; (iii) nel mancato accesso ad impianti manutentivi; (iv) in una condotta discriminante all'interno delle stazioni.

Il procedimento si è concluso con un'assunzione di impegni da parte delle società, tra i quali un impegno del Gestore di ridurre il prezzo per l'accesso alla struttura nella misura massima del 15% su alcune tratte.

Gli Stati membri hanno visto con preoccupazione la rottura del monopolio legale nel settore ferroviario a loro garantito per molti anni. In primo luogo, il trasporto ferroviario ha sempre avuto una dimensione nazionale e non europea o internazionale; in secondo luogo, la struttura peculiare del mercato stesso tende a favorire la formazione di un monopolio; infine, la stessa struttura è difficilmente regolabile dalle tradizionali norme sulla concorrenza in quanto il rischio di saturazione della rete obbliga il Regolatore ad una liberalizzazione che aiuti effettivamente il sistema a diventare più competitivo. Tuttavia, la creazione di uno Spazio Ferroviario Europeo liberalizzato è fondamentale al fine di aumentare il numero di viaggiatori e la quantità delle merci trasportate che sono rimasti stagnanti in questi ultimi anni.

Il successo di NTV, dopo le difficoltà iniziali, rappresenta un *unicum* nel territorio dell'Unione, ma dimostra che un mercato aperto porta inevitabilmente ad un abbassamento delle tariffe e ad una migliore qualità del servizio⁴⁷⁹.

La spinta dell'Unione Europea al fine di aumentare la quota di trasporto ferroviario sia delle merci che dei passeggeri ha subito un forte impulso con la Direttiva 2012/34/UE e con la presentazione del Quarto Pacchetto. Una delle finalità fondamentali del 2012 è stata la separazione tra la parte di gestione dell'infrastruttura e la parte della compagnia ferroviaria, volta ad eliminare il conflitto di interessi che permette ad una società (nel caso italiano Ferrovie dello Stato), da un lato, di competere in un mercato liberalizzato e, dall'altro, di impedire ad eventuali concorrenti di entrare o di competere in condizioni di parità.

In particolare, l'art. 6 della Direttiva 2012/34/UE (modificato dalla Direttiva 2016/2370/UE) prevede che «*Gli Stati membri provvedono affinché sia i conti, profitti e perdite, sia*

⁴⁷⁹ A. PEZZOLI, *I principali nodi concorrenziali nel trasporto ferroviario tra antitrust e regolazione*, cit., 278.

*i bilanci siano tenuti separati e siano pubblicati per le attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto e per quelle connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria», oltre a stabilire ulteriori obblighi di separazione tra gestione dell'infrastruttura e del servizio di trasporto. La separazione dei bilanci è fondamentale in quanto impedisce la pratica del c.d. *margin price squeeze* che consente ad un'impresa verticalmente integrata di generare perdite nel mercato competitivo che possono essere compensate da profitti nel mercato monopolizzato, impedendo dunque ad una società egualmente efficiente di competere nel settore non monopolizzato⁴⁸⁰.*

Tuttavia, questa strategia viene ancora sistematicamente posta in essere da Ferrovie dello Stato. Si veda il recente procedimento avviato dall'AGCM relativo alla proroga automatica del contratto di servizio tra la Regione Veneto e Trenitalia⁴⁸¹. La proroga del contratto per una durata di 15 anni è stata subordinata all'accordo con il Gestore della Rete (RFI) per l'elettrificazione della tratta, impedendo dunque a tutti di competere con Trenitalia nel mercato del trasporto regionale. Ancora una volta, dunque, Trenitalia, da un lato, compete con tutti gli altri operatori, dall'altro, beneficia del fatto di essere parte della stessa *holding* di RFI. Difatti, l'AGCM ha deliberato che «Ferrovie dello Stato S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Trenitalia S.p.A. hanno posto in essere un abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 102 TFUE, consistente nell'adozione di una complessa e unitaria strategia escludente volta a sfruttare indebitamente una serie di *asset* e prerogative possedute unicamente in virtù della propria posizione di operatore integrato nella gestione/ sviluppo della rete (in monopolio legale) e nella fornitura del servizio di trasporto ferroviario e, dunque, non replicabili per tutti gli altri operatori potenzialmente concorrenti». Inoltre, l'Autorità ha invitato Ferrovie dello Stato, RFI e Trenitalia ad astenersi dal porre in essere analoghe condotte e li ha sanzionati economicamente.

La soluzione più efficace a questo conflitto di interessi sarebbe lo scorporo della rete ferroviaria dal servizio di trasporto ferroviario, seguito da un processo di privatizzazione complessiva⁴⁸². La privatizzazione, infatti, creerebbe un meccanismo di

⁴⁸⁰ M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 313 ss.

⁴⁸¹ AGCM, Provvedimento n. 27878/A519 del 19 agosto 2019.

⁴⁸² C. BATTISTINI, *Liberalizzazioni e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, cit., 571 ss.

incentivazione dei diversi operatori a confrontarsi per fornire un servizio efficiente ed economico⁴⁸³.

Il Legislatore italiano, tuttavia, pare muoversi in direzione opposta rispetto alla linea tracciata dal Legislatore europeo. Se, infatti, il sistema italiano può considerarsi all'avanguardia rispetto al sistema europeo nel settore dei trasporti ad alta velocità e a lunga percorrenza, lo stesso non può dirsi per il settore del trasporto pubblico locale, nel quale la maggior parte degli affidamenti avviene ancora in via diretta e, anche quando ci sono gare, esse vengono sistematicamente vinte dall'*incumbent*⁴⁸⁴.

Risolverebbe questo problema la trasposizione coerente della normativa europea nel *corpus* legislativo italiano. La disciplina dei contratti pubblici per l'affidamento dei servizi di trasporto rientra nei settori esclusi⁴⁸⁵ dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici e delle Direttive europee 24 e 25 del 2014 a norma dell'art. 17 c. 1 lett. *i* e dell'art. 18 c. 1 lett. *a* del Codice. La normativa applicabile risulta essere, dunque, quella del Regolamento (CE) 1370/2007 per quanto concerne il contesto europeo, mentre con riferimento all'ordinamento italiano si tratta dell'art. 34 cc. 20 e 21⁴⁸⁶ del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179⁴⁸⁷, il quale tuttavia non prevede un obbligo di affidare il servizio di trasporto pubblico attraverso procedura ad evidenza pubblica.

⁴⁸³ M. NUNZIATA, *L'affidamento diretto del trasporto locale ferroviario tra concorrenza e protezionismo*, cit., 183 ss.

⁴⁸⁴ Si veda AS1441, *Procedure per l'affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario regionale* nella *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2017* dell'AGCM, del 31 marzo 2018, 125 ss.

⁴⁸⁵ Sui contratti esclusi si vedano L. STICCHI, *I contratti esclusi*, in M. CORRADINO – S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *I nuovi appalti pubblici*, II ed., Giuffrè, Milano, 2021, 117 ss.; F. FOLLIERI, *Contratti esclusi*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, II ed., Giappichelli, Torino, 2019, 228 ss.; P. LAZZARA, *Contratti esclusivi: introduzione e principi*, in M.A. SANDULLI – R. DE NICTOLIS (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Volume I, *Fonti e principi. Ambito. Programmazione e progettazione*, Giuffrè, Milano, 2019, 921 ss.

⁴⁸⁶ D.L. 179/2012 (convertito dalla L. 221/2012), art. 34: «c. 20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuata sulla base di apposita relazione ... che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. c. 21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente Decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista dal c. 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013».

⁴⁸⁷ D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*.

Inoltre, la L. 99/2009⁴⁸⁸ ha previsto espressamente la possibilità di derogare al Regolamento 1370/2007, legittimando pienamente l'affidamento diretto di tali servizi con un criterio scollegato da qualsiasi giustificazione logica prima ancora che politico-economica.

L'intervento del Quarto Pacchetto Ferroviario in materia è stato piuttosto timido prevedendo – a mezzo del Regolamento (UE) 2016/2338 che ha modificato il Regolamento (CE) n. 1370/2007⁴⁸⁹ – che solamente dal 25 dicembre 2023 le Autorità competenti devono attribuire i contratti di servizio pubblico ferroviario attraverso procedure di gara aperte a tutte le società ferroviarie dell'Unione Europea.

In conclusione, l'applicazione della dottrina delle *essential facilities* al trasporto ferroviario è stata un importante strumento per rendere il mercato unico più competitivo e più favorevole per il consumatore. Il sistema italiano ha, per un verso, fatto ampio uso di tale dottrina, per altro verso, è intervenuto con norme volte a limitare la concorrenza nel settore e a privilegiare l'*ex* monopolista. Oltre a rivedere tale normativa, è necessario circoscrivere e regolare le ipotesi nelle quali il monopolista di un mercato a monte possa ottenere un vantaggio competitivo illecito nel mercato a valle escludendo potenziali concorrenti, oppure ripartendo i profitti tra attività competitive e attività monopolistiche in maniera opaca. È essenziale nell'ambito del trasporto ferroviario di persone e di merci garantire una parità di condizioni per tutti i concorrenti. A tale fine un ruolo spetta all'Autorità dei Trasporti.

2. Natura, composizione, competenze, poteri dell'Autorità

Prima di esaminare le competenze generali ed i poteri attribuiti all'Autorità di Regolazione dei Trasporti dal D.L. 201/2011 (c.d. Decreto istitutivo) con specifico

⁴⁸⁸ L. 99/2009, art. 61.

⁴⁸⁹ Regolamento (CE) n. 1370/2007 (modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338), art. 8 § 2. Dunque, dal 25 dicembre 2023 cessa di applicarsi l'art. 5 § 6: «A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram. In deroga all'art. 4 § 3, la durata di tali contratti non è superiore a 10 anni, salvo nei casi in cui si applica l'art. 4 § 4».

riguardo al settore ferroviario, si noti che l'art. 37 c. 2 lett. *i* del Decreto istitutivo attribuisce alla stessa Autorità «*tutte le funzioni di Organismo di Regolazione di cui all'art. 37 del D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 188*». Tuttavia, il richiamo all'art. 37 del D.Lgs. 188/2003 deve ritenersi superato dalle previsioni dell'art. 37 del D.Lgs. 112/2015 che ha «*delineato un sistema specifico per il settore ferroviario, relativamente all'utilizzo e alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria adibita a servizi ferroviari, che si pone come speciale rispetto alla normativa sopra citata (ovvero al D.L. 201/2011), sia sotto l'aspetto dei poteri conferiti all'Autorità di Regolazione, della tipologia e dei tetti massimi delle sanzioni amministrative pecuniarie, sia per la posizione e la consistenza dei diritti degli interessati nei confronti dell'Autorità medesima*»⁴⁹⁰.

3. La natura di Autorità amministrativa indipendente

L'istituzione dell'ART completa il sistema di regolazione indipendente nel settore dei servizi di pubblica utilità, disciplinato dalla L. 14 novembre 1995, n. 481⁴⁹¹, dal momento che estende questo modello delle Autorità amministrative indipendenti, oltre che al settore dell'energia e dei rifiuti (ARERA) e delle telecomunicazioni (AGCOM), anche a quello dei trasporti. Numerosi sono i rinvii alla L. 481/1995 contenuti nel Decreto istitutivo; in primo luogo, l'*incipit* dell'art. 37 c. 1, in base al quale «*Nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla L. 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*».

Sembra possibile attribuire all'ART gli elementi caratterizzanti e gli indici rivelatori che secondo la giurisprudenza amministrativa⁴⁹² sono ascrivibili alle Autorità amministrative indipendenti⁴⁹³, (i) la qualificazione normativa; (ii) la natura delle funzioni

⁴⁹⁰ F. BASSAN, *La regolazione dell'Unione Europea nei trasporti*, cit., 3 ss.

⁴⁹¹ L. 14 novembre 1995, n. 481, *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*.

⁴⁹² *Ex multis*, Cons. St., Ad. gen., 16 marzo 2011, n. 1721; Cons. St., sez. I, 10 marzo 2010, parere n. 870.

⁴⁹³ Sulle Autorità amministrative indipendenti si vedano C. ACOCELLA (a cura di), *Autorità indipendenti. Funzioni e rapporti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; F. CINTIOLI, *Il pensiero giuridico di Giuseppe Morbidelli e le Autorità amministrative indipendenti, ieri e oggi*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Costituzione e pubblica amministrazione. Un*

e la loro riferibilità a valori di rilievo costituzionale da sottrarre alla responsabilità politica governativa; (iii) l'assenza di poteri di direttiva e indirizzo governativi; (iv) l'autonomia organizzativa e di bilancio; (v) i requisiti richiesti per i componenti; (vi) il sistema di nomina degli stessi e la disciplina delle relative incompatibilità; (vii) il sistema dei rapporti interistituzionali e la posizione dell'Organismo nel predetto sistema.

Il primo elemento è implicito laddove l'art. 37 c. 1 del D.L. 201/2011 stabilisce che l'Autorità «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione».

itinerario di Giuseppe Morbidelli, Il Mulino, Bologna, 2021, 151 ss.; A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; F. ZAMMARTINO, *Il modello molteplice. La potestà normativa delle Autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2020; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2019;

M. RAMAJOLI, *Consolidamento e metabolizzazione del modello delle Autorità di regolazione nell'età delle incertezze*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume II. Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, Bononia University Press, Bologna, 2019, 459 ss.; O. SPATARO, *Autorità amministrative indipendenti e istituzioni politiche: questioni problematiche*, in *Nuove autonomie*, 2019, n. 2, 22 ss.; G. DELLA CANANEA, *Autorità indipendenti?*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume I*, cit., 199 ss.; P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;

G. SILVESTRI, *Le Autorità indipendenti nella cornice costituzionale ed europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 2, 271 ss.;

R. TITOMANLIO, *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in *Nomos*, 2017, n. 1; N. LONGOBARDI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in

N. LONGOBARDI (a cura di), *Il diritto amministrativo in trasformazione*, cit., 117 ss.; L. CARBONE, *Le autorità indipendenti tra regolazione e giurisdizione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 1, 393 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Funzione di regolazione e indipendenza del soggetto regolatore*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 2, 369 ss.; M. MANETTI, *Autorità indipendenti e crisi della politica*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 2, 351 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Le Autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 1, 1 ss.; M. SANINO, *L'approdo dell'esperienza delle Autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, CEDAM, Padova, 2015; S. LUCATTINI, *Modelli di giustizia per i mercati*, Giappichelli, Torino, 2013;

N. LONGOBARDI, *Le autorità di regolazione dei mercati nel "tempo della crisi"*, in *Amministrazione in cammino*, 2012; G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per le Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 3, 229 ss.; F. TIRIO, *Le Autorità indipendenti nel sistema misto di enforcement della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2012; R. TITOMANLIO, *Potestà normativa e funzione di regolazione. La potestà regolamentare delle Autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2012; E. CHELI, *Le Autorità amministrative indipendenti: sviluppo di un percorso e problemi aperti*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 2, 479 ss.; F. MERUSI – M. PASSARO, *Le Autorità indipendenti*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2011; G.P. CIRILLO, *Le Autorità amministrative indipendenti tra ordinamento generale e ordinamenti settoriali*, in G.P. CIRILLO

– R. CHIEPPA (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, CEDAM, Padova, 2010, 31 ss.; M. D'ALBERTI – A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2009; A. LA SPINA – S. CAVATORTO, *Le Autorità indipendenti. Le istituzioni politiche in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008; M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2007; G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1997, n. 3, 645 ss.; C. FRANCHINI, *Le Autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, 69 ss.

Le funzioni dell’Autorità sono riconducibili alla tutela di valori, quali la liberalizzazione del mercato dei trasporti e la tutela della concorrenza nel relativo settore, che gli ordinamenti europeo e nazionale hanno inteso sottrarre alla responsabilità politica del Governo e affidare ad Autorità indipendenti di Regolazione.

Le disposizioni relative alle funzioni, all’organizzazione e alla nomina dei componenti dell’Organismo non contemplano poteri di direttiva e di indirizzo governativi nei confronti dell’Autorità, così come risulta la piena indipendenza dell’Organismo nei rapporti interistituzionali.

Il richiamo ampio alla L. 481/1995 contenuto nell’art. 37 c. 1 primo periodo trova rispondenza anche nella citata sentenza n. 41/2013 della Corte costituzionale, laddove nel § 5 dei cons. in diritto, la Corte espressamente statuisce che «l’istituzione di una Autorità nazionale dei trasporti s’iscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la L. 14 novembre 1995, n. 481».

Al riferimento di ordine generale alla L. 481/1995 si aggiungono, però, anche alcuni elementi puntuali di carattere operativo, quali (i) l’adozione di regolamenti concernenti la propria organizzazione interna ed il proprio funzionamento, previsti dall’art. 2 c. 28 della L. 481/1995 per l’avvio dell’Autorità⁴⁹⁴; (ii) le procedure di nomina del Presidente e dei componenti⁴⁹⁵; (iii) i criteri di selezione, i vincoli funzionali e il trattamento economico dei funzionari; (iv) i poteri sanzionatori da adottare per l’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie; (v) il reclutamento iniziale del personale.

Si tratta di materie rilevanti sulle quali il rinvio alla L. 481/1995 agisce in alcuni casi in via transitoria, in altri casi in via stabile⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ D.L. 37/2011, art. 37 c. 1. L’art. 2 c. 28 della L. 481/1995 dispone che «Ciascuna Autorità, con propri regolamenti, definisce, entro 30 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 ... il trattamento giuridico ed economico del personale».

⁴⁹⁵ D.L. 37/2011, art. 37 cc. 1 *bis* e 1 *ter*.

⁴⁹⁶ Il dato letterale dell’art. 37 farebbe propendere che della L. 481/1995 rilevino solo le disposizioni di organizzazione e funzionamento rigorosamente intese. Una seconda linea interpretativa di ordine logico-sistematico condurrebbe a sostenere che di questa possono essere applicate anche disposizioni afferenti alle funzioni e ai poteri. Una soluzione intermedia vede nella L. 481/1995 un imprescindibile canone interpretativo per cui da questa possono trarsi utili indicazioni per meglio definire la portata di disposizioni stabilite espressamente per l’ART. Sul punto A. TONETTI, *L’Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., 590.

4. L'organizzazione dell'Autorità

L'ART si configura come un organismo collegiale, composto dal Presidente e da due componenti, nominati secondo la procedura dettata dall'art. 2 c. 7 della L. 481/1995, che si basa su un procedimento che vede la partecipazione del Governo e del Parlamento. Con il d.p.c.m. dell'11 maggio 2012 la sede dell'Autorità era stata fissata a Roma; tuttavia, il D.L. 21 giugno 2013, n. 69⁴⁹⁷ ha stabilito la sede a Torino⁴⁹⁸.

I membri sono scelti tra persone di indiscussa moralità, indipendenza, di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità; durano in carica sette anni e il loro mandato non è rinnovabile⁴⁹⁹. L'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità sono disciplinate da un Regolamento interno⁵⁰⁰. Il Consiglio dell'Autorità nomina un Segretario Generale che sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e ne risponde al Presidente⁵⁰¹.

Presso l'Autorità è costituito un *Advisory Board*⁵⁰² con funzioni consultive del Consiglio su temi da esso indicati, composto da un coordinatore e da esperti di comprovata esperienza ed autorevolezza nelle materie di competenza dell'Autorità.

⁴⁹⁷ D.L. 21 giugno 2013, n. 69, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, convertito dalla L. 9 agosto 2013, n. 98. ⁴⁹⁸ D.L. 69/2013, art. 25 *bis*. Il trasferimento è stato imposto dall'esigenza, da un lato, di garantire un'equilibrata distribuzione sul territorio nazionale delle Autorità di Regolazione dei servizi di pubblica utilità e, dall'altro, di valorizzare le opportunità offerte dall'insediamento a Torino, ossia in una Regione che ha maturato specifiche competenze nella ricerca e produzione nei settori *automotive*, aerospaziale e ferroviario.

⁴⁹⁹ I componenti del Collegio sono soggetti ad un regime di incompatibilità in base al quale non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza o essere amministratori e dipendenti di soggetti pubblici o privati. È altresì esclusa la possibilità di ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, nonché di avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza.

⁵⁰⁰ Il Regolamento è stato approvato con la Delibera n. 61/2016 del 23 maggio 2016. Tale Regolamento è stato sostituito dal *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità* del 27 maggio 2021, approvato con Delibera del Consiglio n. 78/2021; quest'ultimo è stato a sua volta sostituito dal *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità* del 18 gennaio 2022, approvato con Delibera del Consiglio n. 8/2022 e modificato dalla Delibera del Consiglio n. 27/2022 del 9 febbraio 2022 e dalla Delibera del Consiglio n. 254/2022 del 22 dicembre 2022.

⁵⁰¹ *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*, art. 16.

⁵⁰² Con Delibera del 31 maggio 2017, n. 74, l'ART ha costituito il proprio *Advisory Board* con funzioni consultive del Consiglio. Attualmente, il Board, ex art. 15 del *Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità*, «si compone di un massimo di dieci esperti di cui almeno uno con funzioni di coordinatore». Il Board dura in carica tre anni.

Compito del *Board* è l'elaborazione di analisi e studi sulle questioni strategiche e metodologiche che l'Autorità deve affrontare nella sua attività di regolazione.

Completano il quadro organizzativo il Gabinetto del Presidente⁵⁰³, l'Ufficio Affari istituzionali e relazioni esterne⁵⁰⁴, l'Ufficio Affari europei e relazioni internazionali⁵⁰⁵, assistenti e portavoce⁵⁰⁶, il Consigliere giuridico⁵⁰⁷, la c.d. Struttura⁵⁰⁸, il Collegio dei revisori⁵⁰⁹, il Nucleo di valutazione⁵¹⁰ e il Garante etico⁵¹¹ che costituiscono organismi di controllo e garanzia.

⁵⁰³ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 10. ⁵⁰⁴ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 11. ⁵⁰⁵ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 12. ⁵⁰⁶ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 13. ⁵⁰⁷ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 14.

⁵⁰⁸ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 17. La Struttura si articola nei seguenti Uffici a cui sovrintende il Segretario Generale: Bilancio, contabilità e autofinanziamento (art. 20); Risorse umane e affari generali (art. 21); *Information and Communication Technology* (art. 22); Affari legali e contenzioso (art. 23); Affarieconomici (art. 24); Raccolta, elaborazione e qualità dei dati (art. 25); Accesso alle infrastrutture (art. 26); Servizi emercati *retail* (art. 27); Diritti degli utenti (art. 28); Contenuto minimo dei diritti degli utenti (art. 29); Vigilanza e sanzioni (art. 30).

⁵⁰⁹ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 31.

⁵¹⁰ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 32.

⁵¹¹ Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, art. 33. Si veda il *Codice etico*, approvato dalla Delibera del Consiglio n. 58 del 22 luglio 2015 e modificato dalla Delibera del Consiglio n. 146 del 28 dicembre 2018, il quale disciplina: i principi generali di comportamento (art. 4); l'imparzialità (art. 5); il conflitto di interessi, gli obblighi di astensione e comunicazione (art. 6); la riservatezza (art. 7); i rapporti con i mezzi di informazione (art. 8); i regali o le altre utilità (art. 9); il comportamento nella vita sociale (art. 11); il comportamento in servizio (art. 12); i rapporti con il pubblico (art. 13); la prevenzione della corruzione e la trasparenza (art. 15).

Inoltre, i dipendenti dell'Autorità sono soggetti al *Codice disciplinare*, approvato con Delibera del Consiglio n. 115 del 31 luglio 2019, previsto dal *Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale*, approvato con Delibera del Consiglio n. 4 del 31 ottobre 2013 e modificato con le Delibere n. 33 *bis* del 23 aprile 2015, n. 63 *bis* del 31 luglio 2015, n. 76 del 10 settembre 2015, n. 54 del 6 aprile 2017, n. 40 del 5 aprile 2018, n. 72 del 12 luglio

2018, n. 126 del 6 dicembre 2018, n. 51 dell'8 maggio 2019, n. 115 del 31 luglio 2019, n. 219 del 17 dicembre 2020, n. 73 del 20 maggio 2021, n. 50 del 23 marzo 2022 e n. 199 del 20 ottobre 2022. Il Codice disciplinare enuclea: gli obblighi del dipendente (art. 2); le sanzioni disciplinari (art. 4), cioè: censura (art. 5), riduzione della retribuzione (art. 6), sospensione dal servizio e dalla retribuzione sino a 6 mesi (art. 7), sospensione dal servizio e dalla retribuzione sino a un anno (art. 8), destituzione (art. 10); l'irrogazione delle sanzioni disciplinari (art. 11); il procedimento disciplinare (art. 14); il procedimento di conciliazione sindacale (art. 15); la sospensione cautelare dal servizio e dalla retribuzione (art. 16); i rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale (art. 17); la revisione del giudizio (art. 18); la Commissione di disciplina (art. 19).

5. Le competenze dell'Autorità

Le funzioni regolatorie svolte dall'Autorità sono specificatamente indicate nell'art. 37 c. 2 del D.L. 201/2011. Dalla lett. *a* alla lett. *f* sono elencate le funzioni regolatorie generali che l'ART esercita in generale nel settore dei trasporti e dell'accesso alle infrastrutture, con riguardo a tutti i tipi di trasporto; mentre nella lett. *i* è richiamata la funzione specifica che l'ART è tenuta a svolgere nella sua veste di Organismo di Regolazione nel settore dei servizi di trasporto ferroviario e dell'accesso alle relative infrastrutture, ai sensi dell'art. 37 del D.Lgs. 112/2015, ovvero quella 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» e «vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del Gestore dell'Infrastruttura».

Innanzitutto, l'Autorità deve garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per utenti, imprese e consumatori, e condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie⁵¹². Inoltre, l'Autorità è incaricata di 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 di tariffe, canoni e pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per utenti, imprese e consumatori⁵¹³.

All'ART è attribuita altresì la competenza di stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico⁵¹⁴ e la competenza di definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il

⁵¹² D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. *a*.

⁵¹³ D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. *b*. La successiva lett. *c* attribuisce all'Autorità anche il compito di «verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lett. *b*». Si vedano L. BELVISO, *Verso una "single European railway area". Il ruolo delle tariffe ferroviarie*, in *Diritto dell'economia*, 2018, n. 2; C. INGRATOCI, *Note sulla natura ed efficacia delle condizioni e tariffe del vettore ferroviario di passeggeri*, in *Diritto marittimo*, 2017, n. 1, 153 ss.

⁵¹⁴ D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. *d*.

contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto⁵¹⁵.

Un altro compito attribuito all'Autorità è quello di definire gli schemi dei bandi dellegare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, nonché i criteri di nomina delle commissioni aggiudicatrici⁵¹⁶.

Nella disciplina istitutiva il settore ferroviario appare essere il più completo quanto a funzioni svolte dall'Autorità, la quale viene chiamata ad esercitare oltre alle già menzionate funzioni regolatorie e normative anche funzioni para-giurisdizionali⁵¹⁷ e amministrative⁵¹⁸.

L'ART è chiamata a sostituire e integrare le funzioni esercitate in precedenza dall'Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari, con conseguente emancipazione dell'assetto regolatorio dal contesto organizzativo e funzionale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁵¹⁹.

⁵¹⁵ D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. e. Ciò è coerente con quanto disposto dall'art. 8 c. 2 del D.L. 1/2012 che affida alle Autorità di Regolazione il compito di definire gli specifici diritti risarcitori che le carte dei servizi pubblici devono riconoscere agli utenti.

⁵¹⁶ D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. f.

⁵¹⁷ Per quanto concerne la c.d. *para-giurisdizionalità* delle Autorità indipendenti, si veda N. LONGOBARDI, *Le autorità amministrative indipendenti*, cit., 123 ss.: «Il modello regolativo-giustiziale è informato ai principi della partecipazione all'elaborazione delle regole, all'amministrazione contenziosa quanto all'applicazione di esse, dell'imparzialità oggettiva dell'Autorità decidente ... Le Autorità indipendenti di regolazione devono, infatti, prevedere ed applicare una procedura di *notice and comment*. La proposta di atto regolamentare o generale deve essere resa pubblica dall'Autorità per consentire che i soggetti interessati si esprimano su di essa; delle osservazioni acquisite al procedimento va tenuto conto nell'adozione dell'atto di regolazione generale. D'altro canto, l'attività amministrativa provvedimento assume carattere contenzioso. In essa è fondamentale l'osservanza scrupolosa di un pieno e paritario contraddittorio ... Per realizzare il modello occorre ancora che sia garantita l'imparzialità dell'Autorità anche sotto il profilo organizzativo, ciò che in particolare impone la separazione tra le funzioni istruttorie e le funzioni decisorie ... La forma contenziosa dell'attività provvedimento, che spesso induce a qualificare gli atti delle Autorità come paragiurisdizionali, caratterizza, non meno dell'indipendenza, necessaria ad assicurare la neutralità rispetto agli interessi, il modello delle Autorità indipendenti, secondo un modo innovativo di cura dell'interesse pubblico che resta amministrativo ... D'altro canto, trattandosi di Autorità amministrative, non si giustifica alcuna attenuazione del sindacato giurisdizionale nei confronti degli atti delle Autorità amministrative indipendenti». Si veda anche N. LONGOBARDI, *La regolamentazione ed i controlli: le Autorità amministrative indipendenti. Il modello regolativo-giustiziale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Mercato, amministrazione, diritti*, Giappichelli, Torino, 2006, 211 ss.

⁵¹⁸ M. BRIGNARDELLO – E.G. ROSAFIO, *Il settore ferroviario*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., 137 ss.

⁵¹⁹ D.L. 201/2011, art. 37 cc. 6 *bis* e 6 *ter*.

Con riguardo alle funzioni amministrative, l'Autorità definisce gli ambiti di servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento, ed analizza l'efficienza dei diversi gradi di separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria, anche in relazione alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione Europea e all'esigenza di tutelare l'utenza del servizio ferroviario regionale⁵²⁰.

Riguardo alle c.d. funzioni para-giurisdizionali in campo ferroviario, l'Autorità valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, in ordine al mancato rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio di trasporto ferroviario⁵²¹. L'Autorità non sembra, invece, titolata ad esercitare una generale funzione di risoluzione delle controversie tra utenti ed esercenti, atteso che essa favorisce – e non istituisce – procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti ed utenti⁵²².

6. I poteri dell'Autorità

A fronte delle funzioni ad essa attribuite, l'Autorità dispone di una serie di poteri di diverso tipo elencati dall'art. 37 c. 3 lett. *a-m*. Più specificatamente all'ART sono attribuiti i poteri di

(i) rendere pareri e intraprendere iniziative di *moral suasion* o *advocacy* della concorrenza⁵²³;

⁵²⁰ D.L. 1/2012, convertito dalla L. 27/2012, art. 37. Si veda la Delibera n. 5/2014 del 16 gennaio 2014, recante il *Regolamento sullo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*. Con Delibera n. 54/2021 del 22 aprile 2021, l'ART ha, inoltre, adottato un *Regolamento sulla disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e della verifica di impatto della regolazione*.

Sul diritto di partecipazione si vedano F. GIUFFRÈ, *Rappresentanza, partecipazione e nuove dinamiche della regolazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3 spec.; N. RANGONE, *Regolatori indipendenti e analisi preventiva degli impatti delle regole. Prospettive, limiti e possibili sviluppi dell'Air*, in *Concorrenza e mercato*, 2012, 675 ss.; P. SIRENA, *La partecipazione dei soggetti interessati ai procedimenti innanzi alle Autorità indipendenti*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2012, n. 6, 442 ss.; S. DEL GATTO, *La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 9, 947 ss.; M. POTO, *Autorità amministrative indipendenti e garanzie partecipative*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, n. 5, 1143 ss.; S. SCREPANTI, *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, n. 4, 377 ss.

⁵²¹ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *g*.

⁵²² D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *h*.

⁵²³ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *a*.

- (ii) determinare i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e imporre la separazione contabile e societaria delle imprese integrate⁵²⁴;
- (iii) proporre all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma⁵²⁵;
- (iv) richiedere le informazioni e l'esibizione dei documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni, nonché raccogliere da qualunque soggetto informato dichiarazioni⁵²⁶;
- (v) svolgere ispezioni presso i soggetti sottoposti alla regolazione mediante accesso a impianti, a mezzi di trasporto e uffici⁵²⁷;
- (vi) ordinare 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, rendere obbligatori gli impegni proposti dalle imprese per far cessare un'infrazione e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione⁵²⁸;

⁵²⁴ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *b*.

⁵²⁵ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *c*.

⁵²⁶ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *d*.

⁵²⁷ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *e*. Si veda la Delibera n. 11/2017 del 25 gennaio 2017, recante il *Regolamento sulle procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'Autorità*.

⁵²⁸ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *f*. Si vedano la Delibera n. 15/2014 del 27 febbraio 2014, recante il *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità* (modificata dalle Delibere n. 57/2015 del 22 luglio 2015, n. 160/2020 del 15 settembre 2020 e n. 235/2022 del 1° dicembre 2022) e la Delibera n. 52/2014 del 4 luglio 2014 recante il *Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario* (modificata dalla Delibera n. 235/2022 del 1° dicembre 2022).

In particolare, il *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità* disciplina la fase preistruttoria (art. 4), la fase istruttoria (art. 10), i diritti dei partecipanti al procedimento (art. 8), la presentazione degli impegni (art. 13), l'ammissibilità degli impegni (art. 16), la conclusione della fase istruttoria (art. 20), l'audizione finale innanzi al Consiglio (art. 22), i termini per il pagamento della sanzione (art. 24) e i criteri di quantificazione della sanzione (art. 25).

Il *Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007* disciplina la presentazione del reclamo all'Autorità (art. 3), l'attività preistruttoria (art. 4), l'avvio del procedimento e la contestazione della violazione (art. 5), i termini del procedimento (art. 6), l'attività istruttoria (art. 7), la partecipazione al procedimento (art. 8), la conclusione dell'istruttoria e i provvedimenti sanzionatori (art. 9), i termini per il pagamento della sanzione (art. 13).

I criteri per la determinazione della sanzione (art. 14) sono indicati dall'art. 5 c. 3 del D.Lgs. 70/2014: «L'Organismo di controllo determina l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie nell'ambito del minimo e massimo edittale previsto per ogni fattispecie di violazione dal presente Decreto, nel rispetto dei principi di effettività e proporzionalità ed in funzione: a) della gravità della violazione; b) della reiterazione della violazione; c) delle azioni poste in essere per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione; d) del rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati».

(vii) irrogare sanzioni amministrative pecuniarie⁵²⁹;

(viii) applicare una sanzione nel caso di inottemperanza agli impegni⁵³⁰.

In generale sulle sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti e sulla tutela giurisdizionale avverso i procedimenti sanzionatori delle Autorità si vedano A. POLICE, *I poteri sanzionatori “di regolazione” delle Autorità amministrative indipendenti tra legalità e giustiziabilità*, in AA. VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli, Giappichelli*, Torino, 2021, 185 ss.; M. CLARICH, *Sanzioni delle Autorità indipendenti e garanzie del contraddittorio*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2020, n. 2 spec., 40 ss.; S. ROSSA, *Il difficile rapporto fra piena giurisdizione ai fini CEDU, le sanzioni delle Amministrazioni indipendenti e il giudizio amministrativo*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, n. 1, 287 ss.; M. SANINO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle Autorità indipendenti*, CEDAM, Padova, 2019; A. CLINI, *Potestà sanzionatoria delle “Authorities” e giusto sindacato giurisdizionale*, in *Persona e Amministrazione*, 2018, n. 2, 75 ss.; M. FILICE, *Gli sviluppi del controllo giurisdizionale sull'attività delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, n. 6, 787 ss.; A.M. CECERE, *Il sindacato giurisdizionale sulle decisioni contenute sanzionatorie delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 2, 301 ss.;

E. BINDI, *L'incidenza delle pronunce della Corte EDU sui procedimenti sanzionatori delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 3, 3007 ss.; R. CHIEPPA, *Le sanzioni delle Autorità indipendenti: la tutela giurisdizionale nazionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2013, n. 2, 340 ss.

⁵²⁹ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *l*.

⁵³⁰ D.L. 201/2011, art. 37 c. 3 lett. *m*.

7. Il finanziamento dell'Autorità

Nell'ordinamento non esiste una disciplina generale sul finanziamento delle Autorità amministrative indipendenti che, ove previsto dalle norme istitutive, operano sulla base di stanziamenti a carico del bilancio dello Stato o di contribuzioni a carico delle imprese che operano nel mercato di riferimento. Per quanto riguarda l'ART, l'art. 37 c. 6 lett. *b* del D.L. 201/2011 stabilisce che al finanziamento dell'Autorità si provvede «*mediante un contributo versato dagli operatori economici nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge*». 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 Finanze⁵³¹.

⁵³¹ Prima che venisse innovato dall'art. 16 del c. 1 del D.L. 109/2018 (c.d. Decreto Genova), l'art. 37 c. 6 disponeva: «*Alle attività di cui al c. 3 del presente articolo si provvede come segue: a) nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente per l'Autorità individuata dal c. 2; b) mediante un contributo versato dai Gestori delle Infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'1x1000 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*». Questa previsione di legge è stata oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 Cost., promosso con ordinanza n. 1746 del 17 dicembre 2015 dal TAR Piemonte nell'ambito del procedimento vertente tra alcune imprese attive nel mercato della logistica e l'ART. Nell'ordinanza di rimessione il Giudice amministrativo esprimeva di essere stato adito da diverse società che esercitano attività connesse con il trasporto (tra le altre, magazzinaggio, distribuzione, logistica, consulenza per la distribuzione, trasporto merci, trasporto espresso, spedizione, brokeraggio doganale, gestione di terminali portuali, *handling* aeroportuale, corriere espresso), alle quali l'Autorità aveva chiesto il versamento del contributo ad essa dovuto per gli anni 2014 e 2015 a norma, rispettivamente, dei d.p.c.m. 12 febbraio 2014 e 2 aprile 2015, che avevano approvato le Delibere dell'Autorità 23 gennaio 2014, n. 10 e 27 novembre 2014, n. 78.

Le imprese ricorrenti avevano impugnato i provvedimenti con cui l'Autorità aveva sollecitato il pagamento del contributo, sollevando la problematica dell'individuazione dei «*Gestori delle Infrastrutture e dei servizi regolati*», a norma del censurato art. 37 c. 6 lett. *b*. Secondo le società ricorrenti, infatti, esse erano da ritenersi estranee al novero di soggetti elencati dalla richiamata previsione dell'art. 37 del D.L. 201/2011. Facendo proprie le censure delle imprese ricorrenti, il TAR aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale, precisando che essa era rilevante in quanto l'intero contenzioso si fondava sulla difficoltà di identificare la platea dei soggetti obbligati al contributo, come riconosciuto dalla stessa Autorità nel suo *Secondo Rapporto Annuale* al Parlamento del 15 luglio 2015.

La Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 69 del 7 aprile 2017 dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37 del D.L. 201/2011 relativamente all'art. 23 Cost.

All'asserita indeterminatezza della norma la Corte ha replicato che «*Quanto all'individuazione dei soggetti obbligati, la stessa disposizione fa riferimento ai "Gestori delle Infrastrutture e dei servizi regolati", ossia a coloro nei confronti dei quali l'ART abbia effettivamente posto in essere le attività (specificate al c. 3 dell'art. 37) attraverso le quali esercita le proprie competenze (enumerata dal c. 2 del medesimo articolo). Dunque, la platea degli obbligati non è individuata, come ritiene il rimettente, dal mero riferimento ad un'ampia, quanto indefinita, nozione di*

8. Le innovazioni del D.Lgs. 112 del 2015

Il recepimento della Direttiva 2012/34/UE attraverso il D.Lgs. 112/2015 amplia ulteriormente i compiti attribuiti all'Autorità. Il Decreto attribuisce all'Autorità – fatte salve le competenze dell'AGCM – la funzione di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari⁵³². All'Organismo è imposto, inoltre, di consultare regolarmente i rappresentanti degli utenti dei servizi ferroviari di trasporto merci e passeggeri per tenere conto del loro punto di vista in relazione al mercato ferroviario⁵³³.

“mercato dei trasporti” (e dei “servizi accessori”); al contrario, deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti dei quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali».

La Corte ha, inoltre, sottolineato che «Da un punto di vista procedimentale, l'art. 37 c. 6 lett. b non attribuisce in via esclusiva all'Autorità il potere e la responsabilità di fissare la misura del contributo, ma, al contrario, prevede che l'atto annuale dell'Autorità sia approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con la possibilità che essi esprimano rilievi, ai quali la stessa Autorità deve conformarsi. In questo modo, la legge organizza un *iter* idoneo a sviluppare, attraverso la dialettica tra le Autorità coinvolte, un confronto tra i vari interessi generali e settoriali, anche di ambito economico. L'intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia e delle Finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'Autorità e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse».

In conclusione, la Corte ha sottolineato che «Ad un esame sistematico del contesto normativo di riferimento, il potere impositivo dell'amministrazione trova – nella disposizione censurata e nelle altre norme pertinenti, anche di principio – limiti, indirizzi, parametri e vincoli procedurali complessivamente adeguati ad arginarne la discrezionalità, anche nella prospettiva dei controlli e, segnatamente, dei controlli giurisdizionali».

La sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 c. 6 lett. b con riferimento all'art. 3 Cost., vista secondo il TAR remittente «l'illegittima parificazione di un novero disomogeneo di obbligati, in posizione differenziata tra loro», è stata rigettata dalla Corte in quanto «La platea degli obbligati deve intendersi accomunata dall'essere in concreto assoggettati all'attività dell'Autorità. A tutti gli operatori economici che si trovano in tale posizione è imposto il contributo, il quale, pertanto, non può non essere determinato attraverso un atto generale ... È poi compito del giudice comune verificare se, nella determinazione dei contributi, oltre che nella individuazione dei soggetti tenuti a corrisponderli, siano stati o meno rispettati i criteri desumibili dall'intero contesto normativo che regola la materia, potendosi eventualmente trarre le naturali conseguenze nella sede giudiziaria appropriata».

Si vedano G. FONDERICO, *L'indipendenza ha un costo: il funzionamento delle Autorità indipendenti dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2019, n. 3, 502 ss.; B. CAROTTI, *La Corte costituzionale torna sul finanziamento delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, n. 1, 55 ss.; A. CLARONI, *Sul contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 6, lett. b, d.l. n. 201/2011*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2018, n. 2, 818 ss.; M. PICCHI, *Partecipazione e legalità procedurale nella sentenza della Corte costituzionale sul contributo per il finanziamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 4, 913 ss.; G. NAVA – V. MOSCA, *Caratteristiche, criticità ed evoluzione dei modelli di finanziamento delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Federalismi*, 2016, n. 24.

⁵³² D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 3.

⁵³³ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 7.

La regolazione del mercato dei trasporti che l'Autorità ha il compito di svolgere comporta, infatti, il dover prendere decisioni complesse che toccano aziende, soggetti pubblici, utenti dei trasporti e cittadini con diversi impatti economici e sociali. È dunque fondamentale che l'Organismo disponga del maggior numero di informazioni possibili e soprattutto degli strumenti in grado di valutare gli effetti delle scelte sul sistema dei trasporti e su tutti gli *stakeholder*⁵³⁴.

L'art. 37 del D.Lgs. 112/2015 declina in maniera analitica i poteri previsti in via generale dall'art. 37 del D.L. 201/2011. Il provvedimento disciplina in maniera più puntuale le funzioni di controllo e para-giurisdizionali nonché i poteri di indagine e sanzionatori spettanti all'Autorità. All'Organismo viene, inoltre, attribuita una rilevante funzione decisoria.

8.1 Le funzioni di controllo

L'art. 37 c. 3 del D.Lgs. 112/2015 dispone che l'ART ha il potere di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari, incluso il mercato per i servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, e le attività dei Gestori dell'Infrastruttura.

L'Autorità può formulare indicazioni e prescrizioni sulla base delle quali il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria provvede ad apportare le opportune modifiche ed integrazioni.

Relativamente ai canoni per l'accesso all'infrastruttura e ai corrispettivi per la fornitura dei servizi, l'Autorità garantisce che questi siano conformi a quanto previsto dal Decreto e non siano discriminatori. Le trattative tra i richiedenti e un Gestore dell'Infrastruttura concernenti il livello dei canoni di utilizzo sono permesse soltanto se si svolgono sotto la supervisione dell'Organismo di Regolazione, che può intervenire se le trattative contravvengono le prescrizioni del Decreto⁵³⁵.

⁵³⁴ E. CASSETTA – S. BATTINI – C. DE LUCA, *Regolazione dei mercati e interazione con gli stakeholder*, in *Rapportodell'Advisory Board del 2015*, 67 ss.

⁵³⁵ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 6.

8.2 I poteri para-giurisdizionali

Dal combinato disposto dell'art. 37 cc. 2 e 9 emerge chiaramente la volontà del Legislatore di rendere più efficiente il sistema di assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria mediante la previsione, analogamente a quanto avviene per altri mercati regolati⁵³⁶, di una disciplina *ad hoc* per la risoluzione delle controversie tra Gestori di Infrastrutture ferroviarie ed operatori, finalizzata a garantire che le stesse vengano decise in tempi brevi da un Organismo tecnicamente preparato e che la relativa decisione tenga adeguatamente conto anche delle finalità perseguite dalla regolazione.

Gli operatori ferroviari possono adire l'Autorità qualora in tema di assegnazione della capacità ritengano di essere state vittime di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, in particolare avverso decisioni prese dal Gestore dell'Infrastruttura o dall'impresa ferroviaria in relazione al Prospetto Informativo della Rete⁵³⁷, alla procedura di assegnazione⁵³⁸, al sistema di imposizione dei canoni⁵³⁹, agli

⁵³⁶ Questo tipo di disciplina di settore è espressione del potere di *dispute settlement* che «posto all'incrocio tra regolazione e giurisdizione» è «esercitato dalle Autorità indipendenti in virtù della normativa europea e nazionale di riferimento» e costituisce «da tempo un elemento essenziale della architettura giuridica degli ordinamenti settoriali»; G.M. ROBERTI, *Ambito oggettivo e soggettivo*, in A. ZOPPINI (a cura di), *Tra regolazione e giurisdizione*, RomaTrePress, Roma, 2017, 31 ss.

⁵³⁷ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 2 lett. *a*.

⁵³⁸ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 2 lett. *c*.

⁵³⁹ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 2 lett. *d*.

accordi per l'accesso al c.d. "Pacchetto Minimo di Accesso"⁵⁴⁰, agli "Impianti e servizi con diritto di accesso garantito"⁵⁴¹, ai "Servizi ausiliari"⁵⁴² e "Servizi complementari"⁵⁴³⁻⁵⁴⁴.

All'Autorità è attribuito il compito di esaminare tutti i reclami, richiedendo alle parti anche informazioni pertinenti, ed avviare consultazioni con tutte le parti interessate entro un mese dal ricevimento del reclamo. All'esito di queste attività, all'Autorità è riconosciuto il potere di decidere in merito ai reclami, mediante l'adozione delle misure che ritiene necessarie per rimediare alla situazione, informando le parti interessate della sua decisione motivata entro un lasso di tempo ragionevole e prestabilito, in ogni caso non superiore a sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti⁵⁴⁵. Nel rispetto delle competenze dell'AGCM, all'ART è, altresì, attribuito il potere di decidere di propria iniziativa in merito a misure adeguate a correggere le discriminazioni contro i richiedenti, le distorsioni del mercato e altri eventuali sviluppi indesiderabili su questi mercati.

La dottrina ha avuto modo di interrogarsi in merito alla natura di questo tipo di competenza riconosciuto alle Autorità di Regolazione di settore, vale a dire se esse siano chiamate ad operare come un giudice o come un arbitro, o se invece il loro ruolo sia quello di regolatore del mercato. La risposta largamente diffusa è la seconda; «in sede di soluzione delle controversie tra operatori ... le Autorità nazionali di Regolamentazione sono

⁵⁴⁰ Ai sensi dell'art. 13 c. 1 rientrano tra i servizi del Pacchetto Minimo di Accesso «a) trattamento delle richieste di capacità di infrastruttura ferroviaria ...; b) diritto di utilizzo della capacità assegnata; c) uso dell'infrastruttura ferroviaria ...; d) controllo e regolazione della circolazione dei treni, segnalamento ed instradamento dei convogli, nonché comunicazione di ogni informazione relativa alla circolazione; e) uso del sistema di alimentazione elettrica per la corrente di trazione, ove disponibile; f) tutte le altre informazioni necessarie per la realizzazione o la gestione del servizio per il quale è stata concessa la capacità».

⁵⁴¹ Ai sensi dell'art. 13 c. 2 si qualificano servizi con diritto di accesso garantito quelli forniti nell'ambito di «a) stazioni passeggeri, relativamente alle strutture funzionali ai sistemi di informazione di viaggio e agli spazi adeguati per i servizi di biglietteria e alle altre strutture funzionali e necessarie per l'esercizio ferroviario; b) scali merci; c) scali di smistamento e aree di composizione dei treni ...; d) aree, impianti ed edifici destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci; e) centri di manutenzione ...; f) altre infrastrutture tecniche, comprese quelle di pulizia e di lavaggio, nonché gli impianti di scarico dei rifiuti delle toilette dei treni; g) infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate ai servizi ferroviari; h) impianti e attrezzature di soccorso; i) aree o impianti per l'approvvigionamento di combustibile ...».

⁵⁴² Ai sensi dell'art. 13 c. 11 tra i servizi ausiliari figurano «a) accesso alla rete di telecomunicazioni; b) fornitura di informazioni complementari; c) ispezione tecnica del materiale rotabile; d) servizi di biglietteria nelle stazioni passeggeri; e) servizi di manutenzione pesante prestati in centri di manutenzione dedicati ai treni ad alta velocità».

⁵⁴³ Ai sensi dell'art. 13 c. 9 tra i servizi complementari si comprendono «a) corrente di trazione ...; b) preriscaldamento dei treni passeggeri e servizio di rifornimento idrico dei treni; c) controllo della circolazione dei treni che effettuano trasporti di merci pericolose; d) assistenza alla circolazione di treni speciali; e) servizi di manovra».

⁵⁴⁴ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 2 lett. f.

⁵⁴⁵ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 9.

chiamate a svolgere un'attività sostanzialmente regolatoria». Esse non devono «limitarsi a stabilire quale sia la disciplina giuridica concretamente applicabile alla fattispecie controversa, come farebbe un organo giurisdizionale o arbitrale», ma devono invece «adottare una decisione che consenta il soddisfacimento delle finalità tipicamente perseguite nell'esercizio dell'attività di regolazione, nel rispetto comunque della disciplina applicabile»⁵⁴⁶.

L'ART è stata sollecitata in diverse occasioni dalle imprese ferroviarie ad esercitare i poteri alla stessa attribuiti dall'art. 37 c. 9. Con la Delibera n. 94 del 4 agosto 2016 l'Autorità ha deciso di avviare un procedimento istruttorio a seguito della segnalazione, presentata a dicembre del 2015 dall'impresa ferroviaria Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV), con la quale quest'ultima evidenziava criticità in merito alle richieste di spazi in alcune stazioni quali Verona P.N., Bologna C., Milano C., Roma Termini.

L'impresa ferroviaria lamentava la non corretta applicazione, da parte del Gestore dell'Infrastruttura RFI, delle rilevanti previsioni regolatorie di cui alla Delibera n. 70 del 31 ottobre 2014. Nell'ambito dell'interlocazione intercorsa tra i funzionari dell'Autorità e i rappresentanti di RFI e del gestore commerciale delle stazioni in questione (l'impresa Grandi Stazioni S.p.A., appartenente al gruppo Ferrovie dello Stato Italiane), preso atto che le criticità illustrate non avevano trovato soluzione dal momento che alcuna soluzione negoziata tra le parti interessate era risultata possibile, con la Delibera n. 94 del 4 agosto 2016 l'Autorità ha adottato precise prescrizioni in forza dell'art. 37 c. 9⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ E. BRUTI LIBERATI, *Regolazione e contratto nelle comunicazioni elettroniche*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, n. 2, 47 ss.

⁵⁴⁷ Con tali prescrizioni l'Autorità ha ordinato «i) a Trenitalia S.p.A. di rilasciare almeno uno sportello di biglietteria con operatore dei 6 a disposizione presso l'atrio della stazione di Verona P.N. entro il 30 settembre 2016; ii) a GS Rail S.p.A. di assegnare e rendere fruibile l'area rilasciata da Trenitalia S.p.A. per sportello di biglietteria con operatore a favore di NTV S.p.A., entro il 30 settembre 2016»; «i) a Trenitalia S.p.A. il rilascio di 2 spazi dedicate alle BSS nell'Area 1° della stazione di Bologna C., adiacenti o comunque nelle vicinanze delle 2 BSS già in disponibilità di NTV S.p.A., entro il 30 settembre 2016; ii) a GS Rail S.p.A. di assegnare e rendere fruibile l'area rilasciata da Trenitalia S.p.A. per 2 spazi dedicati a BSS nell'Area 1A della stazione Bologna C. a favore di NTV, entro il 15 ottobre 2016».

8.3 I poteri di indagine e sanzionatori

Nell'ambito dei poteri di indagine e sanzionatori, all'Autorità è attribuito il potere di richiedere informazioni al Gestore dell'Infrastruttura, ai richiedenti ed a qualunque altra parte interessata. Le informazioni comprendono tutti i dati che l'Autorità chiede nell'ambito della sua funzione decisoria, di monitoraggio e di controllo della concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari, ivi compresi i dati necessari per scopi statistici e di osservazione del mercato⁵⁴⁸.

Inoltre, l'Autorità può effettuare controlli o far realizzare controlli esterni presso i Gestori dell'Infrastruttura, gli operatori degli impianti di servizio e le imprese ferroviarie per verificare l'osservanza delle disposizioni relative alla separazione contabile⁵⁴⁹.

I poteri sanzionatori sono esercitabili (a) in caso di accertate violazioni della disciplina relativa all'accesso e all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi; (b) in caso di inottemperanza ai propri ordini e prescrizioni; (c) qualora i destinatari di una richiesta dell'Organismo non forniscano le informazioni o forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero senza giustificato motivo non forniscano le informazioni nel termine stabilito; (d) in caso di reiterazione delle predette violazioni⁵⁵⁰.

Tale disciplina sanzionatoria per il settore ferroviario diverge da quella applicabile agli altri settori con riguardo agli importi delle sanzioni irrogabili dall'Autorità e sembra

⁵⁴⁸ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 8. Le informazioni richieste devono essere fornite entro un lasso di tempo ragionevole, fissato dall'Organismo di Regolazione, non superiore ad un mese, salvo in circostanze eccezionali in cui l'Organismo di Regolazione concorda e autorizza una proroga limitata del termine, che non può superare due settimane addizionali.

⁵⁴⁹ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 13. Tra le informazioni contabili (elencate nell'Allegato IV del Decreto) figurano quelle relative alle singole fonti e sugli utilizzi dei fondi pubblici, nonché le categorie di costi e profitti che rendono possibile stabilire se sono state erogate sovvenzioni incrociate tra le attività di trasporto passeggeri, trasporto merci e gestione dell'infrastruttura. Il Decreto prefigura una sorta di collaborazione dell'ART con le altre Autorità nazionali responsabili delle questioni inerenti agli aiuti di Stato; infatti, dalla contabilità l'Organismo di Regolazione può anche trarre conclusioni concernenti gli aiuti di Stato di cui informa le altre autorità. Si veda G. BRUZZONE, *Aiuti di Stato e uso efficiente delle risorse pubbliche nel settore dei trasporti: quale ruolo per l'Autorità di regolazione?*, in *Rapporto dell'Advisory Board del 2015*, 123 ss.

⁵⁵⁰ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 14.

attenuare, dati gli importi massimi predeterminati, l'efficacia del suo potere sanzionatorio⁵⁵¹.

Autorevole dottrina ha sostenuto che «la potestà punitiva esercitata da tali Autorità ... non è una potestà sanzionatoria di natura giustiziale ... La ragione principale di attribuzione del potere è viceversa riconducibile ad una funzione diversa ed è una funzione di regolazione ... Rispetto a questa funzione di regolazione, è chiaro che la prevedibilità in dettaglio è un grande limite, perché ... la predeterminazione di criteri e parametri diventa un limite o meglio un “autolimitate” all'esercizio di quel potere caso per caso ...

Le mitigazioni che sono state offerte, e che tradizionalmente vengono addotte come scusante di (o come legittimazione a) questa imperante e necessaria imprevedibilità, risiedono tendenzialmente in tre fattori. In primo luogo, si invocano le garanzie offerte da un procedimento amministrativo di tipo contenzioso ... Sicuramente il contraddittorio procedimentale è una garanzia essenziale, ma è una garanzia che rispetto all'esercizio di poteri amministrativi ricorre in ogni caso, anche quando si esercita potestà amministrativa non punitiva ...

Allo stesso modo, non si può trovare sufficiente mitigazione laddove le Autorità ... adducano come sufficiente garanzia l'obbligo di prova rafforzata, cioè l'esigenza e la capacità delle Autorità di dare prova ed evidenza, sia pure caso per caso, di una condotta che, grazie alla prova offerta, risulti manifestamente illecita. Anche qui, ci si rende ben conto che la prova, più che una prova in senso tecnico del termine, è la giustificazione (o meglio la motivazione a supporto) di una scelta discrezionale. Se si ha infatti la pazienza di leggere le articolate, talvolta prolisse, delibere o determinazioni delle Autorità indipendenti, ben si potrà rilevare come, più che di prove di fatti, vi sono narrazioni di fatti assunti (ma non provati) e soprattutto nessun collegamento vi è tra questi fatti e una condotta consapevole che, accanto all'illecito, giustifichi la punizione del medesimo da parte dell'Autorità.

Il terzo elemento di mitigazione viene rinvenuto nella motivazione, ma anche la motivazione di per sé è insufficiente a garantire l'esigenza di un contenimento

⁵⁵¹ M. GIACCHETTI FANTINI, *Funzioni, poteri e ruolo istituzionale dell'Autorità dei trasporti nel settore ferroviario*, cit., 129.

dell'imprevedibilità ... È nella funzione giurisdizionale, soprattutto per l'esercizio che di essa fanno i Giudici amministrativi, che si può rinvenire una significativa mitigazione dei rischi e dei limiti della "imprevedibilità". Il giudice amministrativo infatti esercita ormai da anni un sindacato pieno, che sulla determinazione delle sanzioni è stato ricondotto alla giurisdizione di merito, sulla spinta verso la *full jurisdiction* impressa dall'ordinamento dell'Unione Europea»⁵⁵².

8.4 I poteri decisorii

Laddove lo svolgimento di servizi ferroviari di trasporto passeggeri possa compromettere l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico⁵⁵³, il compito di accertare l'effettiva compromissione è attribuito alla stessa Autorità, le cui determinazioni sono assunte dopo aver svolto adeguate consultazioni ed acquisito le informazioni necessarie entro sei settimane dal ricevimento delle stesse⁵⁵⁴. La decisione dell'Autorità deve essere motivata e deve indicare il termine entro il quale le parti possono chiederne il riesame⁵⁵⁵.

È stato osservato che, per effetto della sostituzione dell'Autorità all'Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari, la valutazione dell'impatto dei servizi proposti

⁵⁵² A. POLICE, *I poteri sanzionatori "di regolazione" delle Autorità amministrative indipendenti tra legalità e giustiziabilità*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, cit., 151 ss.

Sul valore della partecipazione procedimentale si vedano B. MERCURIO, *Neutralità delle Autorità amministrative indipendenti e funzione della partecipazione oltre il valore procedimentale*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, cit., 265 ss.; N. POSTERARO, *Forme e limiti della partecipazione degli interessati ai procedimenti regolatori delle AAI*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, cit., 279 ss.

Sulla *full jurisdiction* si veda F. LIGUORI, *Poteri regolatori e giurisdizione piena del giudice amministrativo*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, cit., 133 ss.

Sull'obbligo di motivazione degli atti delle Autorità indipendenti si veda G. COCOZZA, *Autorità amministrative indipendenti e ruolo della motivazione*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, cit., 169 ss.

Sui limiti all'esercizio del potere regolatorio si veda M. D'ARIENZO, *Limiti all'esercizio del potere di revisione dell'assetto regolatorio e i riflessi sulla certezza nei rapporti economico-finanziari*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, cit., 185 ss.

⁵⁵³ D.Lgs. 112/2015, art. 12 c. 5.

⁵⁵⁴ D.Lgs. 112/2015, art. 12 c. 6.

⁵⁵⁵ D.Lgs. 112/2015, art. 12 c. 7.

sull'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico sia stata sottratta alla valutazione politica di una struttura ministeriale, riacquistando la sua naturale qualifica tecnico-economica⁵⁵⁶.

⁵⁵⁶ M. GIACHETTI FANTINI, *Funzioni, poteri e ruolo istituzionale dell'Autorità dei trasporti nel settore ferroviario*, cit., 132.

9. Il ruolo dell'ART nel sistema ferroviario regionale

L'ART svolge le funzioni di Organismo di Regolazione per le reti ferroviarie regionali e per le quali il D.Lgs. 422/1997 attribuisce compiti di programmazione e amministrazione alle Regioni⁵⁵⁷. Il D.Lgs. 112/2015 non contiene specifiche disposizioni circa i poteri dell'Autorità in ordine ai servizi ferroviari regionali; pertanto, occorre far riferimento alla disciplina generale recata dal D.L. 201/2011⁵⁵⁸ secondo cui l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti.

Nel Decreto istitutivo è stata, infatti, chiarita la questione relativa alla concreta ripartizione di funzioni tra l'Organismo di Regolazione e gli Enti territoriali in materia di trasporto pubblico locale. L'art. 37 si limita a dettare generiche indicazioni; da un lato, dispone espressamente che l'Autorità agisca nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli Enti Locali⁵⁵⁹; dall'altro, mantiene ferme tutte le altre competenze diverse da quelle delle Amministrazioni regionali⁵⁶⁰.

Riguardo al rapporto tra l'ART e gli altri Enti territoriali è stato osservato che esso sia sostanzialmente da valutare in conseguenza della determinazione degli ambiti di intervento concreti attuati dall'Organismo di Regolazione⁵⁶¹.

Nella *governance* del sistema di trasporto locale occorre comunque chiarire il ruolo dell'Organismo e in questa prospettiva è significativa la sentenza della Corte costituzionale n. 41/2013 che ha concluso il giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Veneto rispetto alla disciplina istitutiva dell'Autorità. Secondo la Regione la normativa

⁵⁵⁷ D.Lgs. 112/2015, art. 1 cc. 4 e 5.

⁵⁵⁸ D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. f.

⁵⁵⁹ D.L. 201/2011, art. 37 c. 1.

⁵⁶⁰ D.L. 201/2011, art. 37 c. 4.

⁵⁶¹ Sui rapporti tra l'ART e gli Enti territoriali si vedano E. BRUTI LIBERATI, *Regolazione indipendente dei trasporti e poteri delle Regioni e degli Enti Locali: prime considerazioni critiche*, in F. ROVERSI MONACO – G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*. Volume I, cit., 59 ss.; A. CLARONI, *Il trasporto ferroviario in Italia con particolare riferimento al riparto delle relative competenze legislative*, in *Le Regioni*, 2017, n. 3, 447 ss.; S. PERUGINI, *ART: il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali*, cit., 95 ss.

impugnata – disegnando i confini della regolazione in materia di trasporti – avrebbe affidato all’Autorità una serie di compiti contrastanti con il riparto delle potestà legislative e amministrative tra Stato e Regioni. La Regione riteneva lesivo della propria competenza sui trasporti pubblici locali (*ex art. 117 c. 4 Cost.*) il conferimento all’Autorità del potere di definire i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi. La Corte ha affermato 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.

Secondo la Corte, il settore dei trasporti presenta una forte resistenza all’ingresso di operatori privati, a causa delle peculiari caratteristiche connesse agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti, quanto nell’offerta dei servizi. È particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti; pertanto, è opportuno che il passaggio ad un sistema liberalizzato sia accompagnato da una regolazione affidata ad un’Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore⁵⁶².

In questo ambito le funzioni assegnate all’ART non assorbono le competenze spettanti alle Amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano⁵⁶³. Il compito affidato all’Autorità consiste, quindi, nel dettare una cornice di regolazione economica all’interno della quale le Regioni e gli Enti Locali sviluppino le proprie politiche pubbliche in materia di trasporti.

La Corte ha precisato che, in forza delle disposizioni oggetto del giudizio costituzionale, l’Autorità ha esclusivamente il compito di stabilire i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Così anche per le gare la Corte ha statuito che all’Autorità spetta definire gli schemi dei bandi di gara, senza sostituirsi alle Amministrazioni regionali nell’elaborazione in dettaglio dei medesimi bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare e delle concessioni. Per quanto attiene

⁵⁶² Corte cost., 41/2013, Cons. di diritto n. 5.

⁵⁶³ Corte cost., 41/2013, Cons. di diritto n. 6.

alla nomina delle commissioni aggiudicatrici, l'Autorità ha il potere di stabilire solo i criteri di nomina, salve restando le competenze delle Amministrazioni regionali su ogni ulteriore decisione relativa alla composizione delle commissioni aggiudicatrici o alle modalità di scelta dei suoi componenti.

Con la Delibera n. 49 del 17 giugno 2015 l'Autorità ha stabilito le prime misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri, nonché dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici per il settore del trasporto ferroviario e quello su strada. Tali misure individuano la "cornice di regolazione" all'interno della quale gli Enti territoriali esercitano le competenze attribuite dalla Costituzione in materia, così come sancito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 41/2013.

L'Autorità ha provveduto ad individuare la disciplina uniforme degli aspetti regolatori delle procedure di gara bandite dagli Enti territoriali per l'affidamento in esclusiva dei contratti di servizio pubblico di passeggeri di cui al D.Lgs. 422/1997 e al Regolamento (CE) n. 1370/2007. Tale atto è stato in seguito sostituito dalla Delibera n. 154 del 2019.

10. I rapporti dell'ART con le altre Amministrazioni

L'analisi del *corpus* normativo che definisce le competenze dell'ART suscita una serie di riflessioni sui rapporti tra l'Organismo e gli altri soggetti che nell'ordinamento del sistema ferroviario italiano conservano e continuano ad esercitare un potere regolatorio⁵⁶⁴. Proprio con riferimento alla permanenza – accanto alle competenze attribuite all'ART – di funzioni non assegnate ad altre Amministrazioni non indipendenti, si è parlato di *poli-centrismo normativo e amministrativo* che caratterizza il sistema dei trasporti⁵⁶⁵. Si tratta, quindi, di valutare le questioni istituzionali aperte dell'Organismo del sistema ferroviario

⁵⁶⁴ G. MELE, *Il perimetro regolatorio dell'Autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, in *Rivista italiana di antitrust*, 2014, n. 2, 69 ss.

⁵⁶⁵ M. D'ALBERTI – C. IACOLUCCI, *Rapporti tra l'ART e le amministrazioni non indipendenti*, in *Rapporto dell'Advisory Board del 2015*, 46 ss.

relative al suo rapporto con le Amministrazioni statali, in particolare il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il quadro non sarebbe, tuttavia, esaustivo se si dovesse omettere il riferimento ad altre Autorità amministrative indipendenti che giocano un ruolo significativo nella disciplina del settore. Ci si riferisce ai rapporti con l'AGCM, data la potenziale sovrapposizione di competenze tra le due Autorità, e con l'ANAC.

In primo luogo, sussiste il problema di verificare l'integrazione tra le funzioni regolatorie assegnate all'ART e le competenze mantenute a livello ministeriale. Mentre, da un lato, l'art. 37 c. 1 del D.L. 201/2011 dispone che l'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, dall'altro, il successivo c. 4 contiene una clausola di riserva, secondo la quale restano ferme tutte le altre competenze delle Amministrazioni statali, 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. Lo stesso comma prevede la facoltà dell'ART di fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica delle delibere delle Amministrazioni statali aventi competenza in materia di sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe e sull'accesso alle infrastrutture.

Completa il quadro normativo sul punto l'art. 37 c. 6 *ter* che prevede che restano ferme le competenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica.

Dalla lettura delle già menzionate disposizioni si evince come il potere di indirizzo politico rimanga in capo all'Amministrazione statale⁵⁶⁶, sebbene non si possa negare che l'ART abbia assorbito le competenze generali di regolazione economica in materia di trasporti del CIPE e le competenze propedeutiche di istruttoria, di regolazione settoriale,

⁵⁶⁶ A. CANDIDO, *La governance dei trasporti in Italia*, cit., 105 ss.

di predisposizione di schemi dei bandi, nonché le funzioni comuni di vigilanza del Ministero dei Trasporti.

È stato sottolineato⁵⁶⁷ che le competenze del citato art. 37 c. 6 *ter* rimaste in capo alle strutture ministeriali, ossia i contratti di programma e gli atti convenzionali, siano di ampia rilevanza in quanto presentano contenuti ascrivibili alla regolazione dei rapporti economici e dei corrispettivi. In base all'art. 42 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, infatti, il Ministero dei Trasporti – oltre ad esercitare le competenze di spettanza statale su programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale – svolge altresì funzioni di vigilanza sui gestori del trasporto derivanti dalla legge, dalla concessione e dai contratti di programma o di servizio.

Anche il CIPE mantiene una serie di competenze relative all'assegnazione delle risorse finanziarie per il programma delle infrastrutture strategiche che comportano ricadute sui piani di investimento e sulle convenzioni dei concessionari di rete pubblici quali RFI.

Nel D.L. 201/2011 sembra configurarsi così un modello “dualistico”⁵⁶⁸ di regolazione in cui il Ministero dei Trasporti e l'ART condividono la funzione regolatoria del trasporto ferroviario, ponendosi ciò in contrasto con il principio di unicità del regolatore sancito dall'art. 55 della Direttiva 2012/34/UE, il quale stabilisce che «*Ciascuno Stato membro istituisce un Organismo di Regolamentazione unico per il settore ferroviario*». Questo modello deriva principalmente dal fatto che l'art. 37 del Decreto istitutivo si limita a sopprimere l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari senza prevedere un riordino delle competenze delle Amministrazioni coinvolte.

Particolare attenzione merita il rapporto tra l'ART e l'AGCM. A tale riguardo, l'art. 37 c. 3 del D.Lgs. 112/2015 prevede una serie di poteri in capo all'ART che fa salve le competenze dell'AGCM nel mercato dei servizi ferroviari. Ci si riferisce, in particolar modo, al potere dell'ART di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari e di evitare discriminazioni tra i richiedenti. In relazione a ciò l'ART controlla che il Prospetto Informativo della Rete non contenga clausole discriminatorie o non

⁵⁶⁷ A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., 600.

⁵⁶⁸ M. GIACHETTI FANTINI, *Funzioni, poteri e ruolo*, cit., 145.

attribuisca al Gestore dell'Infrastruttura poteri discrezionali che possano essere utilizzati per discriminare i richiedenti.

L'art. 37 c. 9 del D.Lgs. 112/2015 attribuisce, inoltre, all'ART il potere di esaminare i reclami e di decidere di propria iniziativa in merito a misure adeguate a correggere le discriminazioni contro i richiedenti, le distorsioni del mercato e altri sviluppi indesiderabili su questi mercati. Ciò evidenzia possibili sovrapposizioni e punti di frizione tra le due Autorità.

Occorre premettere che in linea di principio l'esercizio dei poteri di regolazione e concorrenza dovrebbe coesistere, creando un sistema di *governance* dei settori economici nel quale non si verificano interferenze tra la normativa *antitrust* e gli interventi regolatori. Tali funzioni afferiscono, infatti, ad attività differenti sia sotto il profilo oggettivo che sotto il profilo soggettivo in quanto si tratta di attività rispondenti a finalità diverse poste in essere da soggetti diversi.

Il diritto *antitrust* dovrebbe proteggere la concorrenza dai comportamenti delle imprese che ne minacciano il buon funzionamento; la regolazione dovrebbe promuoverla concorrenza allorché – anche in assenza di specifiche condotte illecite – il mercato abbia caratteri che conducono ad esiti insoddisfacenti. A livello teorico l'attività di tutela della concorrenza si concretizza in un'attività *ex post* di tipo provvedimentale, di carattere sanzionatorio di un comportamento lesivo della concorrenza, effettivamente posto in essere dalle imprese operanti in un determinato comparto economico. Di contro, l'attività di regolazione consiste soprattutto in un'attività *ex ante* volta a creare, attraverso la definizione della struttura di un determinato comparto economico, le condizioni del mercato concorrenziale, fissando in anticipo la cornice giuridica di azione delle imprese.

Non sono mancate, tuttavia, situazioni nelle quali si è venuta a creare una certa confusione tra gli ambiti di applicazione, a causa della matrice comune delle due discipline. Può accadere, infatti, che l'azione dell'AGCM vada oltre la mera tutela degli interessi concorrenziali delle imprese assumendo i connotati propri degli strumenti di regolazione. Nel trasporto ferroviario l'AGCM è intervenuta principalmente sulle condotte concernenti l'abuso di posizione dominante che ostacolano l'accesso all'infrastruttura ferroviaria.

Nel citato caso *Arenaways*⁵⁶⁹ l'AGCM ha riscontrato un abuso di posizione dominante che avrebbe illegittimamente ostacolato la già menzionata società nell'offerta di servizi di trasporto passeggeri, limitandone l'accesso su tale mercato nella tratta Milano-Torino. I comportamenti contestati su istanza di alcune associazioni di consumatori su cui l'AGCM si è pronunciata riguardavano un comportamento dilatorio del Gestore della Rete (RFI) che avrebbe provocato un ritardo di 18 mesi nell'accesso di *Arenaways* al mercato rilevante dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri. Inoltre, l'impresa ferroviaria *Trenitalia S.p.A.* avrebbe fornito all'Organismo Regolatore (*ratione temporis* l'URSF) una rappresentazione dei fatti non corretta per orientare una decisione a proprio favore.

Ad esito di tale condotta, l'URSF ha assunto una decisione che ha vietato le fermate intermedie di *Arenaways* nella tratta Torino-Milano, riducendo per gli utenti l'attrattività dei servizi di trasporto offerti dall'impresa che, di conseguenza, si è trovata costretta ad uscire dal mercato. Ad avviso dell'AGCM, da un lato, il gruppo Ferrovie dello Stato avrebbe abusato del potere di mercato connesso al controllo dell'infrastruttura ferroviaria esercitato per il tramite di RFI, ritardando pretestuosamente l'accesso alla rete ferroviaria da parte del concorrente; dall'altro lato, per il tramite di *Trenitalia* ha fuorviato la decisione dell'Organismo Regolatore in modo che si limitasse il diritto di effettuare fermate intermedie.

Il Provvedimento sanzionatorio dell'AGCM è stato annullato dal TAR Lazio-Roma, sez. I, 27 marzo 2014, n. 3398, a seguito del ricorso presentato dalle imprese del gruppo Ferrovie dello Stato, le quali lamentavano un'invasione da parte dell'Autorità della sfera di attribuzioni riservate all'URSF dal D.Lgs. 188/2003 e dall'art. 59 della L. 99/2009⁵⁷⁰ in materia di regolazione del settore ferroviario, deducendo l'illegittimità del provvedimento dell'AGCM sotto il profilo del difetto di competenza e, in subordine, sotto

⁵⁶⁹ AGCM, caso A436, *Arenaways-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri*, concluso con il provvedimento 23770 del 25 luglio 2012. Si vedano M. D'AMICO, *La complementarità delle funzioni affidate all'Antitrust e all'URSF nell'ambito del servizio di trasporto ferroviario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n. 2, 262 ss.; A. BOITANI

– F. RAMELLA, *Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti)*, in *Mercato concorrenza regole*, 2012, n. 1, 97 ss.

⁵⁷⁰ L. 55/2009, art. 59: «c. 3. L'Organismo di Regolazione di cui al c. 1, entro 2 mesi dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie, stabilisce se un servizio ferroviario rispetta le condizioni ed i requisiti di cui ai cc. 1 e 2 e, se del caso, dispone le eventuali limitazioni al servizio, in base ad un'analisi economica oggettiva e a criteri prestabiliti».

il profilo dell'eccesso di potere per straripamento⁵⁷¹. Il TAR ha ribadito la complementarità delle competenze dell'AGCM e dell'Organismo Regolatore del settore in relazione alle differenti finalità delle funzioni svolte.

Con riferimento all'assegnazione delle tracce orarie, il TAR ha precisato che «l'attività dell'Antitrust è indirizzata in via generale alla protezione dei consumatori e degli interessi concorrenziali tra le imprese, mentre l'attività di vigilanza svolta dall'URSF sui servizi ferroviari ... è finalizzata specificamente a garantire che i diritti fissati determinati dal gestore per l'utilizzo delle infrastrutture siano conformi al Capo II della stessa Direttiva e non discriminatori».

Con riguardo alla disamina del dedotto eccesso di potere, il TAR – esclusa la strumentalità delle procedure di consultazione attivate da RFI a causa del ritardo della messa a disposizione delle tracce a favore di Arenaways – non ha rilevato un'induzione in errore dell'Organismo di Regolazione da parte del gruppo Ferrovie dello Stato da ricondursi ad una fattispecie di abuso di posizione dominante; al contrario, ha riconosciuto uno straripamento di potere da parte dell'AGCM. Più precisamente, secondo il giudice amministrativo, «operando una istruttoria parallela ed effettuando valutazioni di merito autonome e completamente confliggenti con l'URSF, l'Autorità si è completamente sostituita a detto Ufficio nell'esercizio di competenze ad esso affidate dalla legge».

Per questa ragione il TAR ha risolto il conflitto tra l'AGCM e l'URSF a favore di quest'ultimo, disponendo l'annullamento del provvedimento sanzionatorio dell'AGCM. La sentenza del TAR nel caso Arenaways si pone, quindi, in linea di continuità con la giurisprudenza europea⁵⁷² e nazionale⁵⁷³ secondo cui l'esistenza di una regolazione e la conformità del comportamento delle imprese al modello regolatorio non escludono la possibilità che le imprese stesse realizzino un illecito anti-concorrenziale. Questo può avvenire perché l'assetto regolatorio lascia agli operatori margini di discrezionalità nella

⁵⁷¹ D. MARESCA – L. CEFFALO, *Il riparto di competenze in materia ferroviaria tra AGCM e ART alla luce della sentenza Arenaways del TAR Lazio*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, n. 2, 260 ss.

⁵⁷² CGUE, 14 ottobre 2010, causa C-280/08, *Deutsche Telekom c. Commissione*, nella quale al § 92 si legge che le norme dell'Unione in materia di concorrenza «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».

⁵⁷³ TAR Lazio-Roma, sez. I, 8 maggio 2014, n. 4801.

sua applicazione e non copre nel minimo dettaglio le loro condotte. Il rapporto tra regolazione e tutela della concorrenza non si configura in termini di esclusione, ma di complementarità. Esse usano strumenti diversi, intervengono in momenti diversi, ma insieme garantiscono una più completa tutela del mercato⁵⁷⁴.

Un secondo procedimento è stato avviato dall'ART nel maggio 2013 nei confronti del gruppo Ferrovie dello Stato per un presunto abuso di posizione dominante con riguardo all'accesso alla rete e al mercato di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità⁵⁷⁵.

L'impresa Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) denunciava una strategia posta in essere parallelamente dal Gestore dell'Infrastruttura (RFI) e dall'impresa di trasporto ferroviario di passeggeri Trenitalia, entrambe controllate dalla *holding* Ferrovie dello Stato, volta ad ostacolare l'accesso alla rete alla società concorrente, precludendole l'attribuzione delle fasce orarie economicamente più redditizie e adottando comportamenti ostruzionistici (mancata apposizione di segnaletica e di *desk* informativi) in numerose stazioni servite da NTV. Si contestava, inoltre, una strategia di compressione dei margini (c.d. *margin squeeze*) attuata attraverso una politica dei prezzi di Trenitalia tale da annullare la capacità di competere sul mercato per i concorrenti.

Il caso è stato chiuso con l'accettazione da parte dell'ART degli impegni presentati dalle società del gruppo Ferrovie dello Stato, considerati idonei a far venire meno i profili anti-concorrenziali oggetto dell'istruttoria, nella misura in cui consentono di ampliare le possibilità di accesso al mercato del trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità⁵⁷⁶.

La complementarità delle funzioni dell'ART e dell'AGCM ha spinto i due organismi a firmare il 27 agosto 2014 un Protocollo d'intesa⁵⁷⁷ per rendere più efficace e incisiva l'esecuzione dei mandati istituzionali delle due Autorità.

⁵⁷⁴ Sul rapporto tra regolazione e tutela della concorrenza si vedano G. PITRUZZELLA, *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, in M.A. SANDULLI – L. VANDELLI (a cura di), *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 5 ss.; M. CAMMELLI, *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, cit., 127 ss. ⁵⁷⁵ AGCM, caso A443, *NTV/FS/Ostiaoli all'accesso nel mercato dei servizi del trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità*, conclusosi con il provvedimento n. 24804 del 19 febbraio 2014.

⁵⁷⁶ L. LORENZONI, *L'AGCM avvia un'istruttoria nei confronti del gruppo Ferrovie dello Stato per l'accertamento di un abuso di posizione dominante*, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

⁵⁷⁷ Il Protocollo d'Intesa tra l'ART e l'AGCM è stato rinnovato del 15 novembre 2019.

La collaborazione si articola attraverso (a) il coordinamento degli interventi istituzionali in materie di comune interesse; (b) la segnalazione di ciascuna delle parti 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 Autorità; (c) lo scambio di pareri e avvisi su questioni di interesse comune; (d) la collaborazione nella elaborazione di segnalazioni al Parlamento o al Governo su materia di reciproco interesse comune; (e) la collaborazione nell'ambito di indagini conoscitive su materie di interesse comune; (f) iniziative congiunte in materia di *enforcement*, vigilanza e controllo dei mercati; (g) la collaborazione scientifica⁵⁷⁸.

Completano il quadro (a) lo scambio reciproco di documenti, dati e informazioni; (b) la costituzione di gruppi di lavoro, anche al fine di pervenire a 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 Protocollo⁵⁷⁹.

L'art. 37 c. 4 del D.L. 201/2011 mantiene espressamente ferme le competenze dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici e stabilisce che le funzioni di questa Autorità possono essere esercitate contestualmente a quelle dell'ART. L'AVCP è stata soppressa e sostituita dall'ANAC⁵⁸⁰. È possibile individuare alcuni settori afferenti al trasporto ferroviario nei quali possono esserci sovrapposizioni di competenze tra l'ART e l'ANAC.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 71 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il quale stabilisce che, al fine di agevolare l'attività delle stazioni appaltanti omogeneizzandone le condotte, successivamente all'adozione da parte dell'ANAC di bandi tipo, i bandi di gara sono redatti in conformità agli stessi; le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre devono motivare espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo.

Anche l'ART dispone di alcuni specifici poteri in tema di contratti pubblici, soprattutto laddove si prevede che essa è tenuta a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei

⁵⁷⁸ Protocollo d'Intesa, art. 1 c. 2.

⁵⁷⁹ Protocollo d'Intesa, art. 1 c. 3.

⁵⁸⁰ D.L. 24 giugno 2014, n. 90, art. 18.

capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; inoltre, l'Autorità ha specifici poteri di verifica rispetto al contenuto dei bandi di gara per il trasporto ferroviario regionale. L'ART verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti⁵⁸¹.

L'esigenza di adottare strumenti di coordinamento tra le due Autorità ha portato alla sottoscrizione il 20 novembre 2014 di un Protocollo d'intesa che disciplina proprio la collaborazione delle stesse nella predisposizione dei bandi di gara e delle convenzioni. L'ART e l'ANAC collaborano nella definizione dei bandi di gara e delle relative convenzioni nei settori dei trasporti; a tal fine, cooperano attraverso (i) lo scambio reciproco di documenti, dati e informazioni utili allo svolgimento delle rispettive funzioni; (ii) la costituzione di tavoli tecnici e gruppi di lavoro, al fine di coordinare l'attività e pervenire ad interpretazioni condivise, in ordine ai settori di rispettiva competenza; (iii) ogni altra attività di collaborazione, anche informale, che sia utile al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Protocollo d'intesa.

Giova ricordare che nel trasporto ferroviario regionale l'affidamento con gara si affianca all'affidamento diretto previsto dalla normativa europea.

⁵⁸¹ D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. f.

Non è questa la sede per analizzare la normativa sui trasporti locali che negli ultimi 20 anni ha fatto emergere una regolamentazione instabile, stratificata e non sempre coerente, segnata anche da iniziative referendarie⁵⁸² e pronunce di incostituzionalità⁵⁸³.

Oggi la normativa di riferimento è rappresentata dal Regolamento (UE) 2016/2338, il quale stabilisce che i servizi di trasporto locale, compresi quindi quelli ferroviari, possono essere affidati mediante affidamento diretto, gestione diretta mediante affidamenti *in house*, concorrenza per il mercato, o mediante il ricorso a procedure ad evidenza pubblica⁵⁸⁴.

⁵⁸² D.P.R. 18 luglio 2011, n. 113, *Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'art. 23 bis del D.L. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*. Si vedano V. ANTONELLI, *Il risultato referendario e l'attuale disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica prevista dal d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, conv. con legge 14 settembre 2011, n. 148*, in *Diritto dell'economia*, 2011, n. 3, 695 ss.; G. BASSI, *Quali scenari per i servizi pubblici locali di rilevanza economica dopo il referendum abrogativo?*, in *Appalti e contratti*, 2011,

n. 7, 59 ss.; C. DE VINCENTI – A. VIGNERI (a cura di), *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011; L.R. PERFETTI, *La disciplina dei servizi pubblici locali ad esito del referendum ed il piacere dell'autonomia locale*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, n. 8, 906 ss.; S. STAIANO, *I servizi pubblici locali del decreto legge n. 138 del 2011. Esigenze di stabile regolazione e conflitto ideologico immaginario*, in *Federalismi*, 2011, n. 16.

⁵⁸³ Corte costituzionale, sentenza n. 199/2012 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148. Si vedano P.M. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra Legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in *Federalismi*, 2015, n. 7; M. MIDIRI, *Servizi pubblici locali e sviluppo economico: la cornice istituzionale*, in M. MIDIRI – S. ANTONIAZZI (a cura di), *Servizi pubblici locali e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 11 ss.; A. AVINO, *Competenza legislativa regionale e riproposizione di norme abrogate per via referendaria: il caso dei servizi pubblici*, in *Costituzionalismo*, 2013, n. 1; J. BERCELLI, *Servizi pubblici locali e referendum*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 2, 155 ss.; M. MENGOSI, *Sussidiarietà orizzontale e servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012: un rapporto difficile ma non impossibile*, in *Federalismi*, 2013, n. 21; F. MERLONI, *Una sentenza chiara sull'aggiornamento del "referendum", poco utile per il definitivo assetto della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Le Regioni*, 2013,

n. 1, 211 ss.; L.R. PERFETTI, *Il regime dei servizi pubblici locali: il ritorno all'autonomia, il rispetto della disciplina europea, la finalizzazione alle aspettative degli utenti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, n. 3, 679 ss.; F. ZAMMARTINO, *Problemi e prospettive in materia di gestione dei servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012*, in *Giust.Amm.*, 2013, n. 6; A. ARGENTATI, *La riforma dei servizi pubblici locali, il parere dell'AGCM sulle delibere-quadro e la sentenza n. 199/2012 della Corte costituzionale: tanto rumore per nulla?*, in *Federalismi*, 2012, n. 18; A. AZZARITI, *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce della sentenza 199/2012 della Corte costituzionale e delle recenti novità normative*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, n. 4; A. CABIANCA, *Il trasporto pubblico locale ai tempi della crisi: il punto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 ed il decreto c.d. "spending review" (d.l. n. 95/2012)*, in *Federalismi*, 2012, n. 20; M. CAPANTINI, *La sentenza n. 199 del 2012: i servizi pubblici locali dopo la decisione della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 4, 868 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 4, 2900 ss.; G. COCIMANO, *L'illegittimità costituzionale dei limiti all'in house nei servizi pubblici locali*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, n. 11, 1141 ss.; S. LA PORTA, *Il "ripristino" della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità alle s.p.a. in house ed alle aziende speciali*, in *Federalismi*, 2012, n. 18; C. SABETTA, *La riforma dei servizi pubblici locali e le ragioni della sua illegittimità*, in *Federalismi*, 2012, n. 18.

⁵⁸⁴ Regolamento (CE) n. 1370/2007 (modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338), art. 5.

«Nonostante il *favor* per il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica che caratterizza l'intero impianto del Regolamento», le Amministrazioni competenti possono tuttavia scegliere di affidare il servizio pubblico tramite ferrovia con forme alternative all'gara. Proprio per questo l'AGCM, l'ANAC e l'ART il 25 ottobre 2017 hanno ritenuto di deliberare e inviare alle Regioni, alla Conferenza Unificata Stato-Regioni e ai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Economia e delle Finanze una Segnalazione congiunta in merito alle procedure per l'affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario regionale⁵⁸⁵.

Al riguardo, le tre Autorità ritengono che le procedure di affidamento diretto debbano svolgersi alla luce del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e dei principi generali di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento posti a fondamento del TFUE.

«In caso di affidamento diretto (e valutazioni identiche possono essere formulate nel caso di affidamento *in house*), la pubblicazione dell'avviso di pre-informazione e delle informazioni relative all'avvenuta concessione e la motivazione della scelta dell'affidamento diretto in luogo della gara non esauriscono gli obblighi gravanti in capo agli Enti affidanti; su di essi, infatti, grava anche l'obbligo di operare un confronto competitivo tra le offerte giunte da altri operatori interessati e quella del soggetto al quale si intende affidare il servizio in via diretta»⁵⁸⁶.

Per quanto riguarda l'onere informativo, «si ritiene che, a fronte dell'eventuale richiesta da parte di un soggetto interessato di poter essere messo nelle condizioni di formulare un'offerta vincolante al pari dell'impresa individuata come potenziale affidatario per via diretta, gli Enti affidanti non si possono limitare a mettere a disposizione solo gli elementi informativi esplicitamente richiesti dall'art. 7 § 2 del Regolamento [per la pubblicazione dell'avviso di pre-informazione], ma debbano attivarsi per rendere disponibili e accessibili, in ossequio all'obbligo di trasparenza ..., i dati e le informazioni relative alla configurazione del servizio, almeno in termini di livelli e dinamica della

⁵⁸⁵ S2762 – *Le Regioni devono adottare procedure più trasparenti e competitive negli affidamenti diretti per il servizio di trasporto ferroviario.*

⁵⁸⁶ S2762 – *Le Regioni devono adottare procedure più trasparenti e competitive negli affidamenti diretti per il servizio di trasporto ferroviario.*

domanda, beni strumentali per l'effettuazione del servizio, materiale rotabile e personale direttamente allocato al servizio»⁵⁸⁷.

Laddove emergano esigenze di riservatezza da parte dell'operatore che ha storicamente fornito il servizio, «l'Ente affidante contempera tali esigenze con il diritto dei soggetti terzi potenzialmente interessati all'affidamento di accedere alle informazioni necessarie per presentare un'offerta alternativa, definendo le specifiche modalità di accesso ai dati disponibili»⁵⁸⁸.

Sul piano degli obblighi motivazionali si ritiene che essi siano particolarmente rigorosi quando, a seguito della pubblicazione dell'avviso di pre-informazione, siano pervenute due o più manifestazioni di interesse; «in questo caso l'Ente affidante deve non solo adeguatamente giustificare perché ritiene che gli obiettivi di servizio pubblico siano garantiti meglio, in termini di efficacia ed efficienza, da un affidamento diretto rispetto ad una procedura aperta, e perché ciò superi il *test* di proporzionalità, ma nella scelta dell'affidatario dovrà anche chiarire in che modo sono rispettati i principi di imparzialità e parità di trattamento. Ciò implica che nel caso in cui siano state presentate manifestazioni di interesse alternative, l'obbligo motivazionale ... deve obbligatoriamente includere anche le ragioni che sono alla base della scelta stessa di un soggetto in luogo dell'altro. Il che a sua volta presuppone necessariamente che questa sia supportata da un'analisi comparativa delle offerte presentate»⁵⁸⁹.

11. I principali Regolamenti adottati dall'ART

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha adottato vari regolamenti per disciplinare la propria organizzazione e la propria attività, i quali offrono l'occasione per valutare le garanzie procedurali davanti all'Autorità dato che il Decreto istitutivo difetta delle

⁵⁸⁷ S2762 – *Le Regioni devono adottare procedure più trasparenti e competitive negli affidamenti diretti per il servizio di trasporto ferroviario.*

⁵⁸⁸ S2762 – *Le Regioni devono adottare procedure più trasparenti e competitive negli affidamenti diretti per il servizio di trasporto ferroviario.*

⁵⁸⁹ S2762 – *Le Regioni devono adottare procedure più trasparenti e competitive negli affidamenti diretti per il servizio di trasporto ferroviario.*

norme procedurali e, in particolare, delle garanzie di difesa delle imprese interessate tutte le volte che si apre un procedimento nei loro confronti nonché manca di disposizioni di rinvio ad altra normativa⁵⁹⁰.

Giova premettere nell'ordinamento italiano, a differenza di quello statunitense, la partecipazione di tutti gli interessati – tramite la c.d. procedura di *notice and comment* – è debole e disorganica, rimessa soltanto alla *buona volontà* dell'Autorità interessata, la quale sceglie tanto chi convocare quanto come reagire alle sollecitazioni degli interessati⁵⁹¹. Le Autorità, non essendovi tenute per legge, hanno adottato di propria iniziativa regolamenti inerenti alla partecipazione dei soggetti interessati ed alla tutela del contraddittorio, ma si sono limitate a dettare norme piuttosto elastiche e indeterminate. In altri termini, le Autorità hanno dato alla partecipazione un ruolo più formale – se non apparente – che sostanziale⁵⁹².

L'insufficienza e l'opacità di queste pratiche rispetto all'esigenza di legittimazione del potere delle Autorità traspare anche dalla giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza 7 aprile 2017, n. 69, la Corte ha argomentato l'importanza della partecipazione degli interessati ai fini del rispetto della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, sottolineandone l'irrinunciabilità nei settori affidati alle Autorità, dove più difficile è pretendere con legge le forme di esercizio del potere ed evidenziando che la legalità procedurale rappresenta un utile, ancorché parziale, complemento delle garanzie sostanziali richieste dall'art. 23

⁵⁹⁰ Al riguardo si è ipotizzato il ricorso in analogia alle norme processuali previste per altre Autorità, quali quelle concernenti l'AGCM, ovvero alle disposizioni della L. 241/1990 sul procedimento amministrativo. A ciò si aggiungono i principi indicati nella L. 481/1995.

Si vedano A. FRIGNANI, *L'Autorità dei trasporti: fra tutela della concorrenza e regolazione*, in *Diritto industriale*, 2014, n. 2, 105 ss.; S. LOIACONO – P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., 63 ss.

⁵⁹¹ M. MANETTI, *Nuovi interrogativi sulla collocazione istituzionale delle Autorità indipendenti*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, cit., 27 ss.

⁵⁹² Sul punto si veda N. LONGOBARDI, *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Passigli, Firenze, 2021, in part. 99 ss.: «Nonostante l'obbligo imposto dal Legislatore alle Autorità, il giudice amministrativo ... liquida la separazione tra le funzioni istruttorie e le funzioni decisorie come “non ... praticabile *de jure condito*” ... La Corte di cassazione accomuna il contraddittorio ... ad un mero “contraddittorio procedimentale” in cui l'interessato non è posto su un piano di eguaglianza e che avrebbe “funzione collaborativa, partecipativa e non difensiva”».

Per un ulteriore approfondimento si vedano N. LONGOBARDI, *Poteri regolatori, giusto procedimento e legittimazione democratica*, in E. FOLLIERI – L. IANNOTTA (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, 123 ss.; N. LONGOBARDI, *La regolamentazione ed i controlli: le Autorità amministrative indipendenti*.

Cost.⁵⁹³. Di fronte alla consultazione svolta nel caso *de quo* dall'Autorità di regolazione dei trasporti, appena abbozzata, il Giudice costituzionale non ha potuto tuttavia ritenere soddisfatti i requisiti di quella legalità e ha cercato di giustificare il rispetto della riserva relativa con altri argomenti⁵⁹⁴. La Corte ha invocato l'esistenza dei controlli, e in particolare di quelli giurisdizionali, al fine di assicurare il rispetto dei principi e dei vincoli desumibili dall'ordinamento.

Per rimediare al notorio difetto di rappresentatività⁵⁹⁵, il 16 gennaio 2014 l'Autorità ha adottato il *Regolamento sullo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*. Vengono specificamente disciplinati i procedimenti volti alla formazione degli atti di regolazione e di indirizzo; gli atti di regolazione sono adottati previo procedimento avviato con espressa deliberazione del Consiglio, la quale deve contenere (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; (d) il termine previsto per la conclusione del procedimento; (e) l'eventuale applicazione dell'AIR al procedimento⁵⁹⁶.

⁵⁹³ Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2017, § 7.2 Cons. in diritto: «L'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici ... La possibilità di valorizzare le forme di legalità procedurale previste dalla legge, ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 23 Cost., vale, in particolare, nei settori affidati ai poteri regolatori delle Autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle Autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti».

⁵⁹⁴ M. PICCHI, *Partecipazione e legalità procedurale nella sentenza della Corte costituzionale*, cit., 913 ss.

⁵⁹⁵ A. CONTIERI, *Deficit di rappresentatività delle Autorità indipendenti e legalità procedurale*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti*, cit., 101 ss.

⁵⁹⁶ *Regolamento sullo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*, art. 4.

Con Delibera n. 136 del 24 novembre 2016, l'Autorità ha approvato il documento recante i *Metodi di analisi di impatto della regolamentazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti* che – ai sensi dell'art. 12 c. 1 della L. 29 luglio 2003, n. 229 – la stessa intende seguire, in fase di prima attuazione, per l'emanazione degli atti di regolazione di competenza. In base all'art. 12 della L. 229/2003 «Le Autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione».

Con la Delibera n. 7 del 27 gennaio 2021, l'Autorità ha avviato il procedimento di revisione della Delibera n. 136; tale procedimento si è concluso con l'adozione della Delibera n. 54 del 22 aprile 2021, approvante il *Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione*.

L'atto di regolazione deve recare una motivazione che tiene conto anche delle eventuali osservazioni e proposte ritualmente presentate nel corso delle consultazioni con i soggetti interessati⁵⁹⁷. Con riguardo alla consultazione pubblica, tale fase prevede (a) la pubblicazione sul sito *internet* dell'Autorità di un documento contenente la descrizione degli elementi essenziali dell'atto 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 proposte⁵⁹⁸. Di tal fatta, tuttavia, è l'Autorità a delimitare la potenziale partecipazione dei soggetti interessati in base alle questioni dalla medesima Autorità individuate, mentre sarebbe più opportuno che le questioni fossero poste liberamente all'attenzione dell'Autorità dai soggetti intenzionati a presentare osservazioni e proposte.

Il Regolamento, con le opportune modifiche, si potrebbe porre in linea con una giurisprudenza amministrativa⁵⁹⁹ secondo la quale la partecipazione e il contraddittorio nei procedimenti di regolazione diventano un indispensabile strumento di legittimazione volto a colmare il *deficit* democratico che caratterizza le Autorità indipendenti.

Il *Regolamento di disciplina dell'AIR e della VTR* del 2021 definisce l'oggetto e le finalità dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolazione. In particolare, l'AIR e la VIR vengono effettuate per coadiuvare le scelte dell'Autorità e contribuire alla trasparenza delle stesse offrendo un supporto informativo (a) nel corso dell'istruttoria, in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento di regolazione; (b) in esito all'applicazione dei provvedimenti di regolazione adottati, in merito alla perdurante utilità, efficacia ed efficienza degli stessi⁶⁰⁰.

L'AIR fornisce elementi che permettono di considerare gli effetti sui diversi soggetti destinatari dell'intervento regolatorio dell'Autorità sulla base di indicatori qualitativi e, ove

⁵⁹⁷ *Regolamento sullo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*, art. 4 c. 5.

⁵⁹⁸ *Regolamento sullo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*, art. 5.

⁵⁹⁹ Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1215, con nota di S. DEL GATTO, *La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 9, 947 ss.

⁶⁰⁰ *Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione*, art. 2 c. 1.

possibile, quantitativi⁶⁰¹, mentre la VIR ha lo scopo di analizzare gli effetti già prodotti dall'intervento regolatorio dell'Autorità, valutandone il grado di raggiungimento degli obiettivi, e di individuare gli eventuali correttivi da apportare, anche in un'ottica di riduzione degli oneri informativi, economici o finanziari introdotti dalla regolazione⁶⁰².

L'AIR e la VIR si applicano agli atti dell'Autorità per i quali si rilevi l'esigenza di valutare l'impatto della regolazione sul mercato interessato, sugli utenti dei servizi di trasporto e sul sistema trasportistico⁶⁰³; vengono esclusi (a) gli atti o provvedimenti per i quali l'AIR risulti incompatibile con esigenze di urgenza; (b) gli atti che comportano una mera revisione formale di atti di regolazione già in vigore; (c) gli atti non aventi contenuto regolatorio⁶⁰⁴.

⁶⁰¹ Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione, art. 2 c. 2.

Ai sensi dell'art. 4, l'AIR contiene «a) ragioni dell'intervento, anche alla luce degli esiti della eventuale VIR, in relazione alle condizioni rilevate nel mercato interessato; b) obiettivi perseguiti con l'atto di regolazione alla luce delle finalità generali dell'Autorità; c) soggetti destinatari; d) ambito di intervento, settori e mercati interessati dall'intervento di regolazione; e) valutazione dei costi e benefici delle opzioni alternative di intervento regolatorio, inclusa l'opzione di non intervento; f) opzione regolatoria preferita con evidenza dei benefici attesi».

L'art. 5 sancisce che laddove venga avviato un procedimento di regolazione e l'ART decida di applicarvi l'AIR, deve essere pubblicato il documento per la consultazione, corredato da uno Schema di AIR (c. 2); tale Schema fornisce una prima valutazione degli impatti attesi delle misure regolatorie poste in consultazione e dà evidenza delle opzioni alternative di intervento regolatorio considerate, valutandone i costi e i benefici, rispetto allo *status quo*, in maniera qualitativa e ove possibile attraverso indicatori quantitativi, nonché l'opzione regolatoria preferita posta in consultazione (c. 3). Il provvedimento finale di regolazione è, dunque, corredato dalla Relazione AIR (c. 4), la quale supporta la valutazione finale dell'atto di regolazione, illustrandone costi e benefici rispetto allo *status quo*, dando evidenza degli esiti della consultazione (c. 5). Lo Schema AIR e la Relazione AIR devono essere pubblicati sul sito *web* dell'ART (c. 7).

⁶⁰² Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione, art. 2 c. 3.

Ai sensi dell'art. 6 c. 2, la VIR contiene «a) ... analisi della situazione corrente e della sua evoluzione; b) valutazione del grado di attuazione della regolazione e della misura di raggiungimento degli obiettivi che si intendevano conseguire, anche in base agli indicatori eventualmente individuati nella pertinente Relazione AIR; c) definizione di opzioni di revisione della regolazione in esame, alla luce dei risultati emersi sulla sua efficacia, efficienza, attualità delle motivazioni sottostanti alla sua adozione nonché coerenza con l'insieme del quadro normativo e regolatorio pertinente».

⁶⁰³ Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione, art. 3 c. 1.

⁶⁰⁴ Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione, art. 3 c. 3. Vengono enucleati tra gli atti non aventi contenuto regolatorio «(i) gli atti di programmazione, di organizzazione interna e quelli non aventi rilevanza esterna; (ii) gli atti aventi finalità meramente interpretativa o applicativa; (iii) gli atti riconducibili a impianti regolatori già definiti; (iv) gli atti emanati per esigenze di mero adeguamento a modifiche normative sopravvenute; (v) gli atti che hanno un contenuto vincolato; (vi) i provvedimenti sanzionatori ed ispettivi dell'Autorità; (vii) le indagini conoscitive, i pareri, le segnalazioni o gli altri atti adottati dall'Autorità nell'esercizio delle proprie competenze, oppure previsti da Protocolli d'Intesa; (viii) i Protocolli di Intesa e gli altri accordi che disciplinano rapporti con soggetti, di diritto pubblico o privato, funzionali all'esercizio delle competenze dell'Autorità; (ix) i provvedimenti adottati in tema di autofinanziamento; (x) i regolamenti adottati per lo svolgimento di specifiche funzioni dell'Autorità; (xi) i regolamenti adottati ai sensi della normativa in materia di trattamento dei dati personali».

Con Delibera n. 15 del 27 febbraio 2014 l'ART ha emanato un *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità*⁶⁰⁵. Il procedimento di applicazione delle regole in materia di sanzioni può essere ripartito in tre fasi principali, (i) la fase preistruttoria⁶⁰⁶; (ii) la fase istruttoria⁶⁰⁷; (iii) la fase decisoria⁶⁰⁸.

La fase preistruttoria è finalizzata a verificare la sussistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento sanzionatorio. L'Autorità esercita poteri formali, quali accessi e ispezioni, richieste di informazioni e documenti, indagini conoscitive, reclami, istanze e segnalazioni al fine di valutare l'esistenza di presunte violazioni. Se tale prima deliberazione dà esito positivo, viene avviato il procedimento.

L'avvio formale del procedimento avviene con la notifica dell'apertura dell'istruttoria alle imprese o agli enti interessati⁶⁰⁹. I soggetti che partecipano al procedimento possono (a) presentare memorie scritte e documenti, deduzioni e pareri anche nel corso delle audizioni svolte davanti all'Ufficio; (b) accedere ai documenti inerenti al procedimento⁶¹⁰. Nel corso dell'audizione il Responsabile del procedimento formula alle parti le richieste e le domande necessarie e utili al fine di completare l'istruttoria; in seguito, invita le parti a fornire chiarimenti e ad illustrare la propria posizione in merito al procedimento in corso.

Entro 60 giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento *ex art. 37 c. 3 lett. f* del Decreto istitutivo, le parti possono proporre impegni idonei a rimuovere le contestazioni avanzate; l'Autorità può decidere di rendere obbligatori tali impegni, chiudendo così il procedimento senza accertare l'infrazione⁶¹¹.

L'ART può dichiarare ammissibile la proposta di impegni; la decisione relativa all'ammissibilità degli impegni deve essere comunicata al proponente gli impegni. In caso

⁶⁰⁵ E. LATORRE, *Le sanzioni amministrative nel trasporto ferroviario per il mancato rispetto dei diritti dei passeggeri*, in D.G.RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea*, cit., 145 ss.

⁶⁰⁶ *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità*, art. 4. ⁶⁰⁷ *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità*, art. 10. ⁶⁰⁸ *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità*, art. 20. ⁶⁰⁹ *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità*, art. 6.

⁶¹⁰ *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità*, art. 7 c. 1.

L'Autorità con la Delibera n. 12 del 7 febbraio 2014 ha emanato il *Regolamento concernente l'accesso ai documenti amministrativi*.

⁶¹¹ *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità*, art. 16.

di inammissibilità, l'ART dispone con provvedimento il rigetto della proposta di impegno la prosecuzione del procedimento sanzionatorio; invece, in caso di ammissibilità, l'ART rende obbligatori gli impegni per il proponente e chiude il procedimento sanzionatorio senza accertare l'infrazione. Il provvedimento finale deve essere comunicato ai partecipanti al procedimento; tuttavia, qualora l'impresa contravvenga agli impegni assunti il provvedimento finale di accoglimento degli impegni si fonda su informazioni fornite dal proponente in modo incompleto, inesatto o fuorviante, l'ART riavvia il procedimento sanzionatorio e provvede all'avvio di un ulteriore procedimento sanzionatorio conseguente a tale violazione. In ogni caso, l'ART può irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria.

L'Ufficio, terminata la fase istruttoria, può (a) proporre al Consiglio l'archiviazione del procedimento qualora ritenga insussistenti i presupposti di fatto e/o di diritto per comminare la sanzione; (b) comunicare alle parti le risultanze istruttorie, previa delibera del Consiglio, qualora all'opposto ritenga sussistenti i presupposti per comminare la sanzione⁶¹². L'audizione finale ha luogo innanzi al Consiglio nel giorno che è comunicato ai richiedenti; il Consiglio può audire i richiedenti separatamente o congiuntamente⁶¹³.

All'esito dell'istruttoria o dell'eventuale audizione finale, l'ART adotta il provvedimento finale, che contiene gli elementi di fatto e di diritto su cui si fonda la decisione, nonché il termine per ricorrere e l'Autorità cui proporre il ricorso (*ex art. 2 c. 25 della L. 481/1995*⁶¹⁴). Il provvedimento finale deve essere notificato ai soggetti interessati⁶¹⁵.

Il pagamento della sanzione pecuniaria deve essere effettuato entro il termine di 30 giorni dalla data di notificazione del provvedimento finale⁶¹⁶. Infine, l'importo base delle sanzioni irrogate è determinato in ragione della gravità della violazione.

⁶¹² Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, art. 20.

⁶¹³ Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, art. 22.

⁶¹⁴ L'art. 2 c. 25 della L. 481/1995 dispone che «La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal Codice del processo amministrativo».

⁶¹⁵ Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, art. 23.

⁶¹⁶ Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, art. 24.

Il procedimento dell'ART sembra garantire la separazione tra funzioni istruttorie e decisorie, sebbene non si possa negare che si tratti di una separazione di carattere funzionale, atteso che la funzione istruttoria e quella decisoria – sebbene affidate ad organiche uffici tra loro distinti – sono comunque concentrate in capo ad un'unica Autorità, da un punto di vista soggettivo-strutturale. Non può negarsi, tuttavia, che l'iter procedimentale designato dal richiamato Regolamento garantisce *prima facie* all'interessato il diritto di dedurre rispetto all'addebito contestato e di interagire con l'accusa in tutte le fasi del procedimento.

Quindi, può affermarsi che tale Regolamento garantisca un contraddittorio pieno e sostanziale, idoneo ad assicurare il rispetto dei principi stabiliti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza 4 marzo 2014, c.d. *Grande Stevens ed altri c. Italia*⁶¹⁷.

Con Delibera n. 52 del 4 luglio 2014 l'ART ha adottato il *Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti*

⁶¹⁷ La pronuncia riguardava un procedimento della CONSOB relativo ad un'ipotesi di manipolazione del mercato ai sensi dell'art. 187 *ter* del TUF e concluso con l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie ed interdittive nei confronti dei soggetti coinvolti. Le questioni sollevate dai ricorsi e trattate dalla Corte EDU atenevano alla violazione del diritto ad un equo processo nell'ambito del procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative, ciò in quanto i soggetti interessati non avevano avuto conoscenza del rapporto contenente le conclusioni dell'Ufficio Sanzioni, destinato a servire da base alla decisione della Commissione. Essi, quindi, non avevano avuto la possibilità di difendersi rispetto al documento alla fine sottoposto agli organismi investigativi della CONSOB all'organo incaricato di decidere sulla fondatezza delle accuse. La Corte EDU sollevava il problema del cumulo di funzioni di indagine e di giudizio in seno alla stessa istituzione; infatti, nonostante il Regolamento CONSOB prevedesse una certa separazione tra organi incaricati dell'indagine (Divisione competente per materia e Ufficio Sanzioni Amministrative) e organo competente a decidere sull'esistenza di un illecito e sull'applicazione delle sanzioni (Commissione), restava il fatto che si trattava di suddivisioni dello stesso organo amministrativo, agenti sotto l'autorità e la supervisione di uno stesso Presidente. La Corte ha rilevato che in materia penale l'esercizio consecutivo di funzioni di indagine e giudizio da parte della stessa istituzione non appariva compatibile con le esigenze di imparzialità richieste dall'art. 6 § 1 della CEDU.

Si vedano G. BERTO, *Il procedimento e la sanzione dopo la sentenza Grande Stevens: il travaso del (giusto) processo nel procedimento*, in *GiustAmm*, 2015, n. 1; S.M. CARBONE, *Mercato, sanzioni e processo dopo la sentenza CEDU del 4 marzo 2014*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, n. 4, 931 ss.; G.M. FLICK – V. NAPOLEONI, *A un anno di distanza dall'affaire Grande Stevens: dal "bis in idem" a "e pluribus unum"?*, in *Rivista delle società*, 2015, n. 5, 868 ss.; P. MONTALENTI, *Abusi di mercato e procedimento CONSOB: il caso Grande Stevens e la sentenza CEDU*, in *Giurisprudenzacommerciale*, 2015, n. 3, 478 ss.; A. ALESSANDRI, *Prime riflessioni sulla decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riguardo alla disciplina italiana degli abusi di mercato*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2014, n. 5, 855 ss.; M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni CONSOB alla prova dei principi CEDU*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, n. 11, 1053 ss.; G.M. FLICK – V. NAPOLEONI, *Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario o binario morto?*, in *Rivista delle società*, 2014, n. 5, 953 ss.; M. VENTORUZZO, *Abusi di mercato, sanzioni CONSOB e diritti umani: il caso Grande Stevens e altri c. Italia*, in *Rivista delle società*, 2014, n. 4, 528 ss.; V. ZAGREBELSKY, *Le sanzioni Consob, l'equo processo e il "ne bis in idem" nella CEDU*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, n. 5, 1196 ss.

e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, oggetto di approfondimento nel successivo Capitolo.

12. Le principali Misure di regolazione dell'ART nel settore del trasporto ferroviario

12.1 La Delibera n. 70 del 2014 sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie

Tra i principali compiti assegnati all'Autorità per la Regolazione dei Trasporti in campo ferroviario figura il 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 ferroviarie⁶¹⁸. L'ART è addetta a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del Gestore dell'Infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del Gestore dell'Infrastruttura⁶¹⁹.

Con la Delibera n. 70 del 31 ottobre 2014⁶²⁰, l'Autorità ha adottato una serie di Misure di regolazione⁶²¹ i cui principali destinatari sono il Gestore dell'Infrastruttura e le imprese ferroviarie. Le Misure sono finalizzate a stimolare la concorrenza nei settori già liberalizzati – trasporto passeggeri a medio-lunga percorrenza e trasporto di merci – incentivando il permanere sul mercato delle imprese efficienti, contribuendo a mantenere livelli di prezzi all'utenza finale commisurati alla qualità dei servizi offerti e ai costi

⁶¹⁸ D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. *a*.

⁶¹⁹ D.L. 201/2011, art. 37 c. 2 lett. *i*.

⁶²⁰ Tale Delibera è stata innovata dalla Delibera n. 140 del 30 novembre 2016 e dalla Delibera n. 130 del 30 settembre 2019.

⁶²¹ Tali misure riguardano accordi quadro (Misura 1); assegnazione della capacità (Misura 2); gestione della circolazione perturbata (Misura 3); sgombero delle infrastrutture (Misura 4); effetti della mancata contrattualizzazione e/o utilizzazione delle tracce (Misura 5); pedaggio per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (Misura 6); *performance regime* (Misura 7); condizioni di accesso ai servizi (Misura 8); persone a mobilità ridotta (Misura 9); assegnazione di spazi pubblicitari, *desk* informativi, aree per la fornitura di servizi automatizzati alla clientela (Misura 10); servizi di manovra (Misura 11).

effettivamente sostenuti dalle imprese per la gestione e gli investimenti, al netto dei contributi pubblici.

Diverse Misure hanno l'obiettivo comune di rafforzare i meccanismi di mercato e gli incentivi a comportamenti efficienti nel rapporto tra imprese ferroviarie e Gestore dell'Infrastruttura. Ci si riferisce, in particolare, alla Misura che intende rendere più incisivo il sistema delle sanzioni (c.d. *performance regime*) nei confronti di coloro che provocano perturbazioni del traffico e ritardi rispetto agli orari programmati di partenza e arrivo dei treni o di coloro che non rispettano gli aspetti qualitativi del servizio⁶²². Altra finalità ricorrente in diverse Misure di regolazione attiene alla trasparenza nei rapporti tra il Gestore dell'Infrastruttura e i soggetti che possono richiedere la capacità dell'infrastruttura⁶²³. Altre Misure favoriscono l'ingresso nel settore del trasporto ferroviario di nuove imprese, con la riduzione delle barriere all'ingresso⁶²⁴.

⁶²² Misura 7.6.1: «Si prescrive l'adozione, da parte del Gestore dell'Infrastruttura della rete, di un nuovo Performance Regime, sentiti le imprese ferroviarie, le loro associazioni, gli enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e le associazioni dei consumatori, orientato ai seguenti principi e criteri: a) rilevazione dei ritardi anche nelle stazioni commerciali intermedie o in altri punti intermedi della rete; b) eliminazione della soglia di tolleranza dei ritardi; c) aumento della penalità unitaria per minuto di ritardo, eventualmente differenziata a seconda della tipologia di traffico (passaggeri vs merci); d) ulteriore aumento della penale unitaria al raggiungimento dei 60 minuti di ritardo, incrementandola ancora al raggiungimento dei 120 minuti di ritardo; e) introduzione di criteri orientati all'trasparenza (accesso ai dati del traffico via web; comunicazione puntuale degli eventi che hanno originato l'attribuzione di penalità – data, treno interessato, traccia, causa del ritardo, ritardo totale; casistica dei ritardi e modalità di attribuzione della responsabilità del ritardo; identificazione di una procedura per risolvere eventuali conflitti in merito all'implementazione del sistema di incentivazione); f) attribuzione di un ritardo convenzionale di 120 minuti per ogni treno soppresso».

⁶²³ Possono rientrare in questo ambito di regolazione gli obblighi imposti al Gestore di pubblicare informazioni riguardanti «a) valore di riferimento della capacità dell'infrastruttura (con esplicitazione in nota della relativa modalità di calcolo) e della soglia di capacità assegnabile con l'insieme degli accordi quadro; b) quota di capacità già assegnata dagli accordi quadro in essere;

c) quantitativo di capacità dell'infrastruttura impegnato dall'insieme delle imprese ferroviarie nell'orario di servizio in corso» (Misura 1.6.1). Altresì possono annoverarsi gli obblighi di comunicare ai soggetti coinvolti in procedure di coordinamento delle informazioni comprendenti «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» (Misura 2.6.5). Sempre in quest'ottica può essere letto l'obbligo di pubblicare «il cronoprogramma degli investimenti programmati nei successivi 5 anni volti a ridurre i casi di circolazione perturbata, in particolare nei nodi principali e sulle tratte in comune tra AV/AC e traffico convenzionale» (Misura 3.6.1).

⁶²⁴ Vi rientrano le Misure che mirano a creare una cornice stabile di regole in grado di incoraggiare gli investimenti da parte degli operatori già presenti nel mercato e di salvaguardare i nuovi entranti (Misura 1.6.2 lett. d).

Infine, la Delibera n. 70 rivolge un'attenzione particolare all'esigenza di agevolare la programmazione da parte delle Regioni dei servizi di trasporto pubblico locale, prevedendo un percorso dedicato per acquisire la capacità di rete necessaria⁶²⁵.

12.2 La Delibera n. 96 del 2015 sui principi e criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo delle infrastrutture ferroviarie

La necessità di determinare i pedaggi ferroviari è conseguenza del processo di liberalizzazione che ha interessato il trasporto ferroviario e della rottura dell'identità tra la gestione della rete ed il servizio di trasporto. Solo con la rottura di questa identità è nata, infatti, l'esigenza di assicurare al Gestore dell'Infrastruttura la corresponsione del pedaggio, da intendersi quale corrispettivo pagato dalle imprese ferroviarie al Gestore stesso per poter esercitare il diritto di far circolare un proprio treno sulla rete ferroviaria⁶²⁶. Il

quadro normativo di riferimento è costituito, in primo luogo, dalla Direttiva 2012/34/UE, la quale dispone che gli Stati membri devono istituire un quadro per l'imposizione dei canoni rispettando l'indipendenza di gestione dell'infrastruttura⁶²⁷ in ordine ai quali è demandata al Gestore dell'Infrastruttura la determinazione concreta nonché la loro riscossione in conformità del quadro stabilito per l'imposizione e delle relative norme.

Da ciò emerge una volontà del Legislatore europeo di non affidare ad un soggetto terzo la determinazione del pedaggio. A tale riguardo, si rileva che il calcolo del pedaggio

⁶²⁵ Misura 1.6.4: «Si prescrive al Gestore dell'Infrastruttura della rete ferroviaria di adottare, sentite Regioni, Province Autonome e altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale, uno schema-tipo di accordo quadro per la prenotazione, da parte di tali Enti, della capacità funzionale all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale, che soddisfi i seguenti principi: a) durata commisurata a quella del contratto di servizio stipulato con le imprese ferroviarie affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale, già consentite in base a quanto previsto all'art. 23 c. 5 del D.Lgs. 188/2003; b) definizione di un sistema strutturato di servizi, eventualmente caratterizzato da cadenzamenti e coincidenze ai nodi della rete, in una logica di integrazione con le altre modalità di trasporto; c) possibilità di prenotare, per l'esercizio dei servizi regionali, capacità anche oltre il limite definito dalla soglia fissata per gli altri accordi quadro, fatte salve misure di salvaguardia dei nuovi entranti; d) priorità nell'allocazione annuale della capacità; e) localizzazione di impianti e servizi, con informazioni precise circa la loro disponibilità per eventuali soggetti nuovi entranti a seguito delle procedure di affidamento; f) condizioni di contenimento delle penali per mancata contrattualizzazione o utilizzo di tracce; g) indici di qualità del servizio reso dal Gestore della Infrastruttura della rete ferroviaria (es- velocità commerciale garantita per traccia/tratta)». ⁶²⁶ L. BELVISO, *Il sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria a seguito dell'adozione della Delibera n. 96/2015 dell'ART*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, n. 1, 115 ss.

⁶²⁷ Direttiva 2012/34/UE, art. 29.

sia un'attività tecnicamente complessa e luogo di contrapposizione di interessi; da un lato, quello delle imprese ferroviarie a che il pedaggio sia fissato in maniera predeterminata, trasparente, equa, oltre che a condizioni economicamente sostenibili; dall'altro, c'è l'interesse del Gestore dell'Infrastruttura a che la tariffa sia di importo tale da realizzare l'equilibrio economico-finanziario. Sembrerebbe, quindi, opportuno affidare ad un organismo terzo tecnicamente competente la determinazione delle tariffe; la scelta è stata, invece, quella di privilegiare chi conosce più da vicino le caratteristiche dell'infrastruttura ferroviaria, cioè il Gestore della Rete.

Il D.Lgs. 112/2015 stabilisce che l'ART definisce, fatta salva l'indipendenza del Gestore dell'Infrastruttura e tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico dello stesso, i criteri per la determinazione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria da parte del Gestore⁶²⁸. Il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria determina il canone dovuto dalle imprese ferroviarie per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla riscossione dello stesso; il canone è pubblicato nel Prospetto Informativo della Rete⁶²⁹. Inoltre, la vigilanza sul rispetto dei criteri da parte del Gestore spetta all'Organismo di Regolazione⁶³⁰.

La Delibera n. 96/2015 è stata emanata ai sensi della richiamata disciplina posta dai Decreti del 2011 e del 2015. La Misura 1 definisce i criteri necessari per il Gestore della Rete per la determinazione del canone pagato dalle imprese ferroviarie per usufruire dei servizi del c.d. "Pacchetto Minimo di Accesso" (PMA)⁶³¹. Per ottenere tali prestazioni dal Gestore e, quindi, per poter far circolare un proprio treno sulla rete ferroviaria nazionale

⁶²⁸ D.Lgs. 112/2015, art. 17 c. 1.

⁶²⁹ D.Lgs. 112/2015, art. 17 c. 2.

⁶³⁰ D.Lgs. 112/2015, art. 37 c. 6. Tale quadro è ricalcato perfettamente nella disciplina istitutiva dell'ART; ai sensi dell'art. 37 c. 2 lett. *b* e *c* del Decreto istitutivo. Pertanto, la funzione regolatoria demandata all'ART è indiretta, non consistendo nella determinazione immediata del pedaggio, bensì nella fissazione dei criteri che RFI deve rispettare nella determinazione dello stesso; il ruolo del Gestore è, invece, quello di fissare l'importo concreto del canone. ⁶³¹ Tale Pacchetto, ai sensi dell'art. 13 c. 1 del D.Lgs. 112/2015, ricomprende «*a) trattamento delle richieste di capacità di infrastruttura ferroviaria, ai fini della conclusione dei contratti di utilizzo dell'infrastruttura; b) diritto di utilizzo della capacità assegnata; c) uso dell'infrastruttura ferroviaria, compresi scambi e raccordi; d) controllo e regolazione della circolazione dei treni, segnalamento ed instradamento dei convogli, nonché comunicazione di ogni informazione relativa alla circolazione; e) uso del sistema di alimentazione elettrica per la corrente di trazione, ove disponibile; f) tutte le altre informazioni necessarie per la realizzazione o la gestione del servizio per il quale è stata concessa la capacità*».

le imprese ferroviarie devono corrispondere il pedaggio a RFI⁶³². Nell'elaborare il metodo di calcolo del pedaggio relativo al PMA il Gestore deve attenersi al c.d. *principio di correlazione ai costi*⁶³³.

Secondo la Misura 23, i principi cui il Gestore deve rifarsi al fine di determinare i canoni per il PMA sono semplicità⁶³⁴, predeterminazione⁶³⁵, struttura modulare⁶³⁶, correlazione ai costi e alle condizioni di mercato⁶³⁷, compensazione fra componenti⁶³⁸.

Il rispetto dei principi di semplicità e predeterminazione contribuisce, in primo luogo, a rafforzare l'indipendenza del Gestore dell'Infrastruttura dalle imprese di trasporto. L'Autorità è consapevole di come RFI possa operare in modo non equidistante da tutte le imprese di trasporto ed essere più sensibile agli interessi di Trenitalia, posto che entrambe le società sono interamente partecipate e controllate dalla *holding* Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. Ciò rischia di tradursi in una gestione della rete non imparziale, con trattamenti tariffari discriminatori nei confronti degli operatori in concorrenza con

⁶³² I canoni devono essere rideterminati ogni cinque anni tenuto conto della specifica situazione di mercato. Aisensì dell'art. 15 c. 1 del D.Lgs. 112/2015, «*I rapporti tra il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato sono disciplinati da un atto di concessione e da uno o più contratti di programma. I contratti di programma sono stipulati per un periodo minimo di cinque anni, per l'attuazione delle strategie di sviluppo sostenibile dell'infrastruttura ferroviaria nazionale ... e per definire altresì la programmazione degli investimenti, anche previsti da specifiche disposizioni di legge, relativi alla manutenzione, al rinnovo e alla sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria.*».

⁶³³ Così come formulato nella Misura 6, «*I canoni del PMA (e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio) dovranno essere correlati ai costi pertinenti ed efficienti, in linea con l'esigenza: - di assicurare che l'esercizio dei servizi del PMA stesso, in condizioni di efficienza ed al netto delle contribuzioni pubbliche, non costituisca fonte di disequilibrio economico e finanziario del GI; - di evitare un utilizzo improprio dei canoni del PMA, per finalità di copertura di costi inefficienti o non pertinenti, ovvero di mancati introiti da altre fonti.*».

⁶³⁴ «*Ciascuna componente del pedaggio dovrà essere caratterizzata da una tariffa base fissa, unica, corrispondente al costo medio ad essa pertinente. Partendo da tale tariffa media, con l'applicazione di pochi coefficienti correttivi, scelti dal GI in base a classi di variabili legate alla tipologia di costi da coprire, sarà determinata la tariffa effettiva.*».

⁶³⁵ «*Per ciascuna impresa ferroviaria dovrà essere possibile predeterminare la tariffa relativa alla traccia di ciascun proprio treno.*».

⁶³⁶ «*I valori di soglia per la classificazione delle variabili ed i valori numerici dei relativi coefficienti dovranno poter offrire un'ampia gamma di strumenti di modulazione, adatta al "fine tuning" necessario per ottimizzare le tariffe in funzione degli obiettivi economici da raggiungere.*».

⁶³⁷ «*Mentre le componenti A e C, legate prevalentemente a fattori di natura tecnica (rispettivamente: usura della rete, esternalità), dovranno essere modulate con metodologia basata sui costi (cost-based), la componente B e la eventuale componente D potranno essere costruite in base a logiche commerciali (market-based), tenendo conto dei criteri di sostenibilità definiti dall'Autorità nella Misura 31, anche in funzione di obiettivi e politiche europee e nazionali per la mobilità sostenibile e tenendo conto del finanziamento pubblico dei servizi passeggeri regionali e nazionali mediante imposizione di obblighi di servizio.*».

⁶³⁸ «*Poiché le componenti legate all'usura ed agli effetti ambientali possono determinare penalizzazioni per alcuni segmenti di mercati rispetto ad altri, con effetti potenzialmente discriminatori nell'accesso all'infrastruttura, dovrà essere possibile, attraverso le componenti market-based della tariffa, realizzare le necessarie compensazioni a tali aggravii, attraverso l'utilizzo mirato dei coefficienti di maggiorazione.*».

Trenitalia. Dunque, se rispettati congiuntamente, i richiamati principi risultano essenziali per realizzare l'indipendenza funzionale del Gestore della Rete⁶³⁹.

I principi di modulazione e di correlazione ai costi e alle condizioni di mercato afferiscono alla possibilità che il Gestore delinea una tariffa non parametrata soltanto ai costi sostenuti per l'erogazione del PMA, ma calcolata in relazione ad ulteriori finalità economiche costruite in base a logiche commerciali che il Gestore, in qualità di imprenditore, intende perseguire. Questi spazi di discrezionalità in capo a chi determina il pedaggio rendono effettiva l'indipendenza del Gestore dallo Stato concedente⁶⁴⁰.

Nella determinazione del pedaggio il Gestore deve, inoltre, tener conto dei segmenti di mercato maggiormente rilevanti⁶⁴¹, al fine di procedere ad una differenziazione della sua articolazione. Oltre ai segmenti indicati nel D.Lgs. 112/2015 (servizi merci, servizi passeggeri soggetti ad obblighi di servizio pubblico, servizi passeggeri *open access*), si deve tener conto della distinzione tra servizi commerciali e servizi tecnici, tra servizi ferroviari terrestri e servizi di collegamento ferroviario marittimo con la Sicilia e la Sardegna, tra servizi passeggeri *open access* con maggiore o minore livello di qualità del servizio in termini di frequenza e velocità commerciale (*premium* o *basic*). Il Gestore può, inoltre, tener conto della fascia orario (diurna/notturna) e della classificazione della rete in relazione al livello di servizio su essa fornito.

Dunque, al Gestore dell'Infrastruttura viene riconosciuta ampia autonomia nella modulazione del pedaggio, la quale si esplica sia attraverso la possibilità di differenziare il pedaggio segmentando ulteriormente il mercato dei trasporti ferroviario, che tramite la possibilità di prevedere modulazione del pedaggio per incoraggiare l'uso di linee sottoutilizzate e per tener conto dei periodi di congestione. Si tratta di un ampio repertorio di strumenti che il Gestore può utilizzare per promuovere lo sviluppo del traffico e dell'utilizzo ottimale della capacità di rete.

⁶³⁹ L. BELVISO, *Il sistema dei canoni*, cit., 131. ⁶⁴⁰ L.

BELVISO, *Il sistema dei canoni*, cit., 132. ⁶⁴¹

Delibera n. 96/2015, Misura 24.

12.3 Delibere n. 16 e n. 106 del 2018 sulle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e sul contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti

Con la Delibera n. 16 dell'8 febbraio 2018, l'Autorità ha stabilito le Condizioni Minime di Qualità (CMQ) dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, sia nazionale che locali, connotati da oneri di servizio pubblico; sono tenuti ad applicare le Misure gli Enti affidanti e le imprese ferroviarie titolari di contratti di servizio affidati secondo le modalità ammesse dall'ordinamento. Dunque, queste Misure si applicano ai bandi di gara pubblicati e, nel caso di procedure ristrette, all'invio delle lettere di invito, nonché ai contratti affidati direttamente o in modalità *in house*.

In particolare, la Misura 1 dispone che gli indicatori e livelli qualitativi e quantitativi minimi devono essere definiti, misurati, monitorati e verificati tenendo conto (a) delle caratteristiche territoriali, socioeconomiche e temporali di domanda; (b) delle caratteristiche territoriali dell'offerta all'interno di ciascun bacino di mobilità di riferimento per i servizi oggetto di affidamento; (c) delle caratteristiche infrastrutturali e del materiale rotabile⁶⁴².

Le successive Misure concernono i criteri di programmazione di un'offerta di servizi adeguata alla domanda⁶⁴³; il monitoraggio e la verifica periodica delle condizioni minime di qualità; la trasparenza sull'uso efficiente delle risorse e l'obbligo di accesso ai dati⁶⁴⁴; i criteri di applicazione delle penali⁶⁴⁵; le indagini sull'utenza in relazione alla qualità attesa e percepita del servizio⁶⁴⁶; gli indicatori e i livelli minimi di offerta di posti⁶⁴⁷; gli indicatori e i livelli minimi di regolarità del servizio e puntualità dei treni⁶⁴⁸; gli indicatori e i livelli minimi delle informazioni all'utenza, prima del viaggio⁶⁴⁹ e durante il viaggio⁶⁵⁰; gli

⁶⁴² Delibera n. 16/2018, Misura 1 c. 3.

⁶⁴³ Delibera n. 16/2018, Misura 2.

⁶⁴⁴ Delibera n. 16/2018, Misura 3.

⁶⁴⁵ Delibera n. 16/2018, Misura 4.

⁶⁴⁶ Delibera n. 16/2018, Misura 5.

⁶⁴⁷ Delibera n. 16/2018, Misura 6.

⁶⁴⁸ Delibera n. 16/2018, Misura 7.

⁶⁴⁹ Delibera n. 16/2018, Misura 8.

⁶⁵⁰ Delibera n. 16/2018, Misura 9.

indicatori e i livelli minimi di trasparenza⁶⁵¹; gli indicatori e i livelli minimi di accessibilità commerciale⁶⁵²; gli indicatori e i livelli minimi di pulizia e *comfort* del materiale rotabile⁶⁵³; gli indicatori e i livelli minimi di accessibilità del pubblico al servizio di trasporto ferroviario⁶⁵⁴; gli indicatori e i livelli minimi di sicurezza del viaggio e del viaggiatore⁶⁵⁵.

Con la Delibera n. 106 del 9 novembre 2018, l'Autorità ha approvato le Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie. In particolare, tali Misure definiscono il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia, nazionali, regionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi operanti su rete ferroviaria nazionale, su reti interconnesse o su reti isolate, nonché nei confronti dei gestori delle relative stazioni⁶⁵⁶.

L'Autorità ha voluto introdurre misure regolatorie finalizzate alla fissazione di un contenuto minimo di specifici diritti per gli utenti che usufruiscono dei servizi caratterizzati da oneri di servizio pubblico. Specificamente, le Misure sono finalizzate alla specificazione dei diritti ritenuti più significativi nel delineato ambito d'intervento: le informazioni agli utenti⁶⁵⁷ e le modalità con cui le stesse sono rese⁶⁵⁸; l'accessibilità e la fruibilità dei servizi e delle stazioni⁶⁵⁹; la tutela degli utenti in caso di ritardi singoli⁶⁶⁰; la tutela dei titolari di abbonamenti in caso di ritardi ripetuti e/o soppressioni⁶⁶¹; le modalità di erogazione di rimborsi ed indennizzi⁶⁶²; le procedure per la trattazione dei reclami⁶⁶³.

⁶⁵¹ Delibera n. 16/2018, Misura 10.

⁶⁵² Delibera n. 16/2018, Misura 11.

⁶⁵³ Delibera n. 16/2018, Misura 12.

⁶⁵⁴ Delibera n. 16/2018, Misura 13.

⁶⁵⁵ Delibera n. 16/2018, Misura 14.

⁶⁵⁶ Delibera n. 106/2018, Misura 1 c. 1.

⁶⁵⁷ Delibera n. 106/2018, Misura 3.

⁶⁵⁸ Delibera n. 106/2018, Misura 4.

⁶⁵⁹ Delibera n. 106/2018, Misura 5.

⁶⁶⁰ Delibera n. 106/2018, Misura 6.

⁶⁶¹ Delibera n. 106/2018, Misura 7.

⁶⁶² Delibera n. 106/2018, Misura 8.

⁶⁶³ Delibera n. 106/2018, Misura 9.

Le Misure del primo tipo prevedono l'obbligo per i gestori dei servizi e di stazione di informare tempestivamente l'utenza in caso di irregolarità e di variazioni delle condizioni di accesso e di fruibilità dei servizi e delle stazioni. Con riferimento a queste ultime condizioni, la Misura 5 prevede indennizzi in caso di mancato rispetto delle tempistiche di ripristino definite nelle carte dei servizi; tali indennizzi devono rispettare criteri omogenei da applicarsi a tutti gli utenti dei servizi gravati da oneri di servizio pubblico e fissati dall'Autorità, (a) la durata dell'indisponibilità dell'infrastruttura; (b) la distanza da percorrere per raggiungere la prima stazione, la cui accessibilità risulta garantita, funzionale al viaggio programmato; (c) la possibilità, per l'utente, di fruire di un trasporto alternativo accessibile ed economicamente equivalente⁶⁶⁴.

Da ultimo, la Misura 9 prevede un insieme di diritti specifici (disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo; obbligo dei gestori dei servizi di esaminare i reclami in tempi succinti) che appaiono idonei a garantire l'utenza circa la correttezza del trattamento del loro reclamo, il grado di trasparenza e di efficacia delle procedure.

12.4 Delibera n. 120 del 2018 sui criteri e le metodologie per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale

Con la Delibera n. 120 del 2018, l'Autorità ha approvato le Metodologie e i criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale. Tali criteri e metodologie devono essere orientati ad assicurare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni pertinenti e devono portare alla fissazione, a cura dell'Ente affidante, di obiettivi di efficientamento della gestione del servizio di trasporto da parte dell'impresa ferroviaria.

Pertanto, la motivazione principale dell'intervento regolatorio è quella di fornire agli Enti affidanti criteri e principi per l'individuazione di obiettivi di efficienza ed efficacia che costituiscano un impegno contrattuale, all'esito delle procedure di affidamento dei servizi

⁶⁶⁴ Delibera n. 106/2018, Misura 5.

ferroviari regionali. A tal fine, l'Autorità ha incluso nell'intervento regolatorio specifici obblighi per le imprese ferroviarie in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile, i quali sono finalizzati (i) ad aumentare la trasparenza su costi e ricavi delle imprese ferroviarie pertinenti a ciascun contratto di servizio soggetto ad obblighi di servizio pubblico; (ii) ad evitare fenomeni di sovra-compensazione del singolo contratto di servizio; (iii) ad evitare situazioni di sussidi incrociati tra servizi o attività espletati da un'impresa integrata verticalmente.

Altresì, l'obiettivo generale di efficienza che gli Enti affidanti declinano in appositi obiettivi all'interno dei documenti di programmazione da allegare ai contratti di servizio o della documentazione di gara può tradursi in una pluralità di benefici per la collettività, quali il miglioramento della qualità erogata dei servizi di cui usufruiscono i consumatori, o delle condizioni di lavoro dei dipendenti delle imprese ferroviarie, l'arricchimento del patrimonio aziendale di competenze e capacità che possono essere spese nella competizione nei confronti di altre modalità di trasporto. Infatti, il miglioramento della qualità dei servizi può richiamare nuovi passeggeri, accrescendo i ricavi tariffari.

Allo stesso tempo, l'incremento dei passeggeri corrisponde ad un ampliamento della quota modale del servizio, a vantaggio della sostenibilità ambientale. In particolare, la riduzione degli effetti di congestione in relazione allo spostamento dell'utenza dai collegamenti su strada a quelli ferroviari genera, altresì, minori emissioni climalteranti (CO₂) ed emissioni impattanti sulla qualità dell'aria (PM, NO_x), nonché riduzione dei consumi di energia, essendo la modalità ferroviaria tra le più efficienti dal punto di vista energetico.

12.5 Delibera n. 154 del 2019 sulle misure per la redazione dei bandi relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto ferroviario

Con la Delibera n. 154 del 29 novembre 2019, l'Autorità ha rivisto la Delibera n. 49/2015 e ha redatto delle nuove Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferroviaria e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni

aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione pubblica.

L'Autorità individua le Misure regolatorie relative all'affidamento, secondo le diverse modalità ammesse dall'ordinamento, dei servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri su strada e per ferrovia; tali disposizioni devono trovare applicazione sia per gli affidamenti in appalto sia per gli affidamenti in concessione⁶⁶⁵. Sono tenuti all'applicazione di tali Misure gli Enti affidanti dei servizi di t.p.l., le imprese di t.p.l. affidatarie di contratti di servizio e i gestori uscenti dei servizi interessati⁶⁶⁶.

Tale Delibera, in particolare, disciplina i criteri per l'individuazione delle modalità di affidamento e il contenuto minimo obbligatorio del contratto di servizio⁶⁶⁷; i beni strumentali all'effettuazione del servizio, suddivisi in tre categorie, (a) reti, impianti e infrastrutture; (b) materiale rotabile; (c) beni mobili⁶⁶⁸; i beni essenziali⁶⁶⁹, indispensabili⁶⁷⁰ e commerciali⁶⁷¹; la consultazione dei soggetti portatori di interesse⁶⁷²; può rientrare tra i

⁶⁶⁵ Delibera n. 154/2019, Misura 1 c. 1.

⁶⁶⁶ Delibera n. 154/2019, Misura 1 c. 3.

⁶⁶⁷ Delibera n. 154/2019, Misura 2.

⁶⁶⁸ Delibera n. 154/2019, Misura 3.

⁶⁶⁹ Delibera n. 154/2019, Misura 4 c. 1: «Sono beni essenziali per l'effettuazione del servizio di trasporto pubblico locale i beni strumentali per i quali sono verificate cumulativamente le seguenti condizioni: a) indivisibilità; b) non sostituibilità; c) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili; d) dominanza».

⁶⁷⁰ Delibera n. 154/2019, Misura 4 cc. 2 e 3: «Sono beni indispensabili per l'effettuazione del servizio di trasporto pubblico locale i beni strumentali per i quali sono verificate cumulativamente le seguenti condizioni: a) non indivisibilità; b) non sostituibilità; c) non duplicabilità a costi socialmente sostenibili»; «Per i beni essenziali e indispensabili, di cui ai pp. 1 e 2, devono essere fornite garanzie sulla piena disponibilità degli stessi, o di beni aventi caratteristiche analoghe, sin dal momento in cui inizia l'affidamento; deve inoltre essere assicurato l'accesso ai predetti beni, anche per eventuali attività formative, in tempo utile per il subentro dell'EA [impresa affidataria], secondo le modalità previste alla Misura 7».

⁶⁷¹ Delibera n. 154/2019, Misura 4 c. 4: «Sono beni commerciali, quindi né essenziali né indispensabili, per l'effettuazione del servizio di trasporto pubblico locale i beni strumentali per i quali non ricorrono cumulativamente le caratteristiche di cui ai pp. 1 o 2 e sono reperibili nel mercato o duplicabili a prezzi o costi socialmente sostenibili».

⁶⁷² Delibera n. 154/2019, Misura 4 cc. 5, 6, 7, 10 e 11: «L'individuazione dei beni essenziali e indispensabili da parte dell'EA [Ente affidante], e delle successive modalità di messa a disposizione, tiene conto degli esiti dell'apposita consultazione dei soggetti portatori di interesse di cui al p. 7»; «L'EA ... esperisce una consultazione, da concludersi entro 60 giorni e, comunque, in tempo utile per la pubblicazione della documentazione che disciplina la procedura di affidamento, finalizzata almeno a: a) l'identificazione dei beni essenziali/indispensabili messi a disposizione dal GU [Gestore uscente] ...; b) la ricognizione delle caratteristiche tecnico-funzionali dei predetti beni, delle condizioni economiche e contrattuali di subentro dell'EA ...; c) la definizione delle condizioni di qualità del servizio, incluse le relative certificazioni; d) la specificazione di (eventuali) requisiti di partecipazione degli operatori, in caso di procedura di gara; e) l'individuazione del personale preposto all'erogazione del servizio ...»; «La consultazione dei soggetti portatori di interesse coinvolge almeno: a) il GU e i potenziali operatori interessati, b) i viaggiatori e/o le loro associazioni, c) i fornitori di

beni indispensabili o commerciali anche il materiale rotabile⁶⁷³; gli obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile per il trasporto pubblico locale passeggeri ferroviario⁶⁷⁴; i criteri di individuazione e allocazione dei rischi negli affidamenti⁶⁷⁵; la redazione del piano economico-finanziario simulato negli affidamenti con gara⁶⁷⁶ e negli affidamenti diretti o *in house*⁶⁷⁷; la determinazione degli obiettivi di efficacia e di efficienza⁶⁷⁸; le informazioni minime da mettere a disposizione dei partecipanti alle

materiale rotabile e le altre imprese titolari di beni essenziali/indispensabili»; «L'EA pubblica in forma anonima, sul proprio sito istituzionale, le osservazioni pervenute nell'ambito della procedura di consultazione ...»; «La predetta procedura di consultazione non deve falsare la concorrenza e non deve comportare una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza ...».

⁶⁷³ Delibera n. 154/2019, Misura 5.

⁶⁷⁴ Delibera n. 154/2019, Misura 11.

⁶⁷⁵ Delibera n. 154/2019, Misura 13.

⁶⁷⁶ Delibera n. 154/2019, Misura 14.

⁶⁷⁷ Delibera n. 154/2019, Misura 15.

⁶⁷⁸ Delibera n. 154/2019, Misura 16 cc. 1 e 4: «Per i servizi di trasporto pubblico locale passeggeri, l'EA specifica nella documentazione che disciplina la procedura di affidamento gli obiettivi che l'IA è tenuta a perseguire nel corso dell'affidamento. Tali obiettivi sono definiti per ogni periodo regolatorio in modo tale da misurare prestazioni riconducibili alla responsabilità dell'IA, con riguardo almeno alle seguenti tipologie: a) efficacia-redditività, con riferimento al numero di passeggeri trasportati e al tasso di riempimento dei mezzi, e all'incremento della redditività che può conseguire dal recupero dell'evasione tariffaria e da altre politiche commerciali dell'IA; b) efficienza, con riferimento alla riduzione del costo operativo del servizio derivanti dall'incremento della produttività dei diversi fattori di produzione. Il sistema di efficientamento dei costi trova applicazione nel PEF [piano economico-finanziario]. Per i servizi ferroviari tale sistema è correlato al valore percentuale relativo al recupero di efficienza del costo operativo di cui alla Delibera ART n. 120/2018; c) efficacia-qualità, in termini di miglioramento dei livelli corrispondenti alle condizioni minime di qualità definite dall'Autorità ai sensi dell'art. 37 c. 2 lett. d del D.L. 201/2011. Per i servizi ferroviari si fa riferimento alla Delibera ART n. 16/2018»; «Il mancato raggiungimento dei predetti obiettivi costituisce inadempimento contrattuale, per il quale l'EA definisce nel CdS [contratto di servizio] le relative penali applicabili. L'EA definisce nel CdS un adeguato sistema di premialità da applicare in caso di raggiungimento di livelli prestazionali superiori a quelli fissati dai predetti obiettivi».

procedure di affidamento⁶⁷⁹; i requisiti di partecipazione⁶⁸⁰ e i criteri di aggiudicazione⁶⁸¹; i criteri di nomina della commissione giudicatrice⁶⁸²; il monitoraggio e la rendicontazione del servizio⁶⁸³; la verifica dell'equilibrio economico-finanziario⁶⁸⁴; i criteri di aggiornamento delle tariffe⁶⁸⁵ e la revisione e le modifiche contrattuali⁶⁸⁶.

⁶⁷⁹ Delibera n. 154/2019, Misura 18.

⁶⁸⁰ Delibera n. 154/2019, Misura 19 cc. 2, 3, 4 e 5. L'Ente affidante dispone che ciascun partecipante alla gara disponga di «un patrimonio netto pari almeno al 15% del corrispettivo annuo posto a base di gara»; «Ove l'EA definisca requisiti ulteriori per la partecipazione alla gara rispetto a quelli prescritti dalla normativa vigente, al fine di assicurare la massima partecipazione alle procedure di gara degli operatori interessati, tali requisiti sono definiti in particolare secondo i seguenti principi generali: a) attinenza e proporzionalità rispetto all'oggetto della gara; b) non discriminazione, garantendo parità di trattamento in presenza di parità di condizioni sostanziali, a tutela di tutti i potenziali PG [partecipanti alla gara]»; «L'EA definisce un'adeguata quantificazione e armonizzazione dei requisiti disposti, con particolare riferimento ai requisiti di capacità economico-finanziaria e di idoneità tecnico-operativa richiesti, al fine di: a) evitare il sovradimensionamento dei parametri tecnici ed economici di riferimento, causando situazioni di sostanziale barriera alla partecipazione dei contendenti potenzialmente interessati; b) contemperare l'attribuzione di specifici requisiti in capo alle imprese interessate, in relazione alle caratteristiche soggettive dei contendenti (operatore singolo o plurisoggettivo), fermo restando il divieto di discriminare un operatore economico in relazione alla localizzazione in un determinato territorio»; «Con riferimento ai titoli amministrativi necessari allo svolgimento del servizio, quali licenze e certificati di sicurezza, nel rispetto dei principi generali di non discriminazione, parità di trattamento e libertà di stabilimento, l'EA prevede nella documentazione di gara: a) l'assunzione, in sede di offerta, dell'impegno dei PG ad ottenere i richiamati titoli amministrativi in tempo utile per la sottoscrizione del CdS e, in ogni caso, prima dell'avvio del servizio oggetto di gara; b) la messa a disposizione dei PG di tutte le informazioni e i documenti necessari per l'ottenimento di tali titoli amministrativi, nelle fasi previste dalla gara (i.e. data room) e al momento dell'aggiudicazione della gara; c) il possesso da parte dell'EA dei predetti titoli amministrativi in tempo utile per la sottoscrizione del CdS e, in ogni caso, prima dell'avvio del servizio oggetto di gara».

⁶⁸¹ Delibera n. 154/2019, Misura 20 cc. 1, 2, 3 e 4: «Al fine di procedere all'aggiudicazione della gara sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'EA stabilisce nella documentazione di gara: a) i criteri di aggiudicazione dell'offerta, correlati agli obiettivi di efficacia ed efficienza individuati, distinguendo i parametri di tipo tecnico-qualitativo da quelli di natura esclusivamente economica; b) le modalità di valutazione dei predetti criteri e i relativi sistemi di ponderazione e di attribuzione dei punteggi»; «L'EA definisce i criteri di aggiudicazione nel rispetto dei principi generali di trasparenza della procedura di affidamento, proporzionalità ed economicità rispetto ai servizi posti a gara, parità di trattamento e non discriminazione a beneficio di tutti gli operatori potenzialmente interessati, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, in modo da: a) garantire la netta separazione tra la fase di valutazione dell'offerta tecnica e quella di valutazione dell'offerta economica di ciascun PG e che l'ambito di valutazione dell'offerta tecnica non sia condizionato da parametri aventi esclusiva rilevanza economica; b) assicurare la pertinenza dei criteri con la natura, l'oggetto e le caratteristiche del servizio oggetto di affidamento, anche con riferimento al materiale rotabile previsto dalla procedura di gara»; «L'EA definisce nella documentazione di gara le modalità di valutazione dei singoli criteri (ed eventuali sub-criteri) sulla base di adeguate motivazioni, stabilendo, ove possibile, algoritmi di calcolo dei punteggi che saranno adottati dalla commissione giudicatrice, di cui alla successiva Misura 24»; «L'EA verifica che l'operato della commissione giudicatrice sia conforme alle modalità e ai criteri di valutazione previamente definiti».

⁶⁸² Delibera n. 154/2019, Misura 24.

⁶⁸³ Delibera n. 154/2019, Misura 25.

⁶⁸⁴ Delibera n. 154/2019, Misura 26.

⁶⁸⁵ Delibera n. 154/2019, Misura 27.

⁶⁸⁶ Delibera n. 154/2019, Misura 28.

12.6 Delibera n. 28 del 2021 sulle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti con riferimento al trattamento dei reclami

Infine, con la Delibera n. 28 del 2021 l'Autorità ha regolato le Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami. Dunque, i gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie devono istituire sistemi per il trattamento dei reclami da parte dei passeggeri, con obbligo per gli stessi vettori di fornire una risposta entro tempistiche prestabilite. Ogni gestore deve, quindi, disporre di un sistema o di un meccanismo per il trattamento dei reclami attraverso il quale raccogliere i reclami stessi e provvedere alla relativa gestione, ossia l'esame delle lamentele segnalate ai fini della formulazione di una risposta all'utenza.

L'Autorità era già intervenuta in materia di diritti degli utenti connessi al trattamento dei reclami con riguardo ai servizi ferroviari connotati da oneri di servizio pubblico con la Delibera n. 106 del 2018; tuttavia, è emersa la necessità di introdurre misure rafforzative, estendendole anche ai servizi svolti in regime di mercato. In particolare, questa Delibera riguarda l'accessibilità delle procedure di reclamo del gestore del servizio⁶⁸⁷; l'accessibilità delle procedure di reclamo del gestore di stazione e del gestore di piattaforma digitale⁶⁸⁸; i

⁶⁸⁷ Delibera n. 28/2021, Misura 3.

⁶⁸⁸ Delibera n. 28/2021, Misura 4.

requisiti di motivazione della risposta⁶⁸⁹; gli indennizzi⁶⁹⁰; la registrazione dei reclami del gestore di servizio, la conservazione dei relativi dati e la pubblicazione⁶⁹¹.

⁶⁸⁹ Delibera n. 28/2021, Misura 5 cc. 1 e 2: «La risposta al reclamo è motivata ... con riferimento a tutti i motivi di reclamo rilevati dall'utente, ed indica chiaramente, in particolare: a) se il reclamo è accolto o respinto, in relazione ai fatti accertati e alle previsioni della disciplina nella fattispecie applicabile; b) se l'utente ha diritto a ricevere un indennizzo o rimborso comunque denominato, e, in tal caso, le tempistiche per ottenerlo ...; c) le misure poste in atto per la risoluzione del disservizio segnalato e, qualora lo stesso non sia stato ancora risolto, la relativa tempistica; d) i rimedi che l'utente può arrivare nel caso in cui non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta, in particolare: d.1) la possibilità di utilizzare procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie; d.2) la possibilità di presentare in merito un reclamo all'Autorità, precisando le relative modalità; e) un recapito di riferimento per l'eventuale richiesta di chiarimenti sulla risposta ricevuta»; «Nel caso in cui il reclamo venga respinto per profili di competenza: a) dal gestore del servizio, questi trasmette il reclamo, tempestivamente e comunque entro un mese dal ricevimento, informandone contestualmente l'utente:

a.1) al gestore di stazione o al gestore di piattaforma digitale ritenuto competente, che provvede a fornire una risposta motivata all'utente ...; a.2) in presenza di un titolo di viaggio integrato, al gestore del servizio ritenuto competente, che provvede a fornire una risposta motivata all'utente ...; b) dal gestore di stazione o dal gestore di piattaforma digitale, questi trasmette il reclamo, tempestivamente ... informandone contestualmente l'utente, al soggetto ritenuto competente che, nei termini previsti dalle presenti Misure per la risposta al reclamo, provvede a fornire il relativo riscontro».

⁶⁹⁰ Delibera n. 28/2021, Misura 6 c. 1: «Per i reclami presentati al gestore del servizio, l'utente ha diritto a ricevere un indennizzo automatico commisurato al prezzo del titolo di viaggio riferibile al servizio di trasporto in misura non inferiore al: a) 10% nel caso di risposta fornita tra il novantesimo e il centoventesimo giorno dal ricevimento del reclamo; b) 20% nel caso di risposta non fornita entro il centoventesimo giorno dal ricevimento del reclamo ...».

⁶⁹¹ Delibera n. 28/2021, Misura 7.

CAPITOLO QUINTO

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE

I primi tre Pacchetti Ferroviari hanno aperto la strada all'elaborazione della normativa riguardante i diritti dei passeggeri che scelgono di usufruire dei servizi ferroviari. Infatti, contestualmente al Terzo Pacchetto, è stato emanato un atto che riveste un'importanza centrale a riguardo, il Regolamento (CE) n. 1371/2007⁶⁹². Le Istituzioni europee hanno scelto di utilizzare un regolamento per disciplinare questo particolare ambito del diritto del trasporto ferroviario poiché tale strumento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri (art. 288 TFUE), quindi ideale per evitare la creazione di zone franche all'interno dell'Unione.

Tale Regolamento evidenzia i diritti e gli obblighi propri di coloro che utilizzano le reti ferroviarie che, chiaramente, si riflettono sugli esercenti il servizio. Invero, questi ultimi sono tenuti ad osservare le norme, garantendo ai passeggeri il massimo soddisfacimento durante il loro viaggio; nell'ipotesi in cui essi non agiscano in tale modo, possono incorrere in ingenti sanzioni.

Passando all'ambito di applicazione del Regolamento, dal punto di vista oggettivo esso si applica a tutti i viaggi e i servizi ferroviari resi all'interno del territorio europeo. Dal punto di vista soggettivo, invece, esso si riferisce a tutte le imprese ferroviarie titolari di una licenza ai sensi della Direttiva 95/18/CE⁶⁹³.

Il Regolamento doveva costituire un preciso riferimento per tutti i servizi ferroviari resi all'interno dell'Unione, tanto per quelli internazionali quanto per quelli interni; tuttavia, in concreto non è stato così. L'impatto, infatti, è stato significativamente attenuato dalla possibilità per i singoli Stati membri di derogare, in maniera discrezionale, seppure per un periodo limitato, le singole disposizioni del Regolamento; ogni Legislatore

⁶⁹² Si veda N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in L. TULLIO – M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, cit., 1357 ss.

Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 è stato rifuso nel Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*.

⁶⁹³ Regolamento (CE) n. 1371/2007, art. 2 § 1.

nazionale ha l'opportunità di introdurre deroghe per i servizi ferroviari nazionali per un tempo non superiore a dieci anni⁶⁹⁴ e deroghe per i servizi o i viaggi caratterizzati dal fatto che una loro parte sia operata al di fuori del territorio dell'Unione per un massimo di cinque anni prorogabili senza alcun limite⁶⁹⁵. È altresì data agli Stati la possibilità di esonerare dall'ambito di attuazione del Regolamento – senza limiti temporali – i servizi regionali, urbani e suburbani⁶⁹⁶.

Nonostante il controllo sulla portata delle deroghe sia affidato alla Commissione⁶⁹⁷, questo ampio margine di scelta lasciato ai Legislatori nazionali poco si concilia con l'esigenza che le Istituzioni miravano a colmare, ossia l'armonizzazione della disciplina del trasporto ferroviario; invero, oggi, asserire che questo obiettivo sia stato raggiunto non sarebbe corretto.

Fermo restando quanto sopra, la disciplina contenuta nel Regolamento ruota attorno a due tematiche, (a) il contratto di trasporto, che porta con sé il dovere dei vettori di fornire informazioni a riguardo ai passeggeri prima e durante il viaggio; (b) il regime di responsabilità delle imprese di trasporto, connesso alla salvaguardia dei passeggeri a quella dei loro bagagli⁶⁹⁸. Al contrario, nessuna disposizione è stata prevista in merito ai c.d. *biglietti globali*, «*biglietti che rappresentano un contratto di trasporto concluso per utilizzare servizi ferroviari successivi operati da una o più imprese ferroviarie*»⁶⁹⁹.

⁶⁹⁴ Regolamento (CE) n. 1371/2007, art. 2 § 4.

⁶⁹⁵ Regolamento (CE) n. 1371/2007, art. 2 § 6.

⁶⁹⁶ Regolamento (CE) n. 1371/2007, art. 2 § 5. La distinzione tra servizi regionali, urbani e suburbani è contenuta all'interno della Direttiva 91/440/CEE. Per servizi regionali si intendono i servizi di trasporto destinati a soddisfare le esigenze di una regione; invece, per servizi urbani e suburbani si intendono i servizi di trasporto che soddisfano le esigenze di un centro urbano o di un agglomerato, nonché le esigenze in materia di trasporto fra detto centro o agglomerato e le sue zone periferiche. Uno degli obiettivi del Legislatore europeo è proprio quello di porre limiti alla possibilità di creare deroghe per le enunciate tipologie di servizi, per fare in modo che essi possano essere maggiormente funzionali, sicuri e a misura di passeggero.

⁶⁹⁷ Invero, gli Stati membri hanno l'onere di comunicare immediatamente alla Commissione ogni tipo di deroga alle disposizioni del Regolamento che intendono attuare. Qualora non ritenga una simile eccezione consona, la Commissione ha la possibilità di inibire l'operato del Legislatore nazionale e invitarlo a conformarsi alla normativa europea, pena l'essere sottoposto ad una procedura d'infrazione *ex artt.* 258 ss. TFUE.

⁶⁹⁸ Sul contratto di assicurazione per responsabilità civile si veda M. CARRETTA, *L'assicurazione nel trasporto ferroviario*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., 9 ss.

Sulla responsabilità civile del vettore si veda A.G. DIANA, *La responsabilità civile del vettore di trasporto pubblico di passeggeri*, Giuffrè, Milano, 2020, in part. 168 ss.

⁶⁹⁹ Regolamento (CE) n. 1371/2007, art. 3 n. 10.

In definitiva, il Regolamento non è andato esente da critiche, correlate non tanto al contenuto delle sue singole disposizioni, quanto all'espressa possibilità di ignorarle inibendo la realizzazione di una doverosa omogeneità nel panorama del trasporto europeo, funzionale per meglio garantire i diritti dei trasportati.

In detto contesto la Commissione, avendo appurato l'esigenza di adottare misure atte ad implementare i meccanismi di tutela dei passeggeri e di repressione dei comportamenti scorretti, ha elaborato nel 2013 una relazione indirizzata al Parlamento e al Consiglio che ha condotto ad una proposta di riforma del Regolamento⁷⁰⁰.

1. La Relazione del 2013 e la Proposta di Regolamento del 2017

In ossequio all'art. 36 del Regolamento, la Commissione nel 2013 ha elaborato una Relazione volta a sintetizzare le modalità di attuazione e gli effetti del testo di legge alla stregua della sua applicazione da parte degli Stati membri. Ad un primo sguardo, la Relazione pare avere un contenuto positivo; infatti, dichiara che «nell'insieme, l'applicazione del Regolamento è soddisfacente». Tuttavia, tale asserzione è riferita soltanto ai Paesi che non hanno apportato deroghe al Regolamento, ossia Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Italia e Slovenia. Gli altri Stati, invece, necessitano di migliorare l'esecuzione delle disposizioni al fine di evitare che i diritti dei passeggeri siano danneggiati. Una delle strategie elaborate per perseguire tale scopo si sostanzia nell'implementazione dei meccanismi sanzionatori propri del diritto del trasporto ferroviario al fine di rispondere meglio all'esigenza di deterrenza propria dello scenario odierno.

Considerando che senza una Autorità vigilante è certamente più complesso garantire che le norme siano rispettate, la Commissione ha evidenziato l'esigenza che ogni Stato istituisca un Organismo nazionale competente, dotato di requisiti di imparzialità ed indipendenza, abile al controllo e all'occorrenza alla punizione dei comportamenti scorretti posti in essere dagli operatori del mercato.

⁷⁰⁰ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio recante applicazione del Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, del 14 agosto 2013, COM(2013) 587.

Infine, al termine della Relazione, la Commissione ha previsto la necessità di un intervento a medio termine, consistente nella revisione del Regolamento per specificarlo maggiormente e definirne gli aspetti incerti; si pensi alla definizione di forza maggiore che è causa di esclusione della responsabilità del vettore in caso di incidenti⁷⁰¹.

Ebbene, la Commissione ha elaborato nel 2017 una Proposta di riforma del Regolamento⁷⁰², la cui base giuridica è l'art. 91 § 1 TFUE⁷⁰³.

Possono evincersi le finalità che hanno mosso l'elaborazione della Proposta; da un lato, rafforzare i diritti dei passeggeri; dall'altro, ridurre gli oneri che gravano sulle imprese ferroviarie. Allo scopo di perseguirle, la Commissione ha proposto di sopprimere – quasi totalmente – la possibilità degli Stati membri di derogare le disposizioni del Regolamento; di fornire ai passeggeri maggiori informazioni in relazione non solo al viaggio stesso, ma anche ai loro diritti e di introdurre in commercio i biglietti globali.

Da ultimo, secondo la Commissione, occorre chiarire le modalità con cui adire gli Organismi nazionali per reclamare comportamenti scorretti delle imprese ferroviarie.

2. Il Regolamento (UE) 2021/782

Con il Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, il suddetto processo di rielaborazione è giunto a conclusione. Difatti, nonostante siano stati compiuti considerevoli progressi nella tutela dei consumatori dell'Unione, erano necessari ulteriori miglioramenti per quanto riguarda la tutela dei diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario⁷⁰⁴; in particolare, poiché il passeggero del trasporto ferroviario è la parte più

⁷⁰¹ Sulla forza maggiore si veda A.G. DIANA, *La forza maggiore nella crisi dei rapporti contrattuali. Aggiornato al Covid-19*, Giuffrè, Milano, 2021, in part. 214 ss.

⁷⁰² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione), 27 settembre 2017, COM(2017) 548.

⁷⁰³ TFUE, art. 91 § 1: «... il Parlamento Europeo e il Consiglio ... stabiliscono: a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti; d) ogni altra utile disposizione».

⁷⁰⁴ Regolamento (UE) 2021/782, Cons. 3.

debole del contratto di trasporto, era necessario tutelare i diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario⁷⁰⁵.

Facendo seguito alle raccomandazioni della Commissione, le precedenti deroghe nazionali dovrebbero essere eliminate gradualmente per garantire la necessaria certezza e continuità del diritto. Gli Stati membri che applicano deroghe a norma dell'art. 2 § 4 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 dovrebbero derogare esclusivamente per i servizi ferroviari nazionali per passeggeri che per le novelle disposizioni del Regolamento (UE) 2021/782 richiedono adattamenti significativi e, in ogni caso, solo per un periodo di tempo limitato. Gli Stati membri dovrebbero, per un periodo transitorio, accordare una deroga all'obbligo di diffondere informazioni sulla circolazione e di viaggio tra gli operatori, ma solo qualora non sia tecnicamente fattibile per il Gestore dell'Infrastruttura di fornire tali dati in tempo reale a qualsiasi impresa ferroviaria, venditore di biglietti, *tour operator* o gestore della stazione. Una valutazione di quanto sia tecnicamente fattibile dovrebbe essere effettuata almeno ogni due anni⁷⁰⁶.

Gli Stati membri dovrebbero, altresì, informare la Commissione quando accordano ai servizi di trasporto ferroviario di passeggeri una deroga all'applicazione di talune disposizioni del Regolamento (UE) 2021/782; nel fornire tale informazione, gli Stati membri dovrebbero spiegare i motivi della concessione di tali deroghe e le misure adottate o previste per conformarsi agli obblighi stabiliti dal Regolamento alla scadenza delle deroghe in questione⁷⁰⁷.

Si evincono immediatamente alcune differenze rispetto all'impostazione del Regolamento (CE) n. 1371/2007; ad esempio, il Regolamento (UE) 2021/782 sottolinea in primo luogo (a) la non discriminazione tra passeggeri per quanto riguarda le condizioni di trasporto e l'emissione dei biglietti; (b) la responsabilità delle imprese ferroviarie e i loro obblighi di assicurazione nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli; (c) i diritti dei passeggeri in caso di incidenti derivanti dall'utilizzo di servizi di trasporto ferroviario che provochino la morte o le lesioni di passeggeri o la perdita o il danneggiamento dei loro

⁷⁰⁵ Regolamento (UE) 2021/782, Cons. 4.

⁷⁰⁶ Regolamento (UE) 2021/782, Cons. 9.

⁷⁰⁷ Regolamento (UE) 2021/782, Cons. 10.

bagagli; (d) i diritti dei passeggeri in caso di perturbazione, ad esempio soppressione o ritardo del servizio, compreso il loro diritto all'indennizzo⁷⁰⁸. Parimenti, il nuovo Regolamento denota il superamento della precedente impostazione sancendo che le deroghe accordate conformemente al Regolamento (CE) n. 1371/2007 prima del 6 giugno 2021 restano valide fino al 7 giugno 2023; prima della scadenza, gli Stati membri possono accordare una ulteriore deroga non superiore a 5 anni⁷⁰⁹.

Il nuovo Regolamento, differentemente dal precedente, dispone che – fatte salve le tariffe sociali – le imprese ferroviarie, i venditori di biglietti o i *tour operator* offrono al pubblico tariffe e condizioni contrattuali senza discriminazioni dirette o indirette basate sulla nazionalità del passeggero o sul luogo di stabilimento all'interno dell'Unione dell'impresa ferroviaria, del venditore di biglietti o del *tour operator*⁷¹⁰.

Una ulteriore innovazione si evince dal fatto che gli obblighi nei confronti dei passeggeri non possono essere soggetti a limitazioni o deroghe, mediante l'introduzione di clausole derogatorie o restrittive nel contratto di trasporto; eventuali condizioni contrattuali che intendano direttamente o indirettamente rinunciare o derogare ai diritti derivanti dal nuovo Regolamento o limitarli non sono vincolanti per il passeggero. Le imprese ferroviarie, i *tour operator* o i venditori di biglietti possono offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli di quelle fissate nel nuovo Regolamento⁷¹¹.

Altresì, il nuovo Regolamento dispone che i Gestori delle Infrastrutture devono diffondere alle imprese ferroviarie, ai venditori di biglietti, ai *tour operator* e ai gestori delle stazioni i dati in tempo reale relativi agli arrivi e alle partenze dei treni; le imprese ferroviarie devono fornire alle altre imprese ferroviarie, ai venditori di biglietti e ai *tour operator* che vendono i loro servizi l'accesso alle informazioni di viaggio minime. Le informazioni devono essere diffuse e l'accesso deve essere concesso in modo non discriminatorio e senza indebito ritardo mediante mezzi tecnici adeguati⁷¹².

⁷⁰⁸ Regolamento (UE) 2021/782, art. 1.

⁷⁰⁹ Regolamento (UE) 2021/782, art. 2 §§ 3 e 4.

⁷¹⁰ Regolamento (UE) 2021/782, art. 5.

⁷¹¹ Regolamento (UE) 2021/782, art. 7 §§ 1 e 2.

⁷¹² Regolamento (UE) 2021/782, art. 10.

Un ulteriore passo in avanti rispetto al Regolamento (CE) n. 1371/2007 è rappresentato dai c.d. *biglietti cumulativi*. Nel caso di servizi ferroviari a lunga distanza o regionali per passeggeri prestati da un'unica impresa ferroviaria, tale impresa deve offrire un biglietto cumulativo per tali servizi; per altri servizi di trasporto ferroviario di passeggeri, le imprese ferroviarie devono compiere ogni ragionevole sforzo per offrire biglietti cumulativi. Prima dell'acquisto di uno o più biglietti per un viaggio comprendente una o più coincidenze il passeggero deve essere informato se tali biglietti costituiscono un biglietto cumulativo; l'impresa ferroviaria è responsabile se il passeggero perde una o più coincidenze. La responsabilità non sorge se sui biglietti è indicato che i medesimi rappresentano contratti di trasporto distinti e se il passeggero ne è stato informato prima dell'acquisto; l'onere della prova circa l'informazione al passeggero spetta all'impresa ferroviaria, al *tour operator* o al venditore di biglietti⁷¹³.

Molte novità sono dettate, altresì, in merito al rimborso e agli itinerari alternativi. Il nuovo Regolamento dispone che – qualora sia ragionevolmente prevedibile, alla partenza o in caso di perdita di coincidenza o di soppressione, che il ritardo all'arrivo alla destinazione finale prevista dal contratto di trasporto sia di 60 minuti o più – l'impresa ferroviaria che presta il servizio oggetto del ritardo o della soppressione deve offrire immediatamente al passeggero la scelta tra le seguenti opzioni e adottare le necessarie disposizioni: (a) ottenere il rimborso integrale del biglietto, alle condizioni alle quali è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate e per la parte o le parti già effettuate, qualora il viaggio non risulti più utile ai fini del programma originario di viaggio del passeggero, oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza non appena possibile; (b) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso una destinazione finale non appena possibile; (c) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero⁷¹⁴.

Qualora l'itinerario alternativo simile sia fornito dalla stessa impresa o un'altra impresa sia incaricata di effettuare l'itinerario alternativo, il passeggero non deve incorrere

⁷¹³ Regolamento (UE) 2021/782, art. 12.

⁷¹⁴ Regolamento (UE) 2021/782, art. 18 § 1.

in costi aggiuntivi, anche in caso di ricorso ad un trasporto di una classe di servizi superiore a modi di trasporto alternativi. Le imprese ferroviarie devono compiere sforzi ragionevoli per evitare ulteriori coincidenze e assicurare che il ritardo nel tempo totale sia il più breve possibile. I passeggeri non devono viaggiare con mezzi di trasporto di classe inferiore a meno che questi non siano l'unica opzione di trasporto disponibile nell'ambito dell'itinerario alternativo. L'impresa ferroviaria può permettere, su richiesta del passeggero, che quest'ultimo concluda contratti con altri fornitori di servizi di trasporto in grado di consentirgli di raggiungere la destinazione finale in condizioni simili e, in tal caso, l'impresa ferroviaria rimborsa il passeggero per i costi sostenuti. I rimborsi devono essere corrisposti entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e possono avvenire sotto forma di buoni e/o mediante la fornitura di altri servizi a patto che le condizioni di tali buoni e/o servizi siano sufficientemente flessibili, per quanto riguarda in particolare il periodo di validità e la destinazione, e vi sia l'accordo del passeggero ad accettare tali buoni e/o servizi. La Commissione deve adottare un atto di esecuzione che definisca un modulo comune per le richieste di rimborso entro il 7 giugno 2023; laddove i passeggeri non utilizzino tale modulo, le imprese ferroviarie non possono respingere la richiesta di rimborso per il solo motivo che il passeggero abbia utilizzato un diverso modulo. Se una richiesta non è sufficientemente precisa, l'impresa ferroviaria deve chiedere al passeggero di chiarire la richiesta e assisterlo in tal senso⁷¹⁵.

Il nuovo Regolamento ha, altresì, innovato la disciplina degli indennizzi, sancendo che le imprese ferroviarie non sono tenute a corrispondere un indennizzo qualora possano dimostrare che il ritardo, la perdita di coincidenza o la soppressione è dovuto a (a) circostanze straordinarie esterne all'esercizio ferroviario, quali condizioni meteorologiche estreme, gravi catastrofi naturali o gravi crisi sanitarie pubbliche che l'impresa ferroviaria, malgrado la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare; (b) colpa del viaggiatore; (c) un comportamento di terzi che l'impresa ferroviaria, nonostante abbia riposto la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare e alle cui conseguenze non poteva

⁷¹⁵ Regolamento (UE) 2021/782, art. 18 §§ 2-7.

ovviare, quali presenza di persone sui binari, furto di cavi, emergenze a bordo, attività di contrasto, sabotaggio o terrorismo⁷¹⁶.

Infine, il nuovo Regolamento sancisce che ogni Stato membro deve designare uno o più Organismi responsabili dell'applicazione del Regolamento⁷¹⁷, disciplinando in modo dettagliato i compiti in materia di applicazione⁷¹⁸ e il trattamento dei reclami da parte degli Organismi nazionali di applicazione⁷¹⁹.

Gli Organismi nazionali devono vigilare attentamente sull'osservanza del Regolamento e devono adottare le misure necessarie per assicurare il rispetto dei diritti dei passeggeri⁷²⁰ e ogni 2 anni devono pubblicare delle relazioni contenenti statistiche relative alle loro attività⁷²¹. Le imprese ferroviarie, i gestori delle stazioni, i Gestori delle Infrastrutture, i venditori di biglietti e i *tour operator* devono fornire agli Organismi nazionali di applicazione, su richiesta, i documenti e le informazioni pertinenti senza indebito ritardo e in ogni caso entro un mese dal ricevimento della domanda. Per i casi complessi, l'Organismo nazionale di applicazione può prorogare tale termine fino a un massimo di 3 mesi dal ricevimento della domanda. Nello svolgimento delle loro funzioni, gli Organismi nazionali devono tenere conto delle informazioni ricevute dall'Organismo designato a norma dell'art. 33 per il trattamento dei reclami⁷²².

Difatti, dopo aver presentato, senza successo, un reclamo all'impresa ferroviaria o al gestore della stazione, il passeggero può presentare un reclamo all'Organismo nazionale entro 3 mesi dal ricevimento dell'informazione relativa al rigetto del reclamo iniziale; la procedura di trattamento dei reclami ha una durata massima di 3 mesi dalla ricezione del reclamo⁷²³.

⁷¹⁶ Regolamento (UE) 2021/782, art. 19 § 10.

⁷¹⁷ Regolamento (UE) 2021/782, art. 31.

⁷¹⁸ Regolamento (UE) 2021/782, art. 32.

⁷¹⁹ Regolamento (UE) 2021/782, art. 33.

⁷²⁰ Regolamento (UE) 2021/782, art. 32 § 1.

⁷²¹ Regolamento (UE) 2021/782, art. 32 § 3.

⁷²² Regolamento (UE) 2021/782, art. 32 § 2.

⁷²³ Regolamento (UE) 2021/782, art. 33.

3. Il D.Lgs. 17 aprile 2014, n. 70 e la Delibera n. 52 del 4 luglio 2014 dell'ART

L'art. 35 del Regolamento (UE) 2021/782 richiede agli Stati membri di elaborare una normativa idonea a renderne effettiva l'applicazione all'interno del loro territorio. In Italia ciò era già avvenuto con il D.Lgs. 17 aprile 2014, n. 70, *Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*. Giova precisare che il Governo si è adoperato per elaborare la normativa soltanto a seguito di un richiamo da parte della Commissione; infatti, il 20 giugno 2013 la Commissione, in base all'art. 258 TFUE, ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, esprimendosi poi il 20 novembre 2013, per una *cattiva applicazione* del Regolamento (CE) n. 1371/2007⁷²⁴. In particolare, nella lettera di messa in mora, la Commissione aveva rilevato (i) la mancata designazione di un organismo *ad hoc*, autonomo e indipendente, deputato al controllo del sistema ferroviario⁷²⁵; (ii) la scarseggiante previsione di sanzioni effettive, efficaci e dissuasive per punire i comportamenti scorretti degli operatori del mercato. A seguito della suddetta messa in mora, l'Italia si è premurata di adottare una disciplina compiuta, contenente, da un lato, tante sanzioni quanti sono i comportamenti punibili; dall'altro, la designazione di un ente incaricato dell'imposizione delle stesse, l'ART.

Come anticipato, con Delibera n. 52 del 4 luglio 2014 l'ART ha adottato il *Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371 / 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*.

L'Autorità procede all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni di sua competenza d'ufficio o a seguito di reclamo presentato da passeggeri, anche mediante associazioni rappresentative dei loro interessi, ove legittimate⁷²⁶. Tuttavia, la presentazione del reclamo risulta improcedibile qualora non sia già stato presentato un

⁷²⁴ Procedura di infrazione n. 2074 del 20 giugno 2013.

⁷²⁵ Nel 2013 non era ancora stata resa definitiva la creazione dell'odierna Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'organismo provvisoriamente istituito era la Direzione Generale per il trasporto ferroviario del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Secondo la Commissione, detto organismo non era dotato dei necessari poteri in grado di garantire l'applicazione e il rispetto del Regolamento.

⁷²⁶ *Regolamento sul procedimento sanzionatorio*, art. 3 c. 1.

reclamo all'impresa ferroviaria o al Gestore dell'Infrastruttura, al gestore di stazione, al venditore di biglietti o al *tour operator*⁷²⁷. Durante la fase preistruttoria, l'Autorità può chiedere informazioni e documenti a tutti i soggetti coinvolti e può disporre ispezioni ai fini della verifica delle denunce presentate⁷²⁸.

Il Consiglio – quando ravvisa, sulla base degli elementi raccolti dall'Ufficio, i presupposti per un intervento sanzionatorio – delibera l'avvio del procedimento e nomina il responsabile del procedimento⁷²⁹. L'atto di contestazione che avvia il procedimento sanzionatorio deve essere notificato all'impresa⁷³⁰; l'atto di contestazione deve contenere l'indicazione dei termini di conclusione del procedimento decorrenti dalla notifica dell'atto⁷³¹. Qualora la violazione accertata sia ancora in atto, l'atto di contestazione deve recare anche l'intimazione a porre fine all'infrazione entro il termine massimo di un mese⁷³²; l'Autorità può adottare misure provvisorie urgenti⁷³³.

Il responsabile del procedimento deve concludere l'attività istruttoria relativa ai fatti oggetto di contestazione e trasmettere gli atti al Consiglio, competente per l'irrogazione della sanzione⁷³⁴. L'impresa deve inviare le proprie deduzioni scritte e i documenti; può

⁷²⁷ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 3 c. 3.

⁷²⁸ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 4.

⁷²⁹ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 5 c. 1.

⁷³⁰ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 5 c. 2. L'atto di contestazione deve contenere una sommaria esposizione dei fatti, l'indicazione della violazione contestata, del responsabile del procedimento, l'importo della sanzione che potrebbe essere irrogata all'esito del procedimento, l'Ufficio ove è possibile presentare memorie difensive o eventuali giustificazioni e avere accesso a tutti gli atti, il termine in cui gli interessati possono esercitare tali facoltà e la menzione della possibilità di effettuare il pagamento in misura ridotta.

⁷³¹ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 5 c. 3.

⁷³² Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 5 c. 4.

⁷³³ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 5 c. 6. Il presupposto per l'adozione di un intervento cautelare, attivabile d'ufficio, è la presenza di circostanze straordinarie e la sussistenza di motivi di necessità e urgenza che rendono necessario prevenire un danno grave ed irreparabile per il mercato oggetto di regolazione. L'adozione di misure cautelari deve, quindi, essere definita in concreto dall'Autorità nel rispetto dei principi di necessità (non devono sussistere opzioni meno restrittive della libertà delle imprese per prevenire un danno grave ed irreparabile) e di proporzionalità (le misure imposte non devono risultare eccessive rispetto allo scopo).

Si veda S. LOIACONO – P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., 87.

⁷³⁴ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 6. L'attività istruttoria è disciplinata dall'art. 7, secondo il quale «c. 1. Qualora sia necessario acquisire informazioni o ulteriori elementi di valutazione, il responsabile del procedimento può proporre al responsabile dell'Ufficio di disporre perizie ovvero di chiedere ai soggetti che ne siano in possesso informazioni e documenti utili all'istruttoria. c. 2. La richiesta dell'Autorità ai soggetti indicati al comma precedente deve indicare: a) i fatti e le circostanze in ordine alle quali si chiedono i chiarimenti; b) lo scopo della richiesta; c) il termine entro il quale deve pervenire la risposta o deve essere trasmesso il documento; d) le modalità con cui fornire le informazioni e il responsabile del procedimento; e) le sanzioni eventualmente applicabili».

altresì chiedere l'accesso agli atti del procedimento e l'audizione personale in merito agli addebiti contestati, la quale si tiene dinanzi al responsabile del procedimento⁷³⁵.

Il responsabile dell'Ufficio trasmette al Consiglio la proposta di schema di provvedimento unitamente ad una relazione dettagliata relativa all'istruttoria redatta dal responsabile del procedimento. Il Consiglio, esaminata la relazione e valutata la proposta, dispone l'archiviazione del procedimento o adotta il provvedimento sanzionatorio, il quale, adeguatamente motivato, deve contenere l'indicazione del termine per ricorrere all'Autorità giurisdizionale e deve essere notificato all'impresa destinataria⁷³⁶.

È opportuno sottolineare che sarebbe opportuno che l'Autorità aggiornasse tale Regolamento alla nuova disciplina recata dal Regolamento (UE) 2021/782.

4. Profili sanzionatori

Riguardo alle sanzioni applicabili ai vettori negligenti, il Regolamento (CE) n. 1371/2007 ha affidato ai singoli Stati l'elaborazione di una disciplina efficace e dissuasiva; nel caso italiano si tratta del D.Lgs. 70/2014. Giova premettere che uno dei più rilevanti dubbi interpretativi ha riguardato l'art. 4 del Regolamento⁷³⁷ che richiama l'art. 6 § 2 delle Regole Uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (*Convention Internationale concernant le transport des Voyageurs et des bagages par chemins de fer – CIV*)⁷³⁸. L'art. 6 § 2 della CIV dispone che «L'assenza, l'irregolarità o la perdita del titolo di trasporto non pregiudica né l'esistenza né la validità del contratto, che rimane soggetto alle presenti Regole Uniformi».

⁷³⁵ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 8.

⁷³⁶ Regolamento sul procedimento sanzionatorio, art. 9.

⁷³⁷ Tale norma è stata integralmente ricalcata dall'art. 4 del Regolamento (UE) 2021/782.

⁷³⁸ La CIV fa parte del sistema internazionale previsto dalla Convenzione relativa ai trasporti nazionali per ferroviaria (*Convention relative aux Transports Internationaux Ferroviaires – COTIF*), sottoscritta a Berna nel 1980, concernente il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli.

Si veda N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, cit., 1305 ss.

Un Tribunale belga ha chiesto alla Corte di Giustizia se l'art. 6 § 2 disciplini le condizioni per la formazione del contratto di trasporto⁷³⁹ e se in forza di questa disposizione un soggetto che viaggia in treno abbia concluso un contratto, indipendentemente dall'accertamento del possesso o meno di un titolo di trasporto. Gli effetti di tale qualificazione investono anche le forme di tutela del passeggero previste dall'ordinamento europeo. In una nota pronuncia⁷⁴⁰ la Corte di Giustizia ha risolto la questione negativamente; secondo la Corte l'art. 6 § 2 presuppone necessariamente la sussistenza di un contratto previamente concluso e si riferisce unicamente al caso in cui il viaggiatore non possa esibire una prova che dimostri l'acquisto di un titolo di trasporto. In alcun modo l'art. 6 nel suo complesso precisa le regole secondo cui il contratto deve essere concluso, assumendo invece quale presupposto la sua avvenuta stipulazione (il che si evince dal primo periodo dello stesso art. 6 § 2, a norma del quale «*Il contratto deve essere attestato da uno o più titoli di viaggio consegnati al viaggiatore*»). A conferma di ciò milita anche il contesto normativo in cui l'art. 6 è inserito, a partire dai successivi artt. 8 (secondo cui «*Il prezzo del trasporto deve essere pagato in anticipo*») e dall'art. 9 (ai cui sensi «*Sin dall'inizio del viaggio, il viaggiatore deve essere munito di un titolo di trasporto valido e deve presentarlo al momento del controllo dei titoli di trasporto*»).

La Corte ha, dunque, stabilito che spetta ai Legislatori degli Stati membri disciplinare la materia delle condizioni di formazione del contratto di trasporto ferroviario. Il Regolamento non osta, quindi, a disposizioni nazionali, le quali prevedono che, in assenza di un valido titolo di trasporto, non sorge alcun vincolo di natura contrattuale con l'impresa ferroviaria. Viene, pertanto, stabilito il principio per cui spetta agli Stati membri stabilire le condizioni giuridiche del contratto di trasporto⁷⁴¹.

⁷³⁹ A sollevare la questione pregiudiziale è stato un giudice di pace belga, chiamato a risolvere la controversia *Nationals Maatschappij de Belgische Spoorwegen NV c. Grégory Demey*, relativa al pagamento di un'indennità forfettaria richiesta in seguito a reati che Demey aveva commesso viaggiando in treno senza titolo di trasporto.

⁷⁴⁰ Corte di Giustizia, sentenza 21 settembre 2016, C-261/15.

⁷⁴¹ Sul contratto di trasporto nel Codice civile si vedano A. LA MATTINA, *Del trasporto. Artt. 1678-1702*, Giuffrè, Milano, 2018; S. ZUNARELLI – C. ALVISI, *Trasporto. Artt. 1678-1702*, Zanichelli, Bologna, 2014; C. TOSORATTI, *Il contratto di trasporto ferroviario di persone*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., 53 ss.; G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada*, in L. TULLIO – M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, cit., 1093 ss.

In tema di diritti dei passeggeri, l'effetto più rilevante è quello di precludere al viaggiatore il beneficio della tutela prevista dalle disposizioni di diritto europeo basate sul rapporto contrattuale tra lo stesso e l'impresa ferroviaria⁷⁴².

4.1 Le sanzioni in materia di contratto di trasporto, di obbligo di informazione e di vendita di biglietti

Il primo articolo rilevante in tema di sanzioni è l'art. 7 del D.Lgs. 70/2014, il quale dispone che sono inefficaci le clausole derogatorie o restrittive degli obblighi nei confronti dei passeggeri che siano introdotte nel contratto di trasporto in violazione dell'art. 6 § 1 del Regolamento (CE) n. 1371/2007.

L'art. 8 del D.Lgs. 70/2014, invece, obbliga le società al pagamento di una penalità nel caso in cui violino il disposto dell'art. 7 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, cioè omettano di fornire informazioni sulla soppressione dei servizi di trasporto. Rimanendo in ambito informativo, l'art. 9 del D.Lgs. 70/2014 riguarda le fondamentali informazioni relative al viaggio e dispone una sanzione destinata sia alle imprese ferroviarie sia ai venditori di biglietti nel caso in cui essi non forniscano al passeggero le indicazioni minime relative al viaggio, che sono indicate nelle Parte I e II dell'Allegato II al Regolamento.

La Parte I indica le informazioni da dare al passeggero *prima* del viaggio, «*condizioni generali applicabili al contratto; orari e condizioni per il viaggio più veloce; orari e condizioni per la tariffa più bassa; accessibilità, condizioni di accesso e disponibilità a bordo di infrastrutture per le persone con disabilità e mobilità ridotta; accessibilità e condizioni di accesso per le biciclette; disponibilità di posti in scompartimenti per fumatori / non fumatori, prima e seconda classe, carrozze letto e cuccette; attività che potrebbero interrompere o ritardare il servizio di trasporto; disponibilità di servizi a bordo; procedure per il recupero dei bagagli smarriti; procedure per la presentazione di reclami*». La Parte II indica le informazioni che devono essere date ai fruitori del servizio *durante* il viaggio, «*servizi a bordo; prossima fermata; ritardi; principali coincidenze; questioni relative alla sicurezza tecnica e dei passeggeri*».

⁷⁴² F. LAZZARINI, *La responsabilità contrattuale del vettore per ritardi e soppressioni*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea*, cit., 169 ss.

A tale riguardo ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte di Giustizia⁷⁴³, chiarendo che le informazioni sulle coincidenze da rendersi durante il viaggio devono comprendere anche i ritardi e le soppressioni delle stesse, indipendentemente dall'impresa che le fornisce, poiché le informazioni date al passeggero devono risultargli *utili*. Al fine di rendere possibile l'assolvimento di tale obbligo da parte dei vettori ferroviari, la Corte ha precisato che grava sul Gestore dell'Infrastruttura il dovere di fornire alle imprese, in modo non discriminatorio, i dati in tempo reale relativi ai treni di altre imprese se costituiscono coincidenze rispetto alle quali il passeggero deve essere tenuto informato.

Passando alle modalità di vendita dei biglietti, l'art. 10 del D.Lgs. 70/2014 obbliga gli operatori a dotarsi di canali e modalità di vendita di facile fruizione. Essi possono offrire biglietti al pubblico sia mediante servizi telematici, sia tramite punti vendita, biglietterie, distributori automatici o addirittura a bordo degli stessi treni. In tutti questi contesti è necessario dare al pubblico informazioni adeguate e trasparenti⁷⁴⁴. La trasgressione di tale obbligo comporta il pagamento di una sanzione. Inoltre, in caso di temporanea indisponibilità, all'interno dei locali delle stazioni di partenza, delle modalità di vendita dei biglietti, essi devono essere rilasciati a bordo del treno senza l'imposizione di un sovrapprezzo; l'inosservanza del divieto di sovrapprezzo comporta il pagamento di una sanzione.

L'art. 11 del D.Lgs. 70/2014, rubricato *sistemi di informazioni di viaggio e di prenotazione*, prevede una multa per coloro che non si avvalgono del CIRSRT, istituito tramite specifiche procedure di cui all'art. 10 del Regolamento (CE) n. 1371/2007, per l'emissione di biglietti e la comunicazione di informazioni⁷⁴⁵.

⁷⁴³ Corte di Giustizia, 22 novembre 2012, C-136/11.

⁷⁴⁴ D. CASCIANO, *I documenti del trasporto ferroviario*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., 35 ss.

⁷⁴⁵ Il CIRSRT (*Computerised Information and Reservation System for Rail Transport*) è un sistema informatizzato dove vi sono informazioni attinenti ai servizi di trasporto offerti dalle imprese ferroviarie. In particolare, al suo interno vi sono indicazioni riguardo le tabelle di marcia e gli orari dei servizi, la disponibilità dei posti, le tariffe e le condizioni speciali, l'accessibilità dei treni per le persone con disabilità e mobilità ridotta e la possibilità di effettuare prenotazioni o emettere biglietti globali.

4.2 Le sanzioni in materia di responsabilità delle imprese in relazione ai passeggeri

L'art. 12 del D.Lgs. 70/2014 riguarda l'assicurazione di cui i vettori devono essere dotati; difatti, anche ai sensi dell'art. 12 del Regolamento (CE) n. 1371/2007⁷⁴⁶, essi hanno l'onere di essere adeguatamente assicurati o di aver sottoscritto intese equivalenti ai fini della copertura dei passeggeri. Nel caso in cui le società di trasporto non si muniscano di simili polizze, sono soggette ad una sanzione.

L'art. 13 del D.Lgs. 70/2014 è, invece, dedicato ai pagamenti anticipati che le società trasportatrici devono ai passeggeri in caso di decesso o lesioni. In caso di disastri ferroviari, qualora venga lesa un passeggero o esso perda la vita, l'impresa è tenuta a procedere – senza indugio e comunque entro 15 giorni dall'identificazione della persona fisica avente diritto al risarcimento – al pagamento anticipato delle somme eventualmente necessarie per soddisfare le immediate necessità economiche proporzionalmente al danno subito. In tal modo l'impresa non ammette in alcun modo di essere colpevole dell'incidente, ma risponde in maniera oggettiva per quanto accaduto a bordo dei suoi mezzi. Qualora il vettore non dia seguito a questa statuizione, è soggetto ad una sanzione sia in caso di lesione che in caso di decesso, i cui importi non sono detraibili dalla somma dovuta a titolo di risarcimento del danno qualora, a seguito di una compiuta istruttoria, sia ravvisata la responsabilità del vettore.

Tali disposizioni permettono di comprendere quanto sia necessario che il vettore si premunisca per far fronte ai danni che i viaggiatori potrebbero subire sui veicoli nel momento in cui vi salgono, vi permangono e ne discendono⁷⁴⁷.

⁷⁴⁶ L'art. 12 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 è stato trasfuso e parzialmente innovato dall'art. 14 del Regolamento (UE) 2021/782, secondo il quale «Un'impresa ferroviaria deve essere coperta da idonea assicurazione o assumere adeguate garanzie a condizioni di mercato a copertura delle proprie responsabilità, conformemente all'art. 22 della Direttiva 2012/34/UE».

⁷⁴⁷ A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Giuffrè, Milano, 2015, 273.

4.3 Le sanzioni per ritardi, coincidenze perse e soppressioni

Il vettore viene considerato responsabile nei confronti del viaggiatore qualora, a causa del ritardo, della perdita della corrispondenza o della soppressione, il suo viaggio non possa proseguire. Il corollario è che l'azienda ferroviaria ha l'onere di corrispondere al danneggiato le spese ragionevoli di alloggio (nel caso estremo in cui il viaggio non sia esigibile lo stesso giorno della prenotazione) e le spese ragionevoli per avvisare coloro che lo attendono⁷⁴⁸.

Focalizzando l'attenzione sui casi di ritardo, se esso è superiore a 60 minuti, il passeggero può alternativamente (a) ottenere il rimborso integrale del biglietto, alle condizioni alle quali è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate e per la parte o le parti già effettuate, qualora il viaggio non risulti più utile ai fini del programma originario di viaggio del passeggero, oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza non appena possibile; (b) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile; (c) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero⁷⁴⁹.

Non poche incertezze sono state generate dall'ambiguità dell'espressione *condizioni di trasporto simili*. La dottrina che si è espressa sul trasporto aereo ha interpretato l'obbligo per l'impresa di proporre al passeggero la prosecuzione del viaggio a condizioni comparabili nel senso che esso non sussiste se risulta essere irragionevole, sproporzionato ed eccessivamente costoso per il vettore aereo⁷⁵⁰. Tale soluzione si ritiene applicabile anche al trasporto ferroviario.

⁷⁴⁸ Regolamento (CE) n. 1371/2007, Allegato I, art. 32.

⁷⁴⁹ Regolamento (CE) n. 1371/2007, art. 16.

⁷⁵⁰ Sul trasporto aereo si vedano C. TUO, *Il trasporto aereo*, in V. ROPPO (a cura di), *Trattato dei contratti*. Volume IV. *Opere e servizi* – Tomo 2, cit., 205 ss.; M. BRIGNARDELLO – E.G. ROSAFIO, *Il contratto di trasporto di persone*, in F. MORANDI (diretto da), *I contratti del trasporto*. Tomo I. *Trasporto aereo e marittimo*, Zanichelli, Bologna, 2013, 3 ss.; A. ANTONINI, *Responsabilità contrattuale e responsabilità extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, in R. TRANQUILLI-LEALI – E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria e uniforme*, cit., 25 ss.; S. BEVILACQUA, *Gli impedimenti all'esecuzione del trasporto aereo di persone*, in L. TULLIO

Diversamente da quanto avviene per il trasporto aereo⁷⁵¹, il Regolamento (CE) n. 1371/2007 tace sul comportamento che il vettore deve tenere nei casi in cui il passeggero opti per la prosecuzione del viaggio in una classe diversa o su un treno di diversa tipologia. Sul punto è intervenuto il Regolamento (UE) 2021/782, sancendo che, qualora l'itinerario alternativo simile sia fornito dalla stessa impresa ferroviaria o un'altra impresa sia incaricata di effettuare l'itinerario alternativo, il passeggero non deve incorrere in costi aggiuntivi. Tale prescrizione si applica anche qualora l'itinerario alternativo comporti il ricorso ad un trasporto di una classe di servizi superiore o a modi di trasporto alternativi. Le imprese ferroviarie devono compiere sforzi ragionevoli per evitare ulteriori coincidenze e assicurare che il ritardo nel tempo totale di viaggio sia il più breve possibile. I passeggeri non devono viaggiare con mezzi di trasporto di classe inferiore a meno che questi non siano l'unica opzione di trasporto disponibile nell'ambito dell'itinerario alternativo. L'impresa ferroviaria può permettere, su richiesta del passeggero, che quest'ultimo concluda contratti con altri fornitori di servizi di trasporto in grado di consentirgli di raggiungere la destinazione finale in condizioni simili; in tal caso, l'impresa ferroviaria deve rimborsare il passeggero per i costi sostenuti⁷⁵².

Ferme restando queste alternative, il passeggero può comunque chiedere all'impresa ferroviaria un indennizzo; si parla di *risarcimenti minimi*, che sono così fissati: «a) il 25% del prezzo del biglietto in caso di ritardo compreso tra sessanta e centodiciannove minuti; b) il 50% del prezzo del biglietto in caso di ritardo pari o superiore a centoventi minuti»⁷⁵³.

La formulazione del Regolamento (CE) n. 1371/2007 non brillava per chiarezza poiché nel titolo si faceva riferimento ad una *indennità*, nell'articolato si utilizzavano

– M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, cit., 1067 ss.; S. VERNIZZI, *Il ritardo nel trasporto aereo*, in R. TRANQUILLI- LEALI – E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria e uniforme*, cit., 193 ss.

⁷⁵¹ Regolamento (CE) n. 261/2004, art. 10: «§ 1. Se un vettore aereo operativo sistema un passeggero in una classe superiore a quella corrispondente al biglietto aereo acquistato, non può esigere alcun pagamento supplementare. § 2. Se un vettore aereo operativo sistema un passeggero in una classe inferiore a quella corrispondente al biglietto aereo acquistato, rimborsa entro 7 giorni, secondo le modalità di cui all'art. 7 § 3 a) il 30% del prezzo del biglietto per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1.500 km; o b) il 50% del prezzo del biglietto per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1.500 km ... e per tutte le altre tratte aeree comprese tra i

1.500 e 3.500 km; o c) il 75% del prezzo per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lett. a o b ...».

⁷⁵² Regolamento (UE) 2021/782, art. 18 §§ 2 e 3.

⁷⁵³ Regolamento (CE) n. 1371/2007, art. 17. Tuttavia, i passeggeri non hanno diritto all'indennizzo se sono informati del ritardo prima dell'acquisto del biglietto o se il ritardo rimane inferiore ai 60 minuti.

indistintamente i termini di *indennizzo* e di *risarcimento*. Pare che il termine *risarcimento* sia utilizzato in senso atecnico, in quanto la somma in questione va qualificata più correttamente come una compensazione pecuniaria erogata indipendentemente dalla prova in capo al passeggero di aver subito un danno da ritardo⁷⁵⁴. Sul punto è intervenuto il Regolamento (UE) 2021/782, il quale nell'art. 19 utilizza esclusivamente il termine *indennizzo*, sostituendo l'improprio *risarcimento*.

Nelle ipotesi in esame l'impresa ferroviaria è tenuta, da un lato, a comunicare il prima possibile il disagio ai viaggiatori, dall'altro, a garantire loro un'adeguata assistenza nei locali delle stazioni ferroviarie, che tendenzialmente comprende (a) pasti e bevande in quantità ragionevole in funzione dei tempi di attesa, se sono disponibili sul treno o nella stazione o possono essere ragionevolmente forniti; (b) sistemazione in albergo o di altro tipo, e il trasporto tra la stazione ferroviaria e la sistemazione, qualora risulti necessario un soggiorno di una o più notti o un soggiorno supplementare, ove e allorché sia fisicamente possibile; (c) se il treno è bloccato sui binari, il trasporto tra il treno e la stazione ferroviaria, a un punto di partenza alternativo o alla destinazione finale del servizio, ove e allorché sia fisicamente possibile⁷⁵⁵.

L'assistenza ai passeggeri in caso di ritardo costituisce uno degli obiettivi più ambiziosi dei Regolamenti, finalizzata a rafforzare notevolmente il livello di protezione degli utenti. La sanzione per non aver reso la suddetta assistenza è fissata dall'art. 15 del D.Lgs. 70/2014.

Gli artt. 16, 17 e 18 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 non menzionavano mai espressamente il caso di soppressione del treno, ma facevano riferimento unicamente al ritardo, diversamente da quanto accade con riguardo al trasporto marittimo⁷⁵⁶. Il dubbio

⁷⁵⁴ A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, in F. MORANDI (diretto da), *I contratti del trasporto*. Tomo II. *Nautica da diporto, trasporto terrestre e ferroviario*, Zanichelli, Bologna, 2013, 1425 ss.; M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*. Volume II. *La disciplina contrattuale*, II ed., Giuffrè, Milano, 2012, in part. 165 ss.

⁷⁵⁵ Regolamento (CE) n. 1371/2007, art. 18.

⁷⁵⁶ Si guardi il Regolamento (UE) n. 1177/2010, il cui art. 16 è rubricato *Informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate*, l'art. 17 *Assistenza in caso di partenze cancellate o ritardate*, l'art. 18 *Trasporto alternativo e rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate*.

Sul trasporto marittimo si vedano A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XV ed., Giuffrè, Milano, 2019; L. TULLIO, *Breviario di diritto della navigazione*, III ed., Giuffrè, Milano, 2019; E. TURCO BOLGHERINI, *Spunti di riflessione in tema di sicurezza marittima*, in M.P. RIZZO – C. INGRATOCCI (a

sull'applicabilità di tali disposizioni ai casi di cancellazione del treno è stato efficacemente risolto con riferimento tanto allo stesso Regolamento (CE) n. 1371/2007 quanto alle soluzioni e ai principi già espressi dalla giurisprudenza europea nel caso del trasporto aereo. In primo luogo, il Cons. 13 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 dispone chiaramente che «*Il rafforzamento dei diritti di indennizzo e di assistenza in caso di ritardo, perdita di coincidenza o soppressione del servizio dovrebbe tradursi in un più forte stimolo per il mercato del trasporto ferroviario di passeggeri, a vantaggio dei viaggiatori*». In secondo luogo, si può trasporre in questo contesto la soluzione ermeneutica fatta propria dalla Corte di Giustizia⁷⁵⁷ con riguardo al trasporto aereo. Il Regolamento (CE) n. 261/2004 aveva generato dubbi interpretativi opposti a quelli di cui al Regolamento (CE) n. 1371/2007, in quanto prevede il diritto all'indennizzo in caso di cancellazione del volo, ma non in caso di ritardo⁷⁵⁸. La Corte, investita della questione in via pregiudiziale⁷⁵⁹, ha sancito l'equiparazione dei passeggeri di voli in ritardo eccedente le 3 ore con i passeggeri dei voli cancellati, affermando per entrambi il diritto alla compensazione pecuniaria. La Corte ha osservato che tanto il ritardo quanto la cancellazione provocano un danno analogo, consistente nella *perdita di tempo*, e ha statuito che l'omogeneità delle due situazioni non consente un trattamento differenziato, se non al prezzo di violare il principio di parità di trattamento e di tradire la *ratio* e gli obiettivi del Regolamento (CE) n. 1371/2007⁷⁶⁰. Altresì, secondo la

cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2014, 7 ss.; A. ZAMPONE, *Il trasporto marittimo di persone*, in F. MORANDI (diretto da), *I contratti del trasporto*. Tomo I. *Trasporto aereo e marittimo*, cit., 429 ss.; S. ZUNARELLI – A. ROMAGNOLI, *Contratto di trasporto marittimo di persone*, Giuffrè, Milano, 2012, in part. 181 ss.; A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, in L. TULLIO – M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, cit., 552 ss.; G. MASTANDREA, *Il trasporto marittimo di persone*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*. Volume II. *Contratti di utilizzazione della nave e responsabilità del vettore*, Giuffrè, Milano, 2008, 67 ss.

⁷⁵⁷ Corte di Giustizia, sentenza 19 novembre 2009, cause riunite C-402/07 e C-432/07, commentata da V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di Giustizia*, in *Diritto dei trasporti*, 2010, n. 1, 123 ss.

⁷⁵⁸ Si confrontino gli artt. 5 § 1 lett. c e l'art. 6 del Regolamento (CE) n. 261/2004.

⁷⁵⁹ La prima questione era stata sollevata dal Bundesgerichtshof (C-402/07), nell'ambito della controversia *Sturgeon c. Condor Flugdienst GmbH*, la seconda questione era stata sollevata dallo Handelsgericht Wien (C-432/07) nell'ambito della controversia *Böck & Lepuschitz c. Air France S.A.* In entrambi i casi gli attori avevano convenuto in giudizio le compagnie aeree per via del rifiuto di queste ultime di offrire loro una compensazione pecuniaria a fronte dell'arrivo agli aeroporti di destinazione con ritardi di oltre 20 ore.

⁷⁶⁰ V. CUCCU, *Compensazione pecuniaria per ritardo prolungato all'arrivo e compatibilità con la Convenzione di Montreal*, in *Diritto dei trasporti*, 2013, n. 2, 503 ss.; L. SANDRINI, *La compatibilità del Regolamento (CE) n. 261/2004 con la Convenzione di Montreal del 1999 in una recente pronuncia della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2013, n. 1, 93 ss.

Corte, tramite una pronuncia riguardante ancora una volta il trasporto aereo⁷⁶¹, ha affermato che le previsioni attribuenti diritti ai passeggeri, comprese quelle che riconoscono il diritto alla compensazione pecuniaria, devono essere interpretate estensivamente. Da tale pronuncia si può ricavare una soluzione ermeneutica estensibile al trasporto ferroviario. Il principio per cui gli effetti in termini di disagi dei passeggeri di volo cancellato o in ritardo sono gli stessi è valevole per qualsiasi forma di trasporto e porta necessariamente a concludere che il vettore ferroviario è tenuto all'assolvimento degli obblighi *ex* artt. 16, 17 e 18 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 anche in caso di soppressione del treno.

Da ultimo, il Regolamento (UE) 2021/782 ha risolto positivamente tale questione, inserendo espressamente le soppressioni agli artt. 17, 18, 19 e 20. Nessun problema si pone, invece, con riguardo al regime risarcitorio *ex* art. 32 della CIV, che prevede la responsabilità del vettore in caso di soppressione, ritardo o mancata corrispondenza.

4.4 Le sanzioni relative agli obblighi informativi attinenti ai diritti dei passeggeri

L'art. 20 del D.Lgs. 70/2014 stabilisce una sanzione ascrivibile a coloro che non informano adeguatamente i passeggeri in merito ai loro diritti. Parimenti, l'art. 29 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 impone tanto alle imprese ferroviarie quanto ai gestori delle stazioni, ai venditori di biglietti e ai *tour operator* l'obbligo di informare i viaggiatori di tutti i diritti e gli obblighi di cui beneficiano e che sono ricompresi nel novero del Regolamento, in modo tale che essi ne siano consapevoli e sappiano come muoversi nel caso in cui dovessero imbattersi in un vettore negligente.

⁷⁶¹ Corte di Giustizia, sentenza 4 ottobre 2012, C-22/11.

5. La responsabilità del vettore

Il vettore che violi gli obblighi assunti incorre in responsabilità, la quale – sorgendo in un ambito dove risulta già esistente una relazione qualificata tra i soggetti – apparirebbe contrattuale⁷⁶². Tuttavia, il dibattito sulla natura giuridica della responsabilità del vettore ferroviario è molto acceso, viste le implicazioni che dalla scelta dell'una o dell'altra derivano⁷⁶³.

La responsabilità contrattuale trova la sua fonte nell'art. 1218 c.c., quella extracontrattuale nell'art. 2043 c.c. e le differenze tra i due regimi si riscontrano sui termini di prescrizione, sull'ammontare del risarcimento e sull'onere della prova.

Mentre in altri campi – dove non operano previsioni legislative che riducono la risarcibilità del danno nel caso di responsabilità contrattuale – il primo regime risulta più favorevole per termini di prescrizione più ampi (10 anni invece di 5) e onere della prova, quanto ai trasporti si ammettono ipotesi nelle quali non sarebbe possibile esperire efficacemente un'azione *ex art.* 1218 c.c. perché prescritta o per esiguità del danno risarcibile. Circa i termini di prescrizione, infatti, le Convenzioni internazionali prevedono in materia di trasporti generalmente termini infraquinquennali; dunque, il termine di 5 anni previsto dal codice civile per le azioni in materia di responsabilità extracontrattuale appare più vantaggioso, così come il risarcimento, esente dai limiti legali spesso sanciti nelle discipline pattizie.

Il solo punto sfavorevole nell'agire per responsabilità aquiliana, a tali condizioni, resta il regime probatorio, il cui onere risulta maggiormente gravoso rispetto alle azioni per responsabilità contrattuale. In quest'ultimo caso, infatti, chi agisce deve provare solo l'inadempimento e il vincolo contrattuale che lo lega al danneggiante; è poi quest'ultimo a dover dimostrare che *«l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile»*, con la ulteriore conseguenza che la responsabilità per fatti ignoti in questo caso graverebbe sempre sul vettore. Invece, nel

⁷⁶² V. ANTONELLI, *La responsabilità del vettore e i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea*, cit., 183 ss.

⁷⁶³ A. ANTONINI, *Il concorso di responsabilità in materia di trasporto*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2008, n. 1, 5 ss.

caso della responsabilità aquiliana, il danneggiato ha un onere della prova più consistente, dovendo provare sia il danno derivato dalla lesione che il nesso eziologico tra questa e l'azione o omissione dolosa o colposa del danneggiante.

Vi erano dunque le basi per aprire un dibattito circa la possibilità di agire per entrambe le responsabilità vista la convenienza sul piano del diritto vivente del ricorso alternativo ad entrambi i rimedi. La pretesa nel caso di cumulo di azioni, qualora ammessa, non può che orientarsi sul cumulo alternativo, poiché – in caso contrario – originandosi dal medesimo fatto ne deriverebbe una duplicazione del risarcimento; ci si riferisce, dunque, al cumulo alternativo o successivo, relativo ad azioni aventi il medesimo *petitum* sulla base di una diversa *causa petendi*.

Tuttavia, la disciplina internazionale uniforme supera la questione del concorso di discipline con la previsione di regole relative alle modalità e alle condizioni di esercizio dell'azione così che queste, sul piano sostanziale, finiscono poi per coincidere. Viene così risolta la questione – ancora molto dibattuta sul profilo del diritto interno – relativa al cumulo di azioni, questione che la dottrina ritiene originata da una prevalenza della forma (azione esercitata) sulla sostanza (riparazione del danno causato e diritti del vettore)⁷⁶⁴.

Utilizzando come modello la responsabilità nel diritto dei trasporti così come regolata a livello internazionale, tale dottrina auspica lo stesso superamento circa la natura della responsabilità anche nelle ipotesi regolate dal diritto interno; superamento possibile ritenendo che l'obbligo del vettore di protezione nei confronti del passeggero, strumentale rispetto all'obbligazione principale del trasferimento, svolga nell'ambito contrattuale la medesima funzione di tutela del *neminem laedere* dell'art. 2043 c.c. in maniera anche più incisiva.

Si può, infine, concludere rilevando che – seppur limitato – permanga uno spazio relativo alla pura responsabilità extracontrattuale, da individuarsi in quei frangenti di responsabilità che esulano dalle ipotesi di risarcibilità delineate dalle Convenzioni, ossia quando non si possa ritenere sussistente l'obbligazione relativa al contratto di trasporto e non sia in ogni caso possibile agire per via contrattuale.

⁷⁶⁴ A. ANTONINI, *Il concorso di responsabilità in materia di trasporto*, cit., 8.

5.1 Le ipotesi di esenzione del vettore da responsabilità

Vi sono dei casi in cui, pur a fronte di un disagio causato al passeggero, il vettore può essere ritenuto non responsabile e quindi immune dal pagamento di qualsivoglia sanzione.

Il Regolamento (CE) n. 1371/2007, richiamando all'Allegato I la CIV, circostanza 3 casi di esonero dalla responsabilità dell'ente trasportatore: (a) se l'incidente è stato causato da circostanze estranee all'esercizio ferroviario che il trasportatore, nonostante la diligenza richiesta dalle particolarità del caso di specie, non poteva evitare ed alle cui conseguenze non poteva ovviare (il c.d. caso di forza maggiore); (b) nella misura in cui l'incidente sia dovuto a colpa del viaggiatore; (c) se l'incidente è dovuto dal comportamento di un terzo che il trasportatore, nonostante la diligenza richiesta dalla particolarità del caso di specie, non poteva evitare ed alle cui conseguenze non poteva ovviare.

Merita un approfondimento la situazione del caso di forza maggiore, del quale si è tanto discusso e che ha tuttora dei margini poco chiari. Nodale a riguardo è stata una pronuncia della Corte di Giustizia⁷⁶⁵. La questione è stata rimessa alla Corte da un rinvio pregiudiziale operato nel settembre 2011 dal Verwaltungsgerichtshof, organo giudicante austriaco, che si è interrogato circa l'interpretazione dell'art. 17 del Regolamento (CE) n. 1371/2007. Dinanzi al Tribunale remittente figuravano, da un lato, la ÖBB – *Personenverkehr* (nel prosieguo, ÖBB), impresa ferroviaria, e, dall'altro, la *Schienen-Control Kommission* (nel prosieguo, Kommission), Organo Regolatore indipendente del trasporto ferroviario austriaco. Quest'ultima, ritenendo che le condizioni di indennizzo relative al prezzo del biglietto applicate dalla Società in caso di disguidi non fossero conformi all'art. 17, le ordinava di modificarle; in particolare, la Kommission imponeva alla ÖBB di eliminare dalle sue condizioni contrattuali una clausola in forza della quale il diritto all'indennizzo o al rimborso si considerava escluso in caso di ritardo dovuto a circostanze esterne all'esercizio del servizio alle quali non si poteva ovviare nemmeno utilizzando la dovuta

⁷⁶⁵ Corte di Giustizia, sentenza 26 settembre 2013, ÖBB – *Personenverkehr AG*, causa C-509/11.

diligenza. Il giudice adito, rinviando la questione alla Corte di Giustizia, chiedeva se l'art. 17, contenente l'indicazione dei *risarcimenti minimi*, dovesse essere interpretato in maniera estensiva, come concedente alle imprese la facoltà di non corrispondere ai viaggiatori l'indennizzo in esso indicato nelle ipotesi di forza maggiore, o meno.

Il dubbio era legittimo; se, infatti, la Corte avesse ritenuto analogicamente applicabile le cause di esclusione previste in altri regolamenti europei attinenti alle altre modalità di trasporto⁷⁶⁶ oppure la CIV⁷⁶⁷ – al quale il Regolamento comunque rimanda – la risposta sarebbe stata positiva e le imprese sarebbero state indenni da qualsiasi responsabilità per i ritardi, così come per i disagi in generale, dovuti a *circostanze esterne all'esercizio del servizio* non meglio specificate. Tuttavia, la Corte si è pronunciata in senso contrario, statuendo definitivamente un'interpretazione restrittiva delle cause di esenzione da responsabilità. Difatti, essa ha affermato che l'art. 17, in quanto calcolato sulla base del prezzo del biglietto di trasporto, è diretto a compensare il prezzo pagato dal passeggero come corrispettivo per un servizio che, in definitiva, non è stato eseguito conformemente al contratto di trasporto. La Corte ha specificato che la compensazione indicata dall'art. 17 è di tipo forfettario e standardizzato e pertanto deve essere sempre corrisposta⁷⁶⁸.

Tale pronuncia, che pare sgomberare dal campo delle cause di giustificazione dei vettori ferroviari la forza maggiore, non è stata esente da critiche. Molte imprese, infatti, si sono sentite discriminate rispetto agli operatori di differenti tipi di trasporto che beneficiano, al contrario, di deroghe in circostanze similari⁷⁶⁹. Tuttavia, la Corte ha escluso

⁷⁶⁶ Si pensi al Regolamento (CE) n. 261/2004 istituito regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri nel trasporto aereo.

⁷⁶⁷ Nel caso di specie viene in rilievo l'art. 32 della CIV. A ben vedere, tuttavia, l'indennizzo ex art. 17 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 e il risarcimento ex art. 32 della CIV costituiscono due sistemi non alternativi, stante la possibilità del viaggiatore di agire allo stesso tempo per l'uno e per l'altro rimedio. Le differenze più rilevanti attengono alla natura dei due regimi (compensazione forfettaria e standardizzata il primo, risarcimento individualizzato il secondo) al piano della prova del pregiudizio subito (che è richiesta all'attore nel solo caso del risarcimento secondo la CIV) e alla rilevanza della forza maggiore nella determinazione della sussistenza o meno del diritto al rimedio.

Si veda N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, cit., 1331 ss.

⁷⁶⁸ Si veda P. OCCHIUZZI, *La tutela del passeggero*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., 39 ss., in part. 51 ss.

⁷⁶⁹ Si pensi al trasporto aereo; il Regolamento (CE) n. 261/2004, interpretato alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia (si pensi alla sentenza del 31 gennaio 2013, *Denise McDonagh c. Ryanair Ltd*, causa C-12/11), permette alle compagnie aeree di non risarcire i passeggeri nel caso in cui il ritardo prolungato o la cancellazione

l'applicazione analogica dei motivi di esclusione della responsabilità previsti nelle discipline delle altre modalità di trasporti poiché queste ultime non sono intercambiabili con quello ferroviario per le diversità nelle modalità di funzionamento, nelle condizioni della loro accessibilità e della ripartizione delle loro reti. Ciò, dunque, legittima un diverso livello di protezione del consumatore a seconda del settore di trasporto considerato.

Del resto, è consolidato nella giurisprudenza europea il principio per il quale le cause esonerative che derogano alle disposizioni che attribuiscono diritti ai passeggeri hanno natura eccezionale e vanno interpretate restrittivamente. In questo senso si era espressa la Corte⁷⁷⁰ riguardo al trasporto aereo, affermando che il vettore non può invocare l'esistenza di circostanze eccezionali con riguardo al negato imbarco, dato che il Regolamento (CE) n. 261/2004 disciplina tale causa esonerativa soltanto in relazione alla cancellazione del volo⁷⁷¹.

6. Il risarcimento del danno in caso di morte o ferimento dei viaggiatori e in caso di ritardo

La normativa vigente a tutela dei passeggeri permette loro, in taluni casi, di richiedere il risarcimento del danno a fronte del comportamento negligente del vettore. La responsabilità attribuibile alle imprese ferroviarie, pur essendo sempre di tipo contrattuale considerata l'esistenza del contratto di trasporto, talvolta, nei casi in cui il danno lamentato sia originato da un comportamento doloso o colposo del trasportatore, può anche divenire extracontrattuale⁷⁷².

I casi in cui sono azionabili rivendicazioni risarcitorie sono la morte, il ferimento, ogni pregiudizio all'incolumità fisica o psichica del viaggiatore e il ritardo che, tuttavia, ha sollevato una serie di dubbi interpretativi.

del volo dipendano da *circostanze eccezionali*, intese come avvenimenti che – indipendentemente dalla loro natura e gravità – sfuggono al controllo del vettore aereo.

⁷⁷⁰ Corte di Giustizia, sentenza 4 ottobre 2012, C-22/11.

⁷⁷¹ Si veda M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato. Normativa vigente e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁷⁷² A. LA MATTINA, *Del trasporto*, cit., 93 ss., Art. 1681 – Responsabilità del vettore.

Sulla responsabilità del vettore nel trasporto di persone in caso di morte o ferimento dei viaggiatori, l'art. 26 al § 1 della CIV pone in capo al vettore una responsabilità oggettiva relativa al danno all'integrità fisica o psichica del passeggero nell'ambito di un sinistro a questi occorso durante il trasporto. Perché si ingeneri tale responsabilità sono necessarie due condizioni, (i) che l'incidente dal quale deriva il danno sia relativo all'esercizio ferroviario e (ii) che esso si sia verificato in un frangente di tempo compreso tra l'ingresso sul veicolo ferroviario e l'uscita dallo stesso, a prescindere dall'infrastruttura utilizzata.

Relativamente alla prima condizione, bisogna distinguere l'ambito di applicazione rispetto alla prima causa di esonero di cui all'art. 26 § 2 lett. a (le *circostanze estranee all'esercizio ferroviario*); un'interpretazione in chiave conservativa delinea la sfumatura ulteriore nella locuzione "*in relazione all'esercizio ferroviario*", volta a mitigare la responsabilità del vettore escludendola anche qualora la causa non sia nota o non sia sufficientemente collegabile all'esercizio di detta attività⁷⁷³.

Relativamente all'ambito temporale di rilevanza, la disciplina in esame pone un obbligo di tutela nei confronti del vettore più esteso rispetto alla sola permanenza sul veicolo, comprendente anche l'entrata e l'uscita dallo stesso; ad individuare un necessario discrimine preciso del momento di inizio e fine, parte della dottrina⁷⁷⁴ propone il criterio dell'affidamento dal lato del passeggero sul vettore per quelle operazioni considerate strettamente preparatorie ed accessorie, da verificarsi giudizialmente volta per volta, criterio seguito dalla giurisprudenza italiana⁷⁷⁵.

La disciplina della responsabilità non è tuttavia così rigida; infatti, l'art. 26 § 2 della CIV specifica tre casi di esonero da responsabilità; (i) il primo caso, simile al caso fortuito o forza maggiore, si ha qualora la causa dell'incidente sia da ricercarsi in circostanze estranee all'esercizio ferroviario, non evitabili anche relativamente alle conseguenze utilizzando la diligenza richiesta; (ii) il secondo caso si ha in presenza di colpa del viaggiatore; (iii) il terzo caso sorge in caso di colpa di terzo nella causazione dell'incidente, inevitabile adoperando la diligenza richiesta. Esclusivamente nel primo e nel terzo caso si

⁷⁷³ M. COMUZZO, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., 103 ss.

⁷⁷⁴ W. D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2003, 185.

⁷⁷⁵ Corte di cassazione, sez. III, 23 febbraio 2009, n. 4343.

fa riferimento alla diligenza richiesta al vettore, che ha come parametro il caso concreto. Nel caso in cui la prova della diligenza nell'ultimo caso non sia raggiunta, specifica l'art. 26 § 3, il vettore deve rispondere nei limiti della CIV. Non è, tuttavia, pregiudicato il diritto di regresso nei confronti dei terzi che hanno causato l'incidente.

Sorta la responsabilità in capo al vettore, circa la liquidazione del risarcimento del danno l'art. 48 della CIV esclude l'applicazione delle norme che prevedono un massimale di risarcimento quando si provi che l'atto o l'omissione del vettore che ha cagionato il danno sia stato mosso dall'intenzione di provocarlo o che – anche in assenza di dolo – sia stato commesso *«temerariamente e con la consapevolezza che un danno ne sarebbe probabilmente derivato»*. Quest'ultimo elemento soggettivo è assimilabile al concetto civilistico della colpa cosciente mutuata dallo studio penalistico dell'elemento soggettivo⁷⁷⁶.

Inoltre, l'ambito di responsabilità del vettore si estende anche agli atti o alle omissioni relativi ai soggetti che collaborino all'esecuzione della prestazione. Si intendono, quindi, sia i soggetti legati da un contratto di lavoro subordinato che i soggetti che collaborano a diverso titolo, non sottoposti tuttavia alla direzione ed alla vigilanza diretta del vettore; sono considerati in quest'ultima categoria anche i Gestori dell'Infrastruttura. Tale responsabilità evidentemente si esplica esclusivamente nei limiti dello svolgimento delle funzioni⁷⁷⁷.

A ciò si aggiunga che, in caso di morte del passeggero, il risarcimento del danno, che spetta *iure hereditatis* agli eredi, comprende le spese necessarie conseguenti al decesso, quelle di trasporto della salma e delle esequie. Se con la morte del viaggiatore vengono privati del loro sostentamento soggetti nei confronti dei quali – in base alla legge – aveva o avrebbe avuto un'obbligazione alimentare, l'impresa è tenuta ad indennizzare tali individui della perdita subita⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ Per una differenza tra il concetto di colpa cosciente e dolo eventuale si rinvia al c.d. caso Thyssenkrupp: Cassazione, Sezioni Unite, 18 settembre 2014, n. 38343.

⁷⁷⁷ CIV, art. 51.

⁷⁷⁸ CIV, art. 27.

In caso di ferimento o di ogni altro pregiudizio all'incolumità, invece, il risarcimento comprende le spese necessarie per la cura ed il trasporto del danneggiato e la riparazione del danno causato sia per l'incapacità lavorativa, che per l'accrescimento dei suoi bisogni⁷⁷⁹.

In tutte queste ipotesi, è fatto comunque salvo il diritto del passeggero ad ottenere il risarcimento dei danni ulteriori nel caso in cui essi siano contemplati dal diritto nazionale, al quale bisogna far riferimento anche per la determinazione dell'ammontare globale della rifusione. In ogni caso, però, è annunciato un limite risarcitorio massimo⁷⁸⁰. Lo scopo di questo limite, che non costituisce una limitazione di responsabilità ma soltanto una limitazione di debito, non è tanto quello di privare il passeggero o i suoi aventi causa di un ristoro economico, quanto quello di preservare l'industria del trasporto svolgente un'attività essenziale per l'economia generale.

Giungendo ora al risarcimento del danno in caso di ritardo, è pacifico che l'onere di provare il ritardo spetti a colui che vanta pretese risarcitorie; non tanto pacifico è, invece, come egli possa dettagliatamente provare il danno, che generalmente consta in una perdita di tempo fine a sé, senza implicazioni ulteriori. È proprio per ovviare a questa incertezza che la legislazione europea ha imposto al vettore l'obbligo di versare in ogni caso in favore del passeggero una somma, pari ad una percentuale del prezzo del biglietto, c.d. *compensazione*, salva naturalmente prova del maggior danno.

A proposito di quest'ultimo aspetto, comunque, deve ritenersi in linea di massima non risarcibile il danno da lucro cessante o da perdita di *chance* ricollegabili al mancato rispetto di appuntamenti. Autorevole dottrina ha giustificato una simile esclusione riportando un duplice ordine di ragioni; simili danni sono imprevedibili per il vettore e si tratterebbe di danni che il passeggero avrebbe potuto evitare preordinando con diligenza la propria partenza⁷⁸¹.

È stato sottoposto alla giurisprudenza nazionale anche il caso in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del c.d. *danno esistenziale* derivante dal ritardo. La Corte di

⁷⁷⁹ CIV, art. 28.

⁷⁸⁰ CIV, art. 30.

⁷⁸¹ A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, cit., 310.

cassazione si è recentemente pronunciata sul punto⁷⁸², elaborando un principio generale tale per cui il risarcimento del danno esistenziale non può in alcun modo essere concesso in quanto vi sono diritti palesemente non meritevoli di tutela risarcitoria, tra cui quelli derivanti dai «pregiudizi consistenti in disagi, fastidi, disappunti, ansie ed ogni altro tipo di insoddisfazione concernenti gli aspetti più disparati della vita quotidiana che ciascuno conduce nel contesto sociale e che ogni persona, inserita nel complesso sociale, deve accettare in virtù del dovere di convivenza».

In conclusione, è da notare che le tutele risarcitorie ad oggi previste per l'ipotesi più frequente che si verifica, il ritardo, paiono poco consone per difendere in maniera compiuta i diritti e le aspettative dei passeggeri. Questi ultimi dovrebbero essere meglio tutelati in caso di perpetuati disagi tramite la corresponsione di somme di denaro, le quali avrebbero il pregio di incentivare le imprese ferroviarie ad operare un miglior servizio a vantaggio della collettività.

7. Il procedimento sanzionatorio dinnanzi agli Organismi di controllo degli Stati membri: il Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori

Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 prevede la possibilità per i passeggeri i cui diritti sono stati lesi di rivolgere i loro reclami direttamente all'impresa ferroviaria. L'art. 27 obbliga le imprese ad istituire un meccanismo preposto all'analisi ed al soddisfacimento delle richieste, se meritevoli, dei passeggeri lesi. È onere del destinatario riscontrare tali reclami entro e non oltre 30 giorni dalla loro presentazione fornendo ai viaggiatori una risposta motivata. Più precisamente, il Regolamento disciplina le condizioni per l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti del vettore ferroviario.

⁷⁸² Sentenza della Corte di Cassazione, sez. III, del 29 novembre 2019, n. 3720. Un pendolare aveva convenuto una società di trasporti dinanzi al giudice di pace al fine di ottenere la condanna al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, subiti a causa dei ritardi patiti durante i suoi viaggi in treno. Il giudice di prime cure aveva riconosciuto e liquidato i danni non patrimoniali di tipo esistenziale ai sensi dell'art. 2059 c.c. Tuttavia, i giudici di secondo grado hanno riformato la sentenza, giunta poi al vaglio della Suprema Corte, ritenendo che il viaggiatore non avesse subito un'offesa così grave tale da ottenere un simile risarcimento.

In caso di morte o di ferimento di viaggiatori, deve anzitutto essere presentato al vettore un reclamo, con allegata tutta la documentazione che il passeggero considera utile al fine del successivo esperimento dell'azione giudiziaria. La presentazione del reclamo è particolarmente importante in quanto interrompe il termine di decadenza dall'esercizio dell'azione, termine che ai sensi dell'art. 58 della CIV si estingue entro 12 mesi dall'incidente se questo non viene segnalato al trasportatore. L'azione non si estingue – e dunque non opera il termine decadenziale – nel caso in cui il trasportatore abbia avuto comunque conoscenza, entro 12 mesi, dell'incidente accaduto al viaggiatore, ovvero l'incidente non sia stato segnalato o sia stato segnalato in ritardo per circostanze non imputabili al passeggero o avente diritto; ovvero, nell'ipotesi in cui il viaggiatore o l'avente diritto provi che l'incidente è dipeso da colpa grave del vettore.

In quest'ultimo caso, dunque, il passeggero è gravato dell'onere ulteriore di dimostrare che l'incidente non solo è occorso in relazione all'esercizio ferroviario e durante la permanenza sul treno, ma anche che è stato determinato da imprudenza, imperizia o negligenza del trasportatore; in altri termini, il non aver denunciato l'incidente entro il termine di decadenza comporta sul piano processuale una completa inversione dell'onere probatorio.

Le azioni di risarcimento dei danni fondate sulla responsabilità del vettore per morte o ferimento del viaggiatore si prescrivono nel termine di 3 anni, decorrente dal giorno successivo a quello dell'incidente e, nel caso di morte, dal giorno successivo al decesso a meno che questo non sia avvenuto oltre 5 anni dalla data dell'incidente⁷⁸³.

È opportuno svolgere alcune precisazioni in merito all'esercizio dell'azione di responsabilità verso il vettore; nel regime introdotto dal Regolamento (CE) n. 1371/2007, è oggi applicabile a tutti i servizi di trasporto ferroviario europeo e nazionale, con esclusione di quelli regionali, e non esiste una diversificazione di disciplina tra azione contrattuale ed azione extracontrattuale, come invece è presente nella tradizione dell'ordinamento giuridico italiano. L'azione extracontrattuale è, difatti, assoggettata alla disciplina di quella contrattuale, cosicché sussiste una perfetta equivalenza di regime tra le

⁷⁸³ CIV, art. 60.

due azioni, il che consente di ovviare agli inconvenienti dovuti alla diversità di regole che nell'ordinamento giuridico italiano i due tipi di azioni presentano.

A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 1371/2007, per il passeggero danneggiato e per gli aventi diritto è sufficiente esercitare l'azione *ex art.* 26 della CIV, senza dover ricorrere al cumulo di azioni. Eppure, a discapito delle suddette previsioni, non sempre le società danno immediato seguito alle sollecitazioni degli utenti, il cui disagio continua a perpetrarsi nel tempo e i cui diritti sono totalmente ignorati. Per questo motivo è stato ritenuto necessario designare Organismi di controllo in ogni Stato membro dediti alla protezione, su tutti i fronti, dei diritti dei passeggeri.

In Italia a perseguire questo meritevole obiettivo è l'ART, la quale non solo si occupa della protezione dei passeggeri utilizzando i servizi ferroviari, ma ha anche una competenza più generale nel settore dei trasporti e dell'accesso alle infrastrutture, ivi comprese le funzioni relative agli oneri di servizio pubblico. Per disciplinare minuziosamente il procedimento sanzionatorio, l'Autorità stessa ha emanato due Regolamenti che forniscono le informazioni necessarie per i danneggiati che intendono farvi ricorso.

Trattasi del *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori*, del 27 febbraio 2014, aggiornato il 22 luglio 2015, e del *Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007*, del 4 luglio 2014.

Bisogna specificare che l'*iter* sanzionatorio può essere attivato d'ufficio a seguito di un reclamo presentato da uno o più passeggeri, eventualmente anche mediante associazioni rappresentative. In quest'ultimo caso, però, il reclamo è improcedibile qualora non sia stato già avanzato all'impresa ferroviaria.

Il Consiglio, organo collegiale dell'Autorità competente ad emanare una decisione, qualora ravvisi – sulla base degli elementi raccolti mediante la sua preventiva istruttoria – i presupposti per un intervento, ha l'obbligo di avviare il procedimento, che deve essere completato mediante la notificazione alla società "imputata" di un atto di contestazione.

Nell'ipotesi in cui, già in questa fase del procedimento, siano presenti elementi sufficienti su cui fondare una contestazione, i giudicanti hanno la possibilità di inserire nell'atto iniziale anche l'importo della sanzione che potrebbe essere irrogata. È facoltà

dell'impresa provvedere entro 30 giorni al pagamento della sanzione nella misura ridotta pari ad un terzo del suo valore e concludere così la procedura (che prende il nome di *procedura semplificata*⁷⁸⁴).

In tutti gli altri casi, a partire dalla notificazione di avvio del procedimento decorrono 120 giorni entro cui bisogna giungere all'emanazione del provvedimento finale. In questo lasso di tempo può essere svolta attività istruttoria di vario genere e l'impresa convenuta può presentare deduzioni scritte, esigere di avere accesso agli atti del procedimento e chiedere una personale audizione in merito agli addebiti contestati.

Un'importante possibilità che viene data alle società di trasporto, da esercitare però entro 30 giorni dalla comunicazione iniziale a pena di decadenza, è quella di presentare degli impegni volti a rimuovere le contestazioni avanzate. La tempestiva presentazione della proposta di impegni comporta l'interruzione momentanea dei termini del procedimento ed apre la strada ai terzi interessati di presentare osservazioni scritte in merito. Gli impegni delle imprese – le quali non ammettono certamente di essere responsabili per quanto accaduto al passeggero – possono essere dichiarati ammissibili o meno da parte dell'ART. Qualora appaiano generici, manifestamente inutili, non idonei a ripristinare l'assetto degli interessi violati, consistenti in un mero adempimento degli obblighi violati ovvero siano presentati da soggetti con particolare inclinazione alla commissione di illeciti, non sono accettati⁷⁸⁵. In caso contrario, allorché vengano valutati pienamente capaci di soddisfare il viaggiatore, sono accolti e il procedimento è così concluso senza accertare alcuna infrazione.

Nell'ipotesi in cui la convenuta non sfrutti una simile e vantaggiosa possibilità, il Consiglio – dopo aver istruito la causa – perviene all'adozione di un provvedimento finale, contenente gli elementi di fatto e di diritto su cui la decisione si basa. A seguito della sua pubblicazione, la condannata ha 30 giorni per procedere al pagamento della sanzione amministrativa, calcolata in base alla gravità della violazione cagionata, o per impugnare la decisione innanzi all'Autorità giurisdizionale competente, il TAR Lazio.

⁷⁸⁴ Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori, art. 6.

⁷⁸⁵ Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori, art. 9.

In definitiva, il panorama europeo e nazionale attinente alla tutela degli usufruenti i servizi ferroviari e alle sanzioni derivanti dal mancato rispetto dei loro diritti pare essere abbastanza completo e ricco di sfaccettature.

Infine, considerate le ben note vicende che coinvolgono quotidianamente i viaggiatori (si pensi ai ritardi fino ad arrivare ai gravi disastri), i Legislatori nazionali dovrebbero periodicamente aggiornare la propria normativa interna, arricchendola di sanzioni inibenti le imprese dalla messa in opera di comportamenti scorretti al fine di garantire una tutela sempre più ricca per i cittadini e, *lato sensu*, l'efficienza di una delle più importanti politiche dell'Unione Europea.

CONCLUSIONI

Sebbene il trasporto ferroviario fosse stato ritenuto ormai obsoleto, destinato quasi all'estinzione a favore di nuove metodologie in grado di fornire prestazioni migliori, come una fenice anche le ferrovie sono state in grado di rinascere dalle proprie ceneri e trasformare i propri punti di debolezza in punti di forza, rigenerandosi per rivestire un ruolo nuovo. Ciò è stato possibile grazie alla rinnovata ricerca di soluzioni compatibili con lo spirito che muove il nuovo millennio. L'impatto ambientale e la sostenibilità prima non erano valorizzati, mentre attualmente costituiscono uno snodo essenziale del dibattito sulla reale efficienza di ciascun singolo mezzo di locomozione.

Proprio la sostenibilità è un punto centrale all'attenzione dell'Unione Europea al fine di rispondere alle richieste di un'economia che – se non vuole rischiare danni permanenti – non può più basarsi sull'approccio che l'aveva guidata nei secoli precedenti sacrificando l'ambiente sull'altare del progresso e dell'innovazione; occorre, inoltre, saper soddisfare le richieste di un'opinione pubblica sempre più sensibile verso questi temi.

Inoltre, come anticipato, la linea ferroviaria si inserisce in una prospettiva multimodale e ciò non può avvenire senza l'intervento degli organi legislativi e governativi sia a livello europeo che a livello nazionale. In chiave europea, questo risultato è perseguibile ultimando il percorso di liberalizzazione e favorendo sempre di più la concorrenza *nel* mercato e la concorrenza *per il* mercato. Tale percorso potrebbe essere rivisto al fine di garantire una migliore qualità dei servizi offerti ad un'utenza che si compone non soltanto di viaggiatori che utilizzano la linea su rotaia saltuariamente per coprire le lunghe distanze, ma anche di pendolari per i quali il viaggio in treno è un momento vissuto quotidianamente. Riguardo all'ottimizzazione, si evidenzia l'opportunità di diminuire i tempi di percorrenza ed aumentare la frequenza delle corse sulle brevi tratte, mentre per le lunghe distanze sarebbe auspicabile provvedere alla costruzione di linee dedicate esclusivamente all'alta velocità.

Occorre ricordare quanto il settore dei trasporti sia un elemento chiave su cui investire al fine di favorire l'integrazione al livello di Unione e il consolidamento di

un'identità comune, negli anni più recenti particolarmente fragile. L'abbattimento delle frontiere e delle dogane è stato il primo passo verso un'Europa veramente unita; i passi successivi, quelli che possono consentire all'Unione di sopravvivere agli anni di burrasca che ne minano le fondamenta, devono tenere conto della necessità che i cittadini degli Stati membri si sentano altresì cittadini d'Europa; un traguardo possibile soltanto in un contesto di dialogo e scambio reciproco che una efficiente interoperabilità è – di certo – in grado di promuovere e garantire.

Per perseguire questi scopi, la politica di costruzione del mercato ferroviario europeo e, in particolar modo, quello italiano deve passare per una ridefinizione delle condizioni di accesso alle reti, da realizzarsi attraverso la neutralità e la trasparenza nelle procedure di rilascio delle autorizzazioni, coniugata allo stabilirsi di norme che consentano ai Gestori dell'Infrastruttura di offrire servizi in maniera non discriminatoria. La qualità e il livello degli strumenti di regolazione sono il presupposto da cui bisogna ripartire nel processo di liberalizzazione del sistema ferroviario.

Contribuire a garantire le regole del gioco competitivo è la sfida che spetta all'Autorità regolatoria, una sfida che non è resa agevole dalla versione del Quarto Pacchetto approvata dal Parlamento europeo, che non ha realizzato pienamente la separazione istituzionale tra Gestori e imprese di trasporto verticalmente integrate. La presenza di un soggetto pubblico indipendente qual è l'Autorità di Regolazione dei Trasporti deve contribuire, pertanto, a ridurre lo spazio decisionale del Gestore della Rete nell'attività di ripartizione dell'infrastruttura, realizzando un equilibrio del sistema.

Il ruolo del Regolatore pubblico non può, tuttavia, prescindere dalle scelte politiche di settore. A tale riguardo, autorevole dottrina⁷⁸⁶ ha evidenziato che una politica nazionale del trasporto ferroviario dovrebbe prevedere atti di indirizzo governativo incentrati sull'elaborazione di una politica industriale, predeterminando puntuali obiettivi e criteri in modo da consentire all'Autorità di Regolazione dei Trasporti di definire coerentemente atti e strumenti regolatori. La regolazione dovrebbe fornire, dunque, la cornice per scelte politiche consapevoli che possano combinare le esigenze dello sviluppo infrastrutturale

⁷⁸⁶ M. GIACCHETTI FANTINI, *Poteri e ruolo istituzionale dell'Autorità dei trasporti nel settore ferroviario alla luce del D.Lgs. n.112/2015 di recepimento della Direttiva 2012/34/UE*, cit., 157 ss.

della rete con la definizione dei livelli essenziali del servizio ferroviario e le scelte relative agli obblighi di servizio pubblico, il tutto in un quadro di efficace ed efficiente allocazione di risorse pubbliche.

Ad avviso di chi scrive, una rinnovata politica industriale potrebbe essere dettata dal PNRR, come premesso nell'introduzione. D'altronde, giunti a questo punto del lavoro, è necessario verificare quale ruolo stiano giocando le riforme indotte dal PNRR all'interno del contesto di digitalizzazione e semplificazione della regolazione e quanto gli investimenti possano effettivamente agevolare il percorso di liberalizzazione del trasporto ferroviario di persone.

In particolare, per quanto concerne la M2C2.3, *Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell'idrogeno*, Investimento 3.4, *Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario*, in data 30 giugno 2022 il Governo Draghi ha emanato il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 198, il quale ha previsto l'impiego delle risorse disponibili (pari a 300 milioni di euro) al fine di sviluppare la sperimentazione della trasformazione verso l'idrogeno di servizi di trasporto ferroviario di ambito locale e regionale esercitati con mezzi rotabili a gasolio o altri idrocarburi di origine fossile, attraverso la realizzazione di almeno dieci stazioni di stoccaggio e rifornimento a base di idrogeno lungo sei linee ferroviarie, entro il 30 giugno 2026, prevedendo l'assegnazione delle risorse entro il 31 marzo 2023. Tale assegnazione deve essere disciplinata da un ulteriore decreto del Ministero nei confronti delle Regioni; il Ministero deve provvedere alla valutazione e alla selezione delle proposte progettuali presentate sulla base di alcuni criteri, quali il livello di sostenibilità del progetto proposto, la prossimità dei centri di produzione di idrogeno alla linea ferroviaria oggetto della proposta progettuale, la valutazione del livello di maturità della proposta progettuale e della sua sostenibilità economico-finanziaria.

Con ulteriori decreti del Ministero devono essere disciplinate le modalità di presentazione delle istanze di accesso alle risorse e le proposte progettuali (le quali devono essere valutate tecnicamente e selezionate dal Ministero); le modalità di utilizzo ed erogazione delle risorse, nel rispetto dei contenuti, delle condizionalità, dei traguardi e obiettivi e della tempistica stabiliti dal PNRR; le modalità e la frequenza di trasmissione dei dati relativi al monitoraggio fisico ed economico dell'intervento da parte dei soggetti

beneficiari delle risorse. Al momento risulta che alcune Regioni (Puglia e Calabria) si siano candidate al bando ministeriale per la realizzazione di centrali di produzione di idrogeno. Per quanto concerne la M3C1, *Investimenti sulla rete ferroviaria*, il PNRR ha previsto molteplici riforme ed investimenti. In particolare, per quanto riguarda la Riforma 1.1, *Accelerazione dell'iter di approvazione del contratto tra MIMS e RFI*, il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, all'art. 5 ha modificato l'art. 15 del d.lgs. 115/2012. Tale ultimo articolo attualmente prevede che i rapporti tra il Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria nazionale (RFI) e lo Stato (il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) sono disciplinati da un atto di concessione e da uno o più contratti di programma; i contratti di programma sono stipulati per un periodo minimo di cinque anni. Il Ministro delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sottopone lo schema di contratto all'approvazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, che adotta la relativa delibera entro trenta giorni. Il Ministero delle Infrastrutture informa l'Organismo di Regolazione (ART), che si esprime entro quindici giorni relativamente ai profili di competenza, e i richiedenti, sul contenuto dello schema di contratto di programma, al fine di consentire agli stessi di esprimersi al riguardo prima che esso sia sottoposto all'approvazione del CIPE.

La delibera del CIPE è sottoposta al controllo di legittimità da parte della Corte dei conti; al fine di permettere una più celere realizzazione degli interventi ferroviari, è ammessa la registrazione anche parziale della delibera del CIPE, che diviene efficace limitatamente a quanto oggetto di registrazione. In tal caso, il CIPE può adottare, su richiesta del Ministro delle Infrastrutture, d'intesa con il Ministro dell'Economia, una delibera integrativa o modificativa delle parti non registrate. Lo schema di contratto di programma è sottoscritto tra il Ministero delle Infrastrutture e il Gestore dell'Infrastruttura entro quindici giorni dalla registrazione da parte della Corte dei conti della delibera di approvazione del medesimo schema da parte del CIPE. Il contratto di programma è trasmesso, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, dal Ministero delle Infrastrutture alle Camere, al Ministero dell'Economia e al CIPE, con apposita informativa.

Gli aggiornamenti di importo pari o inferiore a cinque miliardi di euro complessivi sono approvati con procedura semplificata, attraverso un decreto del Ministro delle Infrastrutture di concerto con il Ministro dell'Economia, previa informativa al CIPE. Per gli aggiornamenti di importo superiore a cinque miliardi di euro, si applica invece la procedura ordinaria. Gli aggiornamenti, entro cinque giorni dall'emanazione del decreto di approvazione sono trasmessi alle Camere. Infine, la riforma prevista del Decreto attuativo del PNRR prevede che il Ministro delle Infrastrutture riferisce annualmente alle Camere sullo stato di attuazione dei contratti di programma.

Per quanto riguarda la Riforma 1.2, *Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari*, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, all'art. 44 ha previsto che – in relazione agli interventi (i) realizzazione dell'asse ferroviario Palermo- Catania-Messina; (ii) potenziamento della linea ferroviaria Verona-Brennero; (iii) realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria; (iv) realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto; (v) realizzazione della linea ferroviaria Roma- Pescara; (vi) potenziamento della linea ferroviaria Orte-Falconara – il progetto è trasmesso al Consiglio superiore dei lavori pubblici per l'espressione del parere sui progetti di fattibilità tecnica ed economica (e non sul progetto definitivo).

Il Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici verifica, entro quindici giorni dalla ricezione del progetto, l'esistenza di evidenti carenze, tali da non consentire l'espressione del parere e, in tal caso, provvede a restituirlo immediatamente alla stazione appaltante richiedente, con l'indicazione delle integrazioni ovvero delle eventuali modifiche necessarie ai fini dell'espressione del parere in senso favorevole. La stazione appaltante procede alle modifiche e alle integrazioni richieste dal Comitato speciale, entro e non oltre il termine di quindici giorni dalla data di restituzione del progetto. Il Comitato speciale esprime il parere entro il termine massimo di quarantacinque giorni dalla ricezione del progetto ovvero entro il termine massimo di ventigiorni dalla ricezione del progetto modificato o integrato. Decorsi tali termini, il parere si intende reso in senso favorevole.

In merito all'Investimento 1.1, *Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci*, l'Aggiornamento 2020-2021 al Contratto di Programma 2017-2021 – Parteinvestimenti tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e RFI ha previsto tre sub- investimenti, (i) la tratta Napoli-Bari, per la quale è stato stanziato circa un miliardo e quattrocento milioni di euro; (ii) la tratta Palermo-Catania, per la quale è stato stanziato circa un miliardo e quattrocento milioni di euro; (iii) la tratta Salerno-Reggio Calabria, per la quale è stato stanziato circa un miliardo e ottocento milioni di euro. Mentre le gare per la realizzazione delle prime due tratte sono state aggiudicate, il Ministero non ha ancora indetto la gara per la realizzazione della tratta Salerno-Reggio Calabria.

Con riguardo all'Investimento 1.2, *Linee ad alta velocità nel Nord che collegano l'Europa*, il citato Aggiornamento 2020-2021 ha previsto tre sub-investimenti, (i) la tratta Brescia- Verona, Vicenza-Padova (per un investimento di circa tre miliardi e seicento milioni di euro), (ii) la tratta Liguria-Alpi (per un investimento di circa quattro miliardi di euro), (iii) la tratta Verona-Brennero (per un investimento di circa novecento milioni di euro). Al momento non risulta avviato alcun *iter* di gara, poiché da cronoprogramma del PNRR l'aggiudicazione delle predette gare è prevista per il primo trimestre del 2024.

Per quanto concerne l'Investimento 1.3, *Connessioni diagonali*, il citato Aggiornamento 2020-2021 ha previsto tre sub-investimenti, (i) la tratta Roma-Pescara (per un investimento di circa seicento milioni di euro), (ii) la tratta Orte-Falconara (per un investimento di circa cinquecento milioni di euro), (iii) la tratta Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia (per un investimento di circa quattrocento milioni di euro). Al momento non risulta avviato alcun *iter* di gara, poiché da cronoprogramma del PNRR l'aggiudicazione delle predette gare è prevista per il primo trimestre del 2024.

Con riferimento all'Investimento 1.4, *Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS)*, il citato Aggiornamento 2020-2021 ha previsto uno stanziamento di circa tre miliardi di euro; al momento RFI ha aggiudicato, nel novembre 2021, il primo Accordo Quadro Multi-tecnologico relativo alla progettazione esecutiva e alla realizzazione del sistema ERTMS per le linee in Sicilia, Lazio, Abruzzo e Umbria. Nel giugno 2022 è stato aggiudicato il secondo Accordo Quadro Multi-tecnologico, coinvolgente Piemonte, Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia,

Emilia-Romagna, Liguria, Toscana, Lazio, Sardegna, Campania, Molise, Puglia, Umbria, Abruzzo, Marche e Calabria. Sono in fase di stipula gli accordi attuativi degli Accordi Quadro, sebbene siano emerse criticità sui tempi di approvvigionamento dei materiali.

In merito all'Investimento 1.5, *Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave*, il citato Aggiornamento 2020-2021 ha previsto un investimento di circa tre miliardi di euro. Al momento non risulta avviato alcun *iter* di gara, poiché da cronoprogramma del PNRR l'aggiudicazione delle predette gare è prevista per il quarto trimestre del 2024.

Per quanto concerne l'Investimento 1.6, *Potenziamento delle linee regionali*, il decreto ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 439 del 9 novembre 2021 ha ripartito una parte dei due miliardi di euro previsti dall'Investimento tra diverse Regioni (Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Puglia e Campania). Al momento non risulta avviato alcun *iter* di gara, poiché da cronoprogramma del PNRR l'aggiudicazione delle predette gare è prevista per il quarto trimestre del 2023.

Con riferimento all'Investimento 1.7, *Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie del Sud*, il citato Aggiornamento 2020-2021 ha stanziato circa due miliardi di euro; tuttavia, al momento non risulta avviato alcun *iter* di gara, poiché da cronoprogramma del PNRR l'aggiudicazione delle predette gare è prevista per il quarto trimestre del 2023.

Infine, per quanto riguarda l'Investimento 1.8, *Miglioramento delle stazioni ferroviarie (gestite da RFI nel Sud)*, il citato Aggiornamento 2020-2021 ha stanziato circa settecento milioni di euro; tuttavia, al momento non risulta avviato alcun *iter* di gara, poiché da cronoprogramma del PNRR l'aggiudicazione delle predette gare è in parte prevista per il quarto trimestre del 2024.

Orbene, alla luce della breve analisi delle suddette Misure, è possibile evincere come il PNRR certamente costituisca una occasione irripetibile per la palinogenesi del sistema ferroviario e, in particolare, del trasporto ferroviario di persone; il citato Piano non ha soltanto previsto un aumento quanti-qualitativo delle tratte ferroviarie, bensì ha, al contempo, previsto un percorso di digitalizzazione, semplificazione dei procedimenti amministrativi, e rivoluzione verde per ridurre notevolmente l'impronta ambientale di tale

modalità di trasporto, al fine di rendere le ferrovie il miglior surrogato al trasporto su rotaie per via aerea (i quali hanno un impatto climalterante molto più elevato delle ferrovie).

In conclusione, il PNRR ha previsto diverse riforme e investimenti per il trasporto ferroviario di passeggeri, con particolare attenzione al Mezzogiorno, al dichiarato intento di ridurre il divario in termini di infrastrutture ferroviarie esistenti, incidendo positivamente sulla qualità dei servizi e sui tempi di percorrenza e migliorando la coesione sociale. Una rete di trasporto digitalizzata e a basso impatto ambientale è, infatti, una condizione necessaria per una crescita economica sostenibile, creando una connettività più intelligente, rapida e sicura in tutta Italia e migliorando la competitività e la produttività dei territori collegati.

Da un punto di vista ambientale, il trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia, con la conseguente riduzione della congestione stradale, è destinato ad avere importanti impatti sull'abbattimento delle emissioni di gas serra. In particolare, si stima che un aumento della quota dei passeggeri che utilizzano la ferrovia dal 6% al 10% possa comportare un risparmio annuo di CO₂ pari a 2,3 milioni di tonnellate.

Infine, oltre allo sviluppo dell'alta velocità, sono previsti investimenti destinati alle linee regionali e delle aree metropolitane utilizzate principalmente dai pendolari, rendendo i centri cittadini più accessibili e migliorando la qualità della vita delle persone che usufruiscono del mezzo pubblico per recarsi al lavoro. L'aumento della capacità dei principali nodi ferroviari in 12 aree metropolitane mira a produrre, altresì, effetti positivi anche sui treni regionali e sul turismo, il quale può così beneficiare di connessioni più agevoli sul territorio, valorizzando aree di interesse culturale finora meno frequentate e riducendo conseguentemente la pressione sulle principali destinazioni, contribuendo ad uno sviluppo del settore più sostenibile. La qual cosa è, ormai, improcrastinabile.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

- i. C. ACOCELLA (a cura di), *Autorità indipendenti. Funzioni e rapporti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022;
- ii. A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, III ed., Giuffrè, Milano, 2015;
- iii. M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato. Normativa vigente e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2013;
- iv. E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2019;
- v. P.C. CACCIABUE – I. ODDONE – I. RIZZOLO, *Sicurezza nel trasporto aereo*, II ed., Springer, Berlino, 2019;
- vi. L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Giappichelli, Torino, 2009;
- vii. M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Corso breve di diritto dei trasporti*, II ed., Giuffrè, Milano, 2020;
- viii. M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume I. Infrastrutture e accesso al mercato*, II ed., Giuffrè, Milano, 2011;
- ix. M. CASANOVA – M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume II. La disciplina contrattuale*, II ed., Giuffrè, Milano, 2012;
- x. E. CELLI – L. PETTINARI – R. PIAZZA, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Giappichelli, Torino, 2006;
- xi. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione 'costituzionalizzata' e il diritto pubblico della proprietà dell'impresa*, Giappichelli, Torino, 2019;
- xii. M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- xiii. A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020;
- xiv. M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2007;

- xv. M. D'ALBERTI – A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010;
- xvi. W. D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2003;
- xvii. C. DE VINCENTI – A. VIGNERI (a cura di), *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011;
- xviii. A.G. DIANA, *La forza maggiore nella crisi dei rapporti contrattuali. Aggiornato al Covid-19*, Giuffrè, Milano, 2021;
- xix. A.G. DIANA, *La responsabilità civile del vettore di trasporto pubblico di passeggeri*, Giuffrè, Milano, 2020;
- xx. G. DI GASPARE, *Servizi pubblici locali in trasformazione*, II ed., CEDAM, Padova, 2010;
- xxi. A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di antorganizzazione e concessione di servizi*, Giappichelli, Torino, 2018;
- xxii. M. DI GIULIO, *Strategie della regolazione. La difficile costruzione del mercato ferroviario in Europa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017;
- xxiii. G. FONDERICO, *Il Comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, ETS, Pisa, 2012;
- xxiv. D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2011;
- xxv. G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006;
- xxvi. N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;
- xxvii. D. IACOVONE, *I servizi di pubblica utilità tra Stato, mercato, regolatore e consumatore*, Il Mulino, Bologna, 2014;
- xxviii. A. LA MATTINA, *Del trasporto. Artt. 1678-1702*, Giuffrè, Milano, 2018;
- xxix. A. LA SPINA – S. CAVATORTO, *Le Autorità indipendenti. Le istituzioni politiche in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008;
- xxx. A. LA SPINA – G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000;
- xxxi. A. LEFEBVRE D'OVIDIO – G. PESCATORE – L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XV ed., Giuffrè, Milano, 2019;

- xxxii. M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014;
- xxxiii. L. LONGHI, *Dimensioni, percorsi e prospettive dei servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2015;
- xxxiv. N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2009;
- xxxv. N. LONGOBARDI, *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Passigli, Firenze, 2021;
- xxxvi. S. LUCATTINI, *Modelli di giustizia per i mercati*, Giappichelli, Torino, 2013;
- xxxvii. S. MAGGI, *Le ferrovie*, Il Mulino, Bologna, 2017;
- xxxviii. S. MAGGI, *Storia dei trasporti in Italia*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2009;
- xxxix. G. MARCHIANÒ, *Regolamentazione amministrativa delle libertà economiche nel mercato comune*, Giappichelli, Torino, 2018;
- xl. M. MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in materia di infrastrutture e trasporto*, Giuffrè, Milano, 2013;
- xli. A. MARINO, *Agenzie e autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario ed interno*, Jovene, Napoli, 2013;
- xlii. B.G. MATTARELLA – A. NATALINI (a cura di), *La regolazione intelligente. Un bilanciamento critico delle liberalizzazioni italiane*, Passigli, Firenze, 2013;
- xliii. M. MERCURIO – M. MARTINEZ, *Il trasporto ferroviario in Europa. Organizzazione e regolazione del mercato*, Gangemi, Roma, 1999;
- xliv. F. MERUSI – M. PASSARO, *Le Autorità indipendenti*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2011; xlv. F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 1996;
- xlvi. G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 2005; xlvii. G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, CEDAM, Padova, 2001;
- xlviii. P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;
- xlix. A. PATUELLI, *Le ferrovie italiane verso la piena aziendalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2018;
- l. A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009;

- li. A. PISAPIA, *Aiuti di Stato. Profili sostanziali e rimedi giurisdizionali*, CEDAM, Padova, 2013;
- lii. P. ROSSI, *Servizi pubblici locali: una deregolazione incompiuta*, Giappichelli, Torino, 2012; liii. M. SANINO, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre venti anni dalla loro istituzione*, CEDAM, Padova, 2015;
- liv. M. SANINO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti*, CEDAM, Padova, 2019;
- lv. C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione Europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Giappichelli, Torino, 2011;
- lvi. C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato e tutela giurisdizionale. Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione Europea ed effettività dei rimedi dinanzi al giudice nazionale*, Giappichelli, Torino, 2012;
- lvii. M. TEBALDI, *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna, 1999;
- lviii. F. TIRIO, *La regolamentazione dopo la direttiva servizi*, Giappichelli, Torino, 2016;
- lix. F. TIRIO, *Le Autorità indipendenti nel sistema misto di enforcement della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2012;
- lx. R. TITOMANLIO, *Potestà normativa e funzione di regolazione. La potestà regolamentare delle autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2012;
- lxi. L. TULLIO, *Breviario di diritto della navigazione*, III ed., Giuffrè, Milano, 2019;
- lxii. F. ZAMMARTINO, *Il modello molteplice. La potestà normativa delle Autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2020;
- lxiii. S. ZUNARELLI – C. ALVISI, *Trasporto. Art. 1678-1702*, Zanichelli, Bologna, 2014; lxiv. S. ZUNARELLI – M.M. COMENTALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, IV ed., CEDAM, Padova, 2020;
- lxv. S. ZUNARELLI – A. ROMAGNOLI, *Contratto di trasporto marittimo di persone*, Giuffrè, Milano, 2012.

CONTRIBUTI IN MONOGRAFIE

- i. V. ANTONELLI, *La responsabilità del vettore e i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 183 ss.;
- ii. A. ANTONINI, *Responsabilità contrattuale e responsabilità extracontrattuale: il diritto dei trasporti, banco di prova di una adeguata evoluzione del regime del concorso*, in R. TRANQUILLI- LEALI – E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria e uniforme*, Giuffrè, Milano, 2011, 25 ss.;
- iii. I.G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Giuffrè, Milano, 2012, 155 ss.;
- iv. F. BASSAN, *La regolazione dell'Unione Europea nei trasporti*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, 3 ss.;
- v. G. BERNINI – G.B. NUZZI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: situazione attuale e prospettive future alla luce dell'evoluzione normativa a livello comunitario e nazionale*, in G. SCIUTO (a cura di), *Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico*, Sciro, Genova, 2003, 107 ss.;
- vi. S. BEVILACQUA, *Gli impedimenti all'esecuzione del trasporto aereo di persone*, in L. TULLIO – M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2011, 1067 ss.;
- vii. G. BONADIO, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti e la tutela del passeggero tra regolazione europea e nazionale*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance, multimodalità, fiscalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 129 ss.;
- viii. M. BRIGNARDELLO – E.G. ROSAFIO, *Il contratto di trasporto di persone*, in F. MORANDI (diretto da), *I contratti del trasporto. T. I. Trasporto aereo e marittimo*, Zanichelli, Bologna, 2013, 3 ss.;
- ix. M. BRIGNARDELLO – E.G. ROSAFIO, *Il settore ferroviario*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, 137 ss.;

- x. E. BRUTI LIBERATI, *Regolazione indipendente dei trasporti e poteri delle Regioni e degli Enti Locali: prime considerazioni critiche*, in F. ROVERSI MONACO – G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*. Volume I. *Principi generali e disciplina di settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 59 ss.;
- xi. M.A. CABIDDU, *Il treno dei diritti (dei passeggeri)*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 465 ss.;
- xii. M. CALCAGNILE, *Declinazioni dell'intervento pubblico nell'erogazione di servizi di interesse generale*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile*. Volume I. *Studi introduttivi*, Bononia University Press, Bologna, 2018, 349 ss.;
- xiii. M. CALCAGNILE, *Monopoli e private nei servizi di interesse economico generale*, in F. ROVERSI MONACO – G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*. Volume I. *Principi generali e disciplina di settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 131 ss.;
- xiv. D. CALISTI, *L'applicazione delle norme di concorrenza al trasporto ferroviario*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 35 ss.;
- xv. F. CAMMELLI, *Deregolazione, reregolazione e concorrenza vs coesione sociale, territoriale e ambientale: alcune riflessioni sul caso (aperto) dei trasporti ferroviari nel diritto europeo*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile*. Volume III. *Problemi e prospettive*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 325 ss.;
- xvi. M. CAMMELLI, *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2010, 127 ss.;
- xvii. A. CANDIDO, *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giappichelli, Torino, 2015, 105 ss.;
- xviii. A. CANDIDO, *La governance del trasporto pubblico locale in Italia: quali prospettive?*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance, multimodalità, fiscalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 87 ss.;

- xix. L. CARPANETO, *Il trasporto ferroviario*, in V. ROPPO (a cura di), *Trattato dei contratti*. Volume IV. *Opere e servizi* – Tomo 2, Giuffrè, Milano, 2014, 85 ss.;
- xx. M. CARRETTA, *L'assicurazione nel trasporto ferroviario*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Giuffrè, Milano, 2012, 9 ss.;
- xxi. C. CARUSO, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti nell'ordinamento amministrativo e costituzionale*, in F. ROVERSI MONACO – G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*. Volume II. *Situazione ordinamentale e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 85 ss.;
- xxii. D. CASCIANO, *I documenti del trasporto ferroviario*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Giuffrè, Milano, 2012, 35 ss.;
- xxiii. S. CASSESE, *Le trasformazioni delle ferrovie statali*, in C. CORDUAS – R. ROMEI – G. SAPELLI (a cura di), *La testimonianza del giurista d'impresa. Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Giuffrè, Milano, 2001, 3 ss.;
- xxiv. S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, in G. TESAURO – M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2000, 11 ss.;
- xxv. G.P. CIMOLINO, *I trasporti ferroviari nella UE*, in L.G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2001, 193 ss.;
- xxvi. F. CINTIOLI, *Il pensiero giuridico di Giuseppe Morbidelli e le Autorità amministrative indipendenti, ieri e oggi*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Costituzione e pubblica amministrazione. Un itinerario di Giuseppe Morbidelli*, Il Mulino, Bologna, 2021, 151 ss.;
- xxvii. G.P. CIRILLO, *Le Autorità amministrative indipendenti tra ordinamento generale e ordinamenti settoriali*, in G.P. CIRILLO – R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, CEDAM, Padova, 2010, 31 ss.;
- xxviii. M. CLARICH, *Concorrenza e modalità di affidamento delle concessioni*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2014, 42 ss.;
- xxix. A. CLARONI, *Il trasporto ferroviario: la politica europea di liberalizzazione*, in S. ZUNARELLI – A. ROMAGNOLI – A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, II ed., Bonomo, Bologna, 2015, 75 ss.;

- xxx. G. COCCO, *Liberalizzazioni*, in M. CAFAGNO – F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, V. V, in L. FERRARA – D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dalla unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 263 ss.;
- xxxii. G. COCOZZA, *Autorità amministrative indipendenti e ruolo della motivazione*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 169 ss.;
- xxxiii. M.M. COMENALE PINTO – E.G. ROSAFIO, *La politica europea in materia di trasporti*, in R. TORINO – C. DI MAIO (a cura di), *Diritto e politiche dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2020, 391 ss.;
- xxxiiii. M.M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, 329 ss.;
- xxxv. M.M. COMENALE PINTO, *Profili di safety del gestore aeroportuale*, in R. TRANQUILLI- LEALI – E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria e uniforme*, Giuffrè, Milano, 2011, 547 ss.;
- xxxvi. M. COMUZZO, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Giuffrè, Milano, 2012, 103 ss.;
- xxxvii. A. CONTIERI, *Deficit di rappresentatività delle Autorità indipendenti e legalità procedurale*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 101 ss.;
- xxxviii. M. DALLA SEGA, *Il ruolo delle Authorities*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 121 ss.;
- xxxix. M. D'ARIENZO, *Limiti all'esercizio del potere di revisione dell'assetto regolatorio e i riflessi sulla certezza nei rapporti economico-finanziari*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 185 ss.;

- xxxix. F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in F. ROVERSI MONACO – G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Volume I. Principi generali e disciplina di settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 23 ss.;
- xl. G. DELLA CANANEA, *Autorità indipendenti?*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume I. Studi introduttivi*, Bononia University Press, Bologna, 2018, 199 ss.;
- xli. G. D'IPPOLITO, *L'abuso di posizione dominante*, in G. CASSANO – A. CATRICALÀ – R. CLARIZIA (a cura di), *Concorrenza, mercato e diritti dei consumatori*, UTET, Torino, 2018, 551 ss.;
- xlii. L. DORATO, *Liberalizzazioni e privatizzazioni. Aspetti generali e caratteri specifici delle politiche ferroviarie*, in M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, Il Mulino, Bologna, 2012, 189 ss.;
- xliii. M. ENGHEBEN, *Il Quarto Pacchetto Ferroviario e la sua attuazione in Italia*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 83 ss.;
- xliv. P. FELICE, *Le politiche ferroviarie, tra liberalizzazione dei mercati e privatizzazione dei servizi*, in M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, Il Mulino, Bologna, 2012, 129 ss.;
- xlv. G. FIDONE, *Le concessioni come contratti complessi: tra esigenze di flessibilità e moltiplicazione dei modelli*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2014, 279 ss.;
- xlvi. F. FOLLIERI, *Contratti esclusi*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, II ed., Giappichelli, Torino, 2019, 228 ss.;
- xlvii. C. FRANCHINI, *Le Autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, 69 ss.;
- xlviii. A. GAGGIA, *Il trasporto ferroviario di persone*, in F. MORANDI (diretto da), *I contratti del trasporto. T. II. Nautica da diporto, trasporto terrestre e ferroviario*, Zanichelli, Bologna, 2013, 1425 ss.;

- xlix. A. GIGANTINO, *L'Agenzia dell'Unione Europea per le ferrovie nello spazio ferroviario unico europeo*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 29 ss.;
- l. G. HERMES, *La disciplina del trasporto ferroviario in Germania*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 203 ss.
- li. A. IMPERIALE, *La security nel trasporto ferroviario*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 199 ss.;
- lii. C. INGRATOCCI, *L'accesso all'infrastruttura ferroviaria e gli obblighi di servizio pubblico*, in L. TULLIO – M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2011, 326 ss.;
- liii. E. LATORRE, *Le sanzioni amministrative nel trasporto ferroviario per il mancato rispetto dei diritti dei passeggeri*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 145 ss.;
- liv. P. LAZZARA, *Contratti esclusivi: introduzione e principi*, in M.A. SANDULLI – R. DE NICTOLIS (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Volume I, *Fonti e principi. Ambito. Programmazione e progettazione*, Giuffrè, Milano, 2019, 921 ss.;
- lv. P. LAZZARA, *La funzione regolatoria: contenuto, natura e regime giuridico*, in M. CAFAGNO – F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, V. V, in L. FERRARA – D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dalla unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 117 ss.;
- lvi. F. LAZZARINI, *La responsabilità contrattuale del vettore per ritardi e soppressioni*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 169 ss.;
- lvii. F. LIGUORI, *Poteri regolatori e giurisdizione piena del giudice amministrativo*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 133 ss.;
- lviii. R. LOBIANCO, *La sicurezza ferroviaria*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Giuffrè, Milano, 2012, 173 ss.;

- lix. 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 i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, 63 ss.;
- lx. N. LONGOBARDI, *La libertà di impresa come libertà fondamentale ed il recedere del tradizionale primato del potere amministrativo*, in N. LONGOBARDI (a cura di), *Il diritto amministrativo in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2016, 133 ss.;
- lxi. N. LONGOBARDI, *La regolamentazione ed i controlli: le Autorità amministrative indipendenti. Il modello regolativo-giustiziale*, in N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2009, 234 ss.;
- lxii. N. LONGOBARDI, *La regolamentazione ed i controlli: le Autorità amministrative indipendenti. Il modello regolativo-giustiziale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Mercato, amministrazione, diritti*, Giappichelli, Torino, 2006, 211 ss.;
- lxiii. N. LONGOBARDI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in N. LONGOBARDI (a cura di), *Il diritto amministrativo in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2016, 117 ss.;
- lxiv. N. LONGOBARDI, *Poteri regolatori, giusto procedimento e legittimazione democratica*, in E. FOLLIERI – L. IANNOTTA (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, 123 ss.;
- lxv. N. LONGOBARDI, *Poteri regolatori, giusto procedimento e legittimazione democratica*, in N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2009, 281 ss.;
- lxvi. L. LORENZONI, *Regolazione e concorrenza nel trasporto ferroviario in Francia*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 253 ss.;
- lxvii. 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 i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, 23 ss.;
- lxviii. C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in M.P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., Parte speciale, Volume I, Giuffrè, Milano, 2007, 65 ss.;

- lxix. M. MANETTI, *Nuovi interrogativi sulla collocazione istituzionale delle Autorità indipendenti*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 27 ss.;
- lxx. S. MANFREDA, *La regolazione delle Autorità indipendenti e le configurazioni del principio di legalità*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume I. Studi introduttivi*, Bononia University Press, Bologna, 2018, 367 ss.;
- lxxi. G. MASTANDREA, *Il trasporto marittimo di persone*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo. V. II. Contratti di utilizzazione della nave e responsabilità del vettore*, Giuffrè, Milano, 2008, 67 ss.;
- lxxii. B. MERCURIO, *Neutralità delle Autorità amministrative indipendenti e funzione della partecipazione oltre il valore procedimentale*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 265 ss.;
- lxxiii. M. MIDIRI, *Servizi pubblici locali e sviluppo economico: la cornice istituzionale*, in M. MIDIRI – S. ANTONIAZZI (a cura di), *Servizi pubblici locali e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 11 ss.;
- lxxiv. C. MONTEVERDE, *Trasporti ferroviari e oneri di servizio pubblico*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 263 ss.;
- lxxv. G. NAPOLITANO, *I modelli di regolazione dei servizi di pubblica utilità e il consorzio regolamentare europeo*, in E. BRUTI LIBERATI – F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2010, 33 ss.;
- lxxvi. G. NATALICCHI, *Le misure di liberalizzazione dell'Unione Europea nel settore del trasporto ferroviario*, in M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, Il Mulino, Bologna, 2012, 31 ss.;
- lxxvii. P. OCCHIUZZI, *La tutela del passeggero*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, 39 ss.;

- lxxviii. C. PAGLIARIN, *La governance dei trasporti, nuove prospettive tra integrazione europea e regionalismo differenziato italiano*, in C. PAGLIARIN – C. PERATHONER – S. LAIMER (a cura di), *Il diritto dei trasporti nell'Unione Europea. Per una Europa più unita nel settore dei trasporti. Assetti istituzionali, economici e normativi*, Giuffrè, Milano, 2020, 201 ss.;
- lxxix. L.R. PERFETTI, *Il trasporto ferroviario nell'evoluzione della disciplina comunitaria e nazionale*, in U. ARRIGO – M. BECCARELLO (a cura di), *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, Franco Angeli, Milano, 2000;
- lxxx. G. PERICU, *Le concessioni tra pubblico e privato*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2014, 5 ss.;
- lxxxi. S. PERUGINI, *ART: il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, 95 ss.;
- lxxxii. A. PEZZOLI, *I principali nodi concorrenziali nel trasporto ferroviario tra antitrust e regolazione*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 277 ss.;
- lxxxiii. E. PICOZZA, *Le concessioni nel diritto dell'Unione Europea. Profili e prospettive*, in M. CAFAGNO – A. BOTTO – G. FIDONE – G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2014, 18 ss.;
- lxxxiv. O. PINI, *Il giusto equilibrio fra regolazione e libertà d'impresa: alcune riflessioni*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume I. Studi introduttivi*, Bononia University Press, Bologna, 2018, 395 ss.;
- lxxxv. G. PITRUZZELLA, *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, in M.A. SANDULLI – L. VANDELLI (a cura di), *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 5 ss.;
- lxxxvi. A. POLICE, *I poteri sanzionatori "di regolazione" delle Autorità amministrative indipendenti tra legalità e giustiziabilità*, in AA. VV., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, Giappichelli, Torino, 2021, 185 ss.;
- lxxxvii. A. POLICE, *I poteri sanzionatori "di regolazione" delle Autorità amministrative indipendenti tra legalità e giustiziabilità*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a

- cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 151 ss.;
- lxxxviii. A. POLICE, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia: regolazione e mercato nel trasporto ferroviario*, in M.A. SANDULLI – L. VANDELLI (a cura di), *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 193 ss.;
- lxxxix. P. POLITO, *Gli aiuti di Stato nella disciplina comunitaria*, in G. CASSANO – A. CATRICALÀ – R. CLARIZIA (a cura di), *Concorrenza, mercato e diritti dei consumatori*, UTET, Torino, 2018, 965 ss.;
- xc. N. POSTERARO, *Forme e limiti della partecipazione degli interessati ai procedimenti regolatori delle AAI*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO – F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 279 ss.;
- xc. G. PRETI, *La concorrenza in materia di trasporto ferroviario. La essential facility doctrine*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 283 ss.;
- xcii. T. PROSSER, *La disciplina del trasporto ferroviario nel Regno Unito e il sistema dei "franchises"*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 191 ss.;
- xciii. A. PULLINI, *Il trasporto ferroviario*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, CEDAM, Padova, 2008, 77 ss.;
- xciv. S. QUADRI, *La governance europea dei trasporti*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance, multimodalità, fiscalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 39 ss.;
- xcv. S. QUADRI, *Verso una governance europea dei trasporti: stato dell'arte e prospettive*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giappichelli, Torino, 2015, 9 ss.;
- xcvi. M. RAMAJOLI, *Consolidamento e metabolizzazione del modello delle Autorità di regolazione nell'età delle incertezze*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume II. Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, Bononia University Press, Bologna, 2019, 459 ss.;

- xcvii. M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in F. MANGANARO – A. ROMANO TASSONE – F. SAIITA (a cura di), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*, Giuffrè, Milano, 2013, 3 ss.;
- xcviii. N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale. Volume III*, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, 2265 ss.;
- xcix. N. RANGONE, *Qualità delle regole e concorrenza nel trasporto ferroviario*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 51 ss.;
- c. N. RANGONE, *Regolazione e concorrenza nel trasporto ferroviario*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Il “disordine” dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2015, 121 ss.;
- ci. G. REALE, *Il contratto di trasporto di persone e cose su strada*, in L. TULLIO – M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2011, 1093 ss.;
- cii. G.M. ROBERTI, *Ambito oggettivo e soggettivo*, in A. ZOPPINI (a cura di), *Tra regolazione e giurisdizione*, RomaTrePress, Roma, 2017, 31 ss.;
- ciiii. N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in L. TULLIO – M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2011, 1305 ss.;
- civ. P. ROSSI, *Gli aiuti concessi dagli Stati*, in A. FRIGNANI – S. BARIATTI (a cura di), *Disciplina della concorrenza nella UE*, CEDAM, Padova, 2013, 403 ss.;
- cv. M. SEBASTIANI, *Le ferrovie tra Stato e mercato*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 67 ss.;
- cvi. L. SENN, *La politica dei trasporti in Europa*, in L. AMMANNATI – A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giappichelli, Torino, 2015, 3 ss.;
- cvii. M. SERPONE, *La disciplina degli aiuti di Stato*, in A. CATRICALÀ – C.E. CAZZATO – F. FIMMANÒ (a cura di), *Diritto antitrust*, Giuffrè, Milano, 2021, 1111 ss.;
- cviii. F. SIRONI DE GREGORIO, *La competenza dell’Unione Europea nell’ambito del trasporto ferroviario*, in D.G. RINOLDI – F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Il trasporto ferroviario*

- nell'Unione Europea all'alba del Terzo Millennio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 11 ss.;
- cxix. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'Ente Ferrovie dello Stato: natura e disciplina*, in AA. VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*. Volume III. *Amministrazione e economia*, Giuffrè, Milano, 1987;
- cx. L. STICCHI, *I contratti esclusi*, in M. CORRADINO – S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Innuovi appalti pubblici*, II ed., Giuffrè, Milano, 2021, 117 ss.;
- cxii. M. TEBALDI, *La riforma dei trasporti ferroviari in Italia: modello originario, processi di istituzionalizzazione e profili evolutivi*, in M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, Il Mulino, Bologna, 2012, 71 ss.;
- cxiii. C. TOSORATTI, *Il contratto di trasporto ferroviario di persone*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Giuffrè, Milano, 2012, 53 ss.;
- cxiiii. S. TORRICELLI, *Il trasporto ferroviario liberalizzato: organizzazione della concorrenza e tutela dell'interesse pubblico*, in A. BRANCASI (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Il Mulino, Bologna, 2003, 74 ss.;
- cxv. S. TORRICELLI, *L'attività economica regolata di gestione della rete ferroviaria*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 97 ss.;
- cxvi. S. TORRICELLI, *Le privatizzazioni nelle gestioni dei servizi pubblici. Dall'unitarietà alla disgregazione dei modelli*, in M. CAFAGNO – F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Volume V, in L. FERRARA – D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dalla unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 299 ss.;
- cxvii. C. TUO, *Il trasporto aereo*, in V. ROPPO (a cura di), *Trattato dei contratti*. Volume IV. *Opere e servizi* – Tomo 2, Giuffrè, Milano, 2014, 205 ss.;
- cxviii. E. TURCO BOLGHERINI, *Spunti di riflessione in tema di sicurezza marittima*, in M.P. RIZZO – C. INGRATOCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2014, 7 ss.;

- cxviii. S. VERNIZZI, *Il ritardo nel trasporto aereo*, in R. TRANQUILLI-LEALI – E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria e uniforme*, Giuffrè, Milano, 2011, 193ss.;
- cxix. A. ZAMPONE, *Il trasporto marittimo di persone*, in F. MORANDI (diretto da), *I contratti del trasporto. T. I. Trasporto aereo e marittimo*, Zanichelli, Bologna, 2013, 429 ss.;
- cxx. A. ZAMPONE, *Il contratto di trasporto marittimo di persone*, in L. TULLIO – M. DEIANA (acura di), *Codice dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2011, 552 ss.

ARTICOLI IN RIVISTE SCIENTIFICHE

- i. L. AFFUSO, *Il servizio ferroviario nell'esperienza britannica e internazionale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, n. 1, 99 ss.;
- ii. N. AICARDI, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2019, n. 2, 224 ss.;
- iii. N. AICARDI, *L'affidamento delle concessioni di servizi pubblici nella direttiva 2014/23/UE ed il rapporto con il regolamento (CE) n. 1370/2007 sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada o ferrovia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, n. 3, 533 ss.;
- iv. A. ALESSANDRI, *Prime riflessioni sulla decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riguardo alla disciplina italiana degli abusi di mercato*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2014, n. 5, 855 ss.;
- v. G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1997, n. 3, 645 ss.;
- vi. V. ANTONELLI, *Il risultato referendario e l'attuale disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica prevista dal D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, conv. con Legge 14 settembre 2011, n. 148*, in *Diritto dell'economia*, 2011, n. 3, 695 ss.;
- vii. A. ANTONINI, *Il concorso di responsabilità in materia di trasporto*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2008, n. 1, 5 ss.;
- viii. A. AVINO, *Competenza legislativa regionale e riproposizione di norme abrogate per via referendaria: il caso dei servizi pubblici*, in *Costituzionalismo*, 2013, n. 1;

- ix. A. AZZARITI, *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce della sentenza 199/2012 della Corte costituzionale e delle recenti novità normative*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, n. 4, 857 ss.;
- x. G. BASSI, *Quali scenari per i servizi pubblici locali di rilevanza economica dopo il referendum abrogativo?*, in *Appalti e contratti*, 2011, n. 7, 59 ss.;
- xi. N. BASSI, *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, n. 2, 127 ss.;
- xii. A. BATTAGLIA, *Verso la liberalizzazione del trasporto ferroviario?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, n. 10, 961 ss.;
- xiii. C. BATTISTINI, *Liberalizzazioni e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 3, 571 ss.;
- xiv. G. BAVETTA, *La trasformazione delle Ferrovie dello Stato da ente pubblico a società per azioni: profili giuridici e problematiche normative*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, 1999, n. 1, 3 ss.;
- xv. L. BELVISO, *Il sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria a seguito dell'adozione della Delibera n. 96/2015 dell'ART*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, n. 1, 115 ss.;
- xvi. L. BELVISO, *Verso una "single European railway area". Il ruolo delle tariffe ferroviarie*, in *Diritto dell'economia*, 2018, n. 2, 523 ss.;
- xvii. A. BENEDETTI, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali tramite Autorità indipendenti*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2019, n. 1, 21 ss.;
- xviii. G. BERTO, *Il procedimento e la sanzione dopo la sentenza Grande Stevens: il travaso del (giusto) processo nel procedimento*, in *GiustAmm*, 2015, n. 1;
- xix. E. BINDI, *L'incidenza delle pronunce della Corte EDU sui procedimenti sanzionatori delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 3, 3007 ss.;
- xx. A. BOITANI – C. CAMBINI, *Il trasporto pubblico locale in Italia. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, n. 1, 45 ss.;
- xxi. A. BOITANI – F. RAMELLA, *Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti)*, in *Mercato concorrenza regole*, 2012, n. 1, 97 ss.;
- xxii. E. BRUTI LIBERATI, *Regolazione e contratto nelle comunicazioni elettroniche*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, n. 2, 47 ss.;

- xxiii. G. BRUZZONE, *Aiuti di Stato e uso efficiente delle risorse pubbliche nel settore dei trasporti: quale ruolo per l'Autorità di regolazione?*, in *Rapporto dell'Advisory Board dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, 2015, 123 ss.;
- xxiv. C. BURLANDO – M.C. SCARSI, *Il trasporto pubblico locale a dieci anni dalla riforma: equilibri precari tra labirinti normativi e atteggiamenti reazionari*, in *Quaderni regionali*, 2006, n. 3, 685 ss.;
- xxv. C. BURLANDO, *La riforma del trasporto pubblico locale a livello regionale: stato di attuazione e problemi aperti*, in *Quaderni regionali*, 2001, n. 2, 547 ss.;
- xxvi. S. BUSTI – A. SANTUARI, *Il trasporto pubblico locale tra regolazione e mercato*, in *Diritto dei trasporti*, 2009, n. 2, 375 ss.;
- xxvii. S. BUSTI, *Profili innovativi della disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2003, n. 1, 27 ss.;
- xxviii. S. BUSTI, *Profilo storico della disciplina del trasporto pubblico locale*, in *Diritto dei trasporti*, 2011, n. 2, 461 ss.;
- xxix. A. CABIANCA, *Il trasporto pubblico locale ai tempi della crisi: il punto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 ed il decreto c.d. "spending review" (d.l. n. 95/2012)*, in *Federalismi*, 2012, n. 20;
- xxx. A. CABIANCA, *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di "paradigma"?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, n. 5, 589 ss.;
- xxxi. M. CALCAGNILE, *Durata delle concessioni di servizi pubblici e regime della gestione*, in *Diritto amministrativo*, 2020, n. 3, 591 ss.;
- xxxii. C. CAMBINI – G. CATALANO – A. SAVOLDI, *L'intervento pubblico nel trasporto ferroviario. Prospettive di liberalizzazione e esigenze di servizio pubblico*, in *Mercato concorrenza regole*, 2009, n. 2, 249 ss.;
- xxxiii. M. CAPANTINI, *La sentenza n. 199 del 2012: i servizi pubblici locali dopo la decisione della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, n. 4, 868 ss.;
- xxxiv. L. CARBONE, *Le Autorità indipendenti tra regolazione e giurisdizione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 1, 393 ss.;
- xxxv. S.M. CARBONE, *Mercato, sanzioni e processo dopo la sentenza CEDU del 4 marzo 2014*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, n. 4, 931 ss.;

- xxxvi. G. CARULLO, *Aiuti di Stato: la “modernizzazione” del ruolo dello “Stato finanziatore” quale motore dello sviluppo dei servizi di interesse economico generale*, in *Concorrenza e mercato*, 2015, n. 1, 5 ss.;
- xxxvii. E. CASSETTA – S. BATTINI – C. DE LUCA, *Regolazione dei mercati e interazione con gli stakeholder*, in *Rapporto dell’Advisory Board dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti*, 2015, 67 ss.;
- xxxviii. C. CATALDI, *Il “Quarto pacchetto ferroviario”: la proposta per uno spazio ferroviario europeo unico e liberalizzato*, in *Munus*, 2016, n. 1, 143 ss.;
- xxxix. A.M. CECERE, *Il sindacato giurisdizionale sulle decisioni a contenuto sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 2, 301 ss.;
- xl. C. CELONE, *L’ampio potere di regolazione dell’Autorità indipendente dei Trasporti nel settore ferroviario*, in *Nuove autonomie*, 2018, n. 3, 411 ss.;
- xli. E. CHELI, *Le Autorità amministrative indipendenti: sviluppo di un percorso e problemi aperti*, in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 2, 479 ss.;
- xlii. R. CHIEPPA, *Le sanzioni delle Autorità indipendenti: la tutela giurisdizionale nazionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2013, n. 2, 340 ss.;
- xliii. P.M. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra Legislatore, Cortecostituzionale e (presunta) “volontà” referendaria*, in *Federalismi*, 2015, n. 7;
- xliv. L. CICI, *Le proposte di riforma dell’azienda delle Ferrovie dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, n. 4, 1403 ss.;
- xlv. M. CLARICH, *Sanzioni delle Autorità indipendenti e garanzie del contraddittorio*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 2020, n. 2, spec., 40 ss.;
- xlvi. A. CLARONI, *Il trasporto ferroviario in Italia con particolare riferimento al riparto delle relative competenze legislative*, in *Le Regioni*, 2017, n. 3, 447 ss.;
- xlvii. A. CLARONI, *La regolazione dei trasporti in Italia. L’ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2015, n. 2, 947 ss.;
- xlviii. A. CLARONI, *La riforma del trasporto ferroviario in Italia a seguito della entrata in vigore (di parte) del “Quarto Pacchetto Ferroviario”*, in *Diritto marittimo*, 2019, n. 1, 3 ss.;

- xlix. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Funzione di regolazione e indipendenza del soggetto regolatore*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 2, 369 ss.;
- l. A. CLINI, *Potestà sanzionatoria delle “Authorities” e giusto sindacato giurisdizionale*, in *Persona e Amministrazione*, 2018, n. 2, 75 ss.;
- li. M. D’ALBERTI – C. IACOLUCCI, *Rapporti tra l’ART e le amministrazioni non indipendenti*, in *Rapporto dell’Advisory Board dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti*, 2015, 46 ss.;
- lii. M. DELSIGNORE, *Il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, n. 2, 449 ss.;
- liii. M. DELSIGNORE, *The Fourth Railway Package: the governance structure and the unsolved problem of vertical integration*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, n. 2, 214 ss.;
- liv. D. DURANTE – G.G. MOGLIA – A. NICITA, *La nozione di “essential facility” tra regolamentazione e antitrust: la costruzione di un test*, in *Mercato concorrenza regole*, 2001, n.2, 257 ss.;
- lv. A. FICO, *Il trasporto pubblico nell’UE: diritti, mercato e politiche di sviluppo dell’Europa che verrà*, in *Federalismi*, 2015, n. 7;
- lvi. M. FILICE, *Gli sviluppi del controllo giurisdizionale sull’attività delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, n. 6, 787 ss.;
- lvii. M. FILICE, *Le nuove frontiere in tema di abuso di posizione dominante*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n. 1, 87 ss.;
- lviii. G.M. FLICK – V. NAPOLEONI, *A un anno di distanza dall’affaire Grande Stevens: dal “bisin idem” a “e pluribus unum”?*, in *Rivista delle società*, 2015, n. 5, 868 ss.;
- lix. G.M. FLICK – V. NAPOLEONI, *Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario binario morto?*, in *Rivista delle società*, 2014, n. 5, 953 ss.;
- lx. A. FRIGNANI, *L’Autorità dei Trasporti: fra tutela della concorrenza e regolazione*, in *Diritto industriale*, 2014, n. 2, 105 ss.;
- lxi. M. FRIGO, *Politica comunitaria dei trasporti, sicurezza e attuazione dello “spazio ferroviario europeo”*, in *Diritto dell’Unione Europea*, 2007, n. 1, 203 ss.;
- lxii. P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità e della sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2005, n. 2, 457 ss.;

- lxiii. M. GIACHETTI FANTINI, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in *Federalismi*, 2014, n. 10;
- lxiv. M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: l'esperienza italiana nel contesto europeo*, in *Federalismi*, 2016, n. 5;
- lxv. F. GIUFFRÈ, *Rappresentanza, partecipazione e nuove dinamiche della regolazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3, spec.;
- lxvi. C. GOLINO, *La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità*, in *GiustAmm*, 2014, n. 5;
- lxvii. C. INGRATOCCI, *Note sulla natura ed efficacia delle condizioni e tariffe del vettore ferroviario di passeggeri*, in *Diritto marittimo*, 2017, n. 1, 153 ss.;
- lxviii. L. LANUCARA, *Il contesto normativo comunitario nel settore ferroviario a seguito dell'approvazione del terzo pacchetto ferroviario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, n. 4, 825 ss.;
- lxix. N. LONGOBARDI, *Le autorità di regolazione dei mercati nel "tempo della crisi"*, in *Amministrazione in cammino*, 2012;
- lxx. N. LONGOBARDI, *Liberalizzazioni e libertà d'impresa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, n. 3, 603 ss.;
- lxxi. L. LORENZONI, *Accentramento o frammentazione delle competenze in materia di regolazione del trasporto ferroviario: modelli istituzionali a confronto*, in *Munus*, 2018, n. 1, 1 ss.;
- lxxii. L. LORENZONI, *Il Decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 di attuazione della Direttiva recast 2012/34/UE che istituisce uno Spazio ferroviario europeo unico*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2015, n. 2, 219 ss.;
- lxxiii. L. LORENZONI, *L'AGCM avvia un'istruttoria nei confronti del gruppo Ferrovie dello Stato per l'accertamento di un abuso di posizione dominante*, in *Amministrazione in cammino*, 2013;
- lxxiv. A. MACCHIATI – A. CESARINI – A. MALLUS – M. MASSIMIANO, *Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa. Problemi aperti e prospettive*, in *Mercato concorrenza regole*, 2007, n. 1, 13 ss.;
- lxxv. F. MACIOCE, *Liberalizzazione e regolazione nel settore dei trasporti: recenti sviluppi*, in *Diritto dei trasporti*, 2013, n. 1, 83 ss.;

- lxxvi. M. MANETTI, *Autorità indipendenti e crisi della politica*, in *Rassegna di diritto pubblicoeuropeo*, 2015, n. 2, 351 ss.;
- lxxvii. M. MAZZARINO, *Regolazione dei trasporti e "Authority": spunti per la definizione di un modello "coerente"*, in *Munus*, 2013, n. 2, 255 ss.;
- lxxviii. G. MELE, *Il perimetro regolatorio dell'Autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, in *Rivista italiana di antitrust*, 2014, n. 2, 69 ss.;
- lxxix. M. MENGOZZI, *Sussidiarietà orizzontale e servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012: un rapporto difficile ma non impossibile*, in *Federalismi*, 2013, n.21;
- lxxx. P. MONTALENTI, *Abusi di mercato e procedimento CONSOB: il caso Grande Stevens e la sentenza CEDU*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2015, n. 3, 478 ss.;
- lxxxi. G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per le Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 3, 229 ss.;
- lxxxii. M. NUNZIATA, *L'affidamento diretto del trasporto locale ferroviario tra concorrenza e protezionismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, n. 1, 183 ss.;
- lxxxiii. A. PATRONI GRIFFI, *Le Autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, n. 1, 1 ss.;
- lxxxiv. L.R. PERFETTI, *La disciplina dei servizi pubblici locali ad esito del referendum ed il piacere dell'autonomia locale*, in *Urbanistica e appalti*, 2011, n. 8, 906 ss.;
- lxxxv. I. PICCIANO, *I confini interpretativi della dottrina dell'essential facility e sua applicazione al mercato del trasporto ferroviario in Italia: problemi e limiti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, n. 2, 387 ss.;
- lxxxvi. G. PITRUZZELLA, *Regolazione e concorrenza*, in *Federalismi*, 2014, n. 22;
- lxxxvii. P. POLIMANTI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in *Amministrazione in cammino*, 2010;
- lxxxviii. M. POTO, *Autorità amministrative indipendenti e garanzie partecipative*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, n. 5, 1143 ss.;
- lxxxix. S. PUGLIESE, *Trasporti e logistica: il nuovo ruolo degli aiuti di Stato nell'Unione Europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, n. 1, 109 ss.;

- xc. N. RANGONE, *Principi comunitari e disciplina interna della concorrenza: l'abuso di posizione dominante in un'analisi per casi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, n. 6, 1305 ss.;
- xc. N. RANGONE, *Regolatori indipendenti e analisi preventiva degli impatti delle regole. Prospettive, limiti e possibili sviluppi dell'Air*, in *Concorrenza e mercato*, 2012, 675 ss.;
- xcii. S. ROSSA, *Il difficile rapporto fra piena giurisdizione ai fini CEDU, le sanzioni delle Amministrazioni indipendenti e il giudizio amministrativo*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2020, n. 1, 287 ss.;
- xciii. R. ROTIGLIANO, *Beni pubblici, reti e la dottrina delle essential facilities*, in *Diritto amministrativo*, 2006, n. 4, 947 ss.;
- xciv. S.M. SAMBRI, *L'affidamento del servizio di trasporto ferroviario e la proposta di modifica del Regolamento (CE) n. 1370/2007*, in *GiustAmm*, 2013, n. 9;
- xcv. M.A. SANDULLI, *La regolazione dei servizi di trasporto ferroviario*, in *Astrid*, 2012;
- xcvi. S. SCREPANTI, *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, n. 4, 377 ss.;
- xcvii. G. SILVESTRI, *Le Autorità indipendenti nella cornice costituzionale ed europea*, in *Rassegnaparlamentare*, 2018, n. 2, 271 ss.;
- xcviii. P. SIRENA, *La partecipazione dei soggetti interessati ai procedimenti innanzi alle Autorità indipendenti*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2012, n. 6, 442 ss.;
- xcix. O. SPATARO, *Autorità amministrative indipendenti e istituzioni politiche: questioni problematiche*, in *Nuove autonomie*, 2019, n. 2, 22 ss.;
- c. S. STAIANO, *I servizi pubblici locali del Decreto Legge n. 138 del 2011. Esigenze di stabile regolazione e conflitto ideologico immaginario*, in *Federalismi*, 2011, n. 16;
- ci. R. TITOMANLIO, *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in *Nomos*, 2017, n.1;
- cii. A. TONETTI, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 6, 589 ss.;
- ciii. M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, n. 1, 53 ss.;

- civ. L. VECERE – A. PALUMBO, *Autorità dei Trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d'indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti – ACI*, 2012;
- cv. M. VENTORUZZO, *Abusi di mercato, sanzioni CONSOB e diritti umani: il caso Grande Stevens e altri c. Italia*, in *Rivista delle società*, 2014, n. 4, 528 ss.;
- cvii. A. VIOTTO, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario. Aspetti normativi e regolativi in prospettiva europea*, in *Istituto Bruno Leoni*, 2008, n. 52;
- cvi. F. ZAMMARTINO, *Problemi e prospettive in materia di gestione dei servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012*, in *GiustAmm*, 2013, n. 6.

NOTE A SENTENZA

- i. M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni CONSOB alla prova dei principi CEDU*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, n. 11, 1053 ss.;
- ii. A.M. ALTIERI, *L'indipendenza del Gestore della Rete ferroviaria nel diritto europeo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, n. 2, 140 ss.;
- iii. D. ANDRACCHIO, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti e le Regioni d'Italia. La competenza in materia di trasporto pubblico locale nella sentenza n. 41/2013 della Corte costituzionale: un viaggio-pellegrinaggio lungo l'arcipelago della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2013, n. 3, 125 ss.;
- iv. A. ARGENTATI, *La riforma dei servizi pubblici locali, il parere dell'AGCM sulle delibere-quadro e la sentenza n. 199/2012 della Corte costituzionale: tanto rumore per nulla?*, in *Federalismi*, 2012, n. 18;
- v. J. BERCELLI, *Servizi pubblici locali e referendum*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 2, 155 ss.;
- vi. G. CAPUTI, *Servizi pubblici ed aiuti di Stato nella giurisprudenza comunitaria. Ad ogni onere corrisponde una contropartita considerevole?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, n. 3, 823 ss.;
- vii. A. CARDONE, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi "automatismi" a danno dell'autonomia? (nota a Corte cost., n. 41 del 2013)*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, n. 1;

- viii. B. CAROTTI, *La Corte costituzionale torna sul finanziamento delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, n. 1, 55 ss.;
- ix. L. CERASO, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, n. 1, 97 ss.;
- x. V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 4, 2900 ss.;
- xi. A. CLARONI, *Sul contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti ai sensi dell'art. 37, comma 6, lett. b, d.l. n. 201 / 2011*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2018, n. 2, 818 ss.;
- xii. G. COCIMANO, *L'illegittimità costituzionale dei limiti all'in house nei servizi pubblici locali*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, n. 11, 1141 ss.;
- xiii. V. CORONA, *La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di Giustizia*, in *Diritto dei trasporti*, 2010, n. 1, 123ss.;
- xiv. V. CUCCU, *Compensazione pecuniaria per ritardo prolungato all'arrivo e compatibilità con la Convenzione di Montreal*, in *Diritto dei trasporti*, 2013, n. 2, 503 ss.;
- xv. M. D'AMICO, *La complementarità delle funzioni affidate all'Antitrust e all'URSF nell'ambito del servizio di trasporto ferroviario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n. 2, 262 ss.;
- xvi. S. DEL GATTO, *La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 9, 947 ss.;
- xvii. L. DI GIROLAMO, *La condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nei confronti dell'Italia in punto all'attività di determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria: il nuovo riparto di competenze tra soggetti regolatori ed il ruolo della Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2014, n. 1, 380 ss.;
- xviii. C. DI SERI, *L'Autorità dei Trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, n. 8, 835 ss.;
- xix. R. FLACCO JR., *La garanzia di imparzialità del Gestore della Rete ferroviaria nel procedimento di determinazione dei diritti per l'accesso all'infrastruttura di rete*, in *Foro amministrativo*, 2014, n. 3, 738 ss.;

- xx. G. FONDERICO, *L'indipendenza ha un costo: il funzionamento delle Autorità indipendenti dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2019, n. 3, 502 ss.;
- xxi. D. GALLO, *Finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuti di Stato nel diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, n. 5, 893 ss.;
- xxii. S. LA PORTA, *Il "ripristino" della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4;
- xxiii. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità alle s.p.a. in house ed alle aziende speciali*, in *Federalismi*, 2012, n. 18;
- xxiv. R. MAGLIANO, *Servizi di interesse economico generale, aiuti di Stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: giurisprudenza Altmark e iniziative normative della Commissione CE*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2004, n. 3, 790 ss.;
- xxv. D. MARESCA – L. CEFFALO, *Il riparto di competenze in materia ferroviaria tra AGCM e ART alla luce della sentenza Arenaways del TAR Lazio*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, n. 2, 260 ss.;
- xxvi. M. MARTINELLI, *Compensazioni finanziarie di obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, n. 1, 113 ss.;
- xxvii. F. MERLONI, *Una sentenza chiara sull'aggiramento del "referendum", poco utile per il definitivo assetto della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Le Regioni*, 2013, n. 1, 211 ss.;
- xxviii. G. NAVA – V. MOSCA, *Caratteristiche, criticità ed evoluzione dei modelli di finanziamento delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Federalismi*, 2016, n. 24;
- xxix. L.R. PERFETTI, *Il regime dei servizi pubblici locali: il ritorno all'autonomia, il rispetto della disciplina europea, la finalizzazione alle aspettative degli utenti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, n. 3, 679 ss.;
- xxx. M. PICCHI, *Partecipazione e legalità procedurale nella sentenza della Corte costituzionale sul contributo per il finanziamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 4, 913 ss.;
- xxxi. C. SABETTA, *La riforma dei servizi pubblici locali e le ragioni della sua illegittimità*, in *Federalismi*, 2012, n. 18;

- xxxii. L. SANDRINI, *La compatibilità del Regolamento (CE) n. 261/2004 con la Convenzione di Montreal del 1999 in una recente pronuncia della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2013, n. 1, 93 ss.;
- xxxiii. V. ZAGREBELSKY, *Le sanzioni Consob, l'equo processo e il "ne bis in idem" nella CEDU*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, n. 5, 1196 ss.

ATTI LEGISLATIVI E REGOLATORI

Ordinamento nazionale.

Provvedimenti legislativi.

- i. Legge 20 marzo 1865, n. 2248, *per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Allegato F *Legge sui lavori pubblici*;
- ii. Legge 29 giugno 1873, n. 1475, *sulla costruzione e l'esercizio di ferrovie nelle province venete e di Mantova*;
- iii. Legge 27 aprile 1885, n. 3048, *concernente l'esercizio delle reti Mediterranea, Adriatica e Sicula, e la costruzione delle strade ferrate complementari*;
- iv. Legge 27 dicembre 1896, n. 561 *riflettente le tramvie a trazione meccanica e ferrovie economiche*;
- v. Legge 4 dicembre 1902, n. 506, *sulle ferrovie complementari sicule*;
- vi. Legge 22 aprile 1905, n. 137, *che approva i provvedimenti per l'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private*;
- vii. Legge 30 giugno 1906, n. 272, *portante disposizioni speciali sulla costruzione e sull'esercizio delle strade ferrate*;
- viii. Legge 7 luglio 1907, n. 429, *sull'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private*;
- ix. Legge 12 luglio 1908, n. 444, *sulla concessione e costruzione di ferrovie*);
- x. Costituzione della Repubblica Italiana, approvata dalla Deliberazione dell'Assemblea Costituente nella seduta del 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948;
- xi. Legge 20 dicembre 1954, n. 1181, *Delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato*;
- xii. Legge 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale*;
- xiii. Legge 17 maggio 1985, n. 210, *Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato*;
- xiv. Legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*;

- xv. Legge 30 luglio 1990, n. 218, *Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico*;
- xvi. Legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*;
- xvii. Decreto-Legge 11 luglio 1992, n. 333, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*;
- xviii. Legge 8 agosto 1992, n. 359, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 333/1992*;
- xix. Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della Legge 23 ottobre 1992, n. 421*;
- xx. Legge 14 novembre 1995, n. 481, *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*;
- xxi. Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, c.d. Legge Bassanini I;
- xxii. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422, *Conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4 c. 4 della L. 59/1997*;
- xxiii. Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della L. 59/1997*;
- xxiv. Decreto-Legge 28 marzo 2000, n. 70, *Disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche*;
- xxv. Legge 26 maggio 2000, n. 137, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 70/2000*;
- xxvi. Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, c.d. Legge finanziaria per il 2001;
- xxvii. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, c.d. Testo unico del pubblico impiego;
- xxviii. Legge 1° agosto 2002, n. 166, *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*, c.d. Collegato alla finanziaria del 2002;
- xxix. Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 188, *Attuazione delle Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE*;

- xxx. Legge 29 luglio 2003, n. 229, *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*, c.d. Legge di semplificazione 2001;
- xxxi. Decreto Legislativo 10 aprile 2007, n. 162, *Attuazione delle Direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE*;
- xxxii. Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 163, *Attuazione della Direttiva 2004/50/CE*;
- xxxiii. Decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*;
- xxxiv. Legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 112/2008*;
- xxxv. Legge 23 luglio 2009, n. 99, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*;
- xxxvi. Decreto-Legge 25 settembre 2009, n. 135, *Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee*;
- xxxvii. Legge 20 novembre 2009, n. 166, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 135/2009*;
- xxxviii. Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n. 15, *Attuazione della Direttiva 2007/58/CE*;
- xxxix. Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104, c.d. Codice del processo amministrativo; xl. Decreto Legislativo 8 ottobre 2010, n. 191, *Attuazione delle Direttive 2008/57/CE e 2009/131/CE*;
- xli. Decreto Legislativo 30 dicembre 2010, n. 247, *Attuazione della Direttiva 2007/59/CE*;
- xlii. Decreto Legislativo 24 marzo 2011, n. 43, *Attuazione della Direttiva 2008/110/CE*; xliii. Decreto-Legge 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*; xliv. Legge 15 luglio 2011, n. 111, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 98/2011*; xlv. Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*;
- xlvi. Legge 14 settembre 2011, n. 148, *Conversione, con modificazioni, del D.L. 138/2011*; xlvii. Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, c.d. Decreto "Salva Italia";

- xlvi. Legge 22 dicembre 2011, n. 214, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 201 / 2011*;
- xlix. Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, c.d. Decreto “Cresci Italia”;
- l. Legge 24 marzo 2012, n. 27, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 1 / 2012*;
- li. Decreto-Legge 18 ottobre 2012, n. 179, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*, c.d. Decreto “Crescita 2.0”;
- lii. Legge 17 dicembre 2012, n. 221, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 179 / 2012*;
- liii. Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*; liv. Legge 9 agosto 2013, n. 98, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 69 / 2013*; lv. Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari*;
- lvi. Legge 11 agosto 2014, n. 114, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 90 / 2014*; lvii. Decreto Legislativo 15 luglio 2015, n. 112, *Attuazione della Direttiva 2012 / 34 / UE*; lviii. Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici*;
- lix. Decreto Legge 28 settembre 2018, n. 109, *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*;
- lx. Legge 16 novembre 2018, n. 130, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 109 / 2018*;
- lxi. Decreto Legislativo 23 novembre 2018, n. 139, *Attuazione della Direttiva (UE) 2016 / 2370*;
- lxii. Decreto Legislativo 14 maggio 2019, n. 50, *Attuazione della Direttiva 2016/798*; lxiii. Decreto Legislativo 14 maggio 2019, n. 57, *Attuazione della Direttiva 2016/797*;
- lxiv. Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*;
- lxv. Legge 29 luglio 2021, n. 108, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 77 / 2021*;

- lxvi. Decreto Legge 6 novembre 2021, n. 152, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*;
- lxvii. Legge 29 dicembre 2021, n. 233, *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 152/2021*.

Provvedimenti regolatori.

- i. Regio Decreto 15 giugno 1905, n. 259, *sull'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private*;
- ii. Regio Decreto 9 maggio 1912, n. 1447, *Testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili*;
- iii. Regio Decreto-Legge 22 maggio 1924, n. 868, *concernente l'istituzione del Consiglio di amministrazione e della carica di direttore generale per le ferrovie dello Stato*;
- iv. Presidente della Repubblica, Decreto 11 luglio 1980, n. 753, *Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto*;
- v. Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Deliberazione del 12 agosto 1992, *Trasformazione in S.p.A. dell'Ente ferrovie dello Stato*;
- vi. Ministero dei trasporti, Decreto Ministeriale del 26 novembre 1993, n. 225, *Atto di concessione Ministero dei trasporti – Ferrovie dello Stato S.p.A.*;
- vii. Presidente della Repubblica, Decreto 8 luglio 1998, n. 277, *Regolamento recante norme di attuazione della Direttiva 91 / 440 / CEE*;
- viii. Presidente della Repubblica, Decreto 16 marzo 1999, n. 146, *Regolamento recante norme di attuazione della Direttiva 95 / 18 / CE e della Direttiva 95 / 19 / CE*;
- ix. Presidente del Consiglio dei Ministri, Direttiva del 18 marzo 1999, *Risanamento delle ferrovie dello Stato*;
- x. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 8065 (A227) del 24 febbraio 2000;
- xi. Ministero dei trasporti e della navigazione, Decreto Ministeriale del 31 ottobre 2000, n. 138, *Atto di Concessione tra il Ministero dei trasporti e della navigazione e Ferrovie dello Stato S.p.A. – Istituzione di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.*;
- xii. Presidente della Repubblica, Decreto 24 aprile 2001, n. 320, *Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*;
- xiii. Presidente della Repubblica, Decreto 2 luglio 2004, n. 184, *Riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*;
- xiv. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, A389B, Provvedimento n. 19116 del 14 novembre 2008, *RaiTraction Company/ RFI*;

- xv. Presidente della Repubblica, Decreto 3 dicembre 2008, n. 211, *Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*;
- xvi. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AS528, *Oneri di servizio pubblico nel settore ferroviario. Segnalazione resa ai sensi degli artt. 21 e 22 della L. 287 / 1990*, del 1 giugno 2009;
- xvii. Presidente della Repubblica, Decreto 18 luglio 2011, n. 113, *Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'art. 23 bis del D.L. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*;
- xviii. Presidente del Consiglio dei Ministri, Decreto dell'11 maggio 2012, *Individuazione della città di Roma quale sede dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti*;
- xix. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 23770 del 25 luglio 2012, caso A436, *Arenaways / Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri*;
- xx. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 4 del 31 ottobre 2013, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale*;
- xxi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 5 del 16 gennaio 2014, *Regolamento sullo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse*;
- xxii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 10 del 23 gennaio 2014, *Determinazione in prima attuazione della aliquota del contributo dovuto per l'anno 2014 dai Gestori delle Infrastrutture e dei servizi regolati, modalità di riscossione e comunicazione all'Autorità dei dati relativi*;
- xxiii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 12 del 7 febbraio 2014, *Regolamento concernente l'accesso ai documenti amministrativi*;
- xxiv. Presidente del Consiglio dei Ministri, Decreto del 12 febbraio 2014, *Approvazione della Delibera 23 gennaio 2014, n. 10, dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti*;

- xxv. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 24804 del 19 febbraio 2014, caso A443, *NTV/FS/Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi del trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità*;
- xxvi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 15 del 27 febbraio 2014, *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità*;
- xxvii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 52 del 4 luglio 2014, *Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1371 / 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*;
- xxviii. Autorità di Regolazione dei Trasporti – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Protocollo d'Intesa del 27 agosto 2014;
- xxix. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 70 del 31 ottobre 2014, *Regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie e avvio del procedimento per la definizione dei criteri per la determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie*;
- xxx. Autorità di Regolazione dei Trasporti – Autorità Nazionale Anticorruzione, Protocollo d'Intesa del 20 novembre 2014;
- xxxi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 78 del 27 novembre 2014, *Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015*;
- xxxii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 25 del 12 marzo 2015, *Avvio del procedimento per l'adozione di provvedimenti sanzionatori relativi all'inottemperanza alle indicazioni e prescrizioni di cui alla Delibera n. 76/2014 del 27 novembre 2014, relative al Prospetto Informativo della Rete 2015, presentato dal Gestore della Rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A.*;
- xxxiii. Presidente del Consiglio dei Ministri, Decreto del 2 aprile 2015, *Approvazione della Delibera ART 27 novembre 2014, n. 78*;
- xxxiv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 33 bis del 23 aprile 2015, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
- xxxv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 37 del 7 maggio 2015, *Dichiarazione di ammissibilità e pubblicazione della proposta di impegni presentata da Rete*

- Ferroviana Italiana S.p.A. relativa al procedimento avviato con Delibera n. 24/2015 del 12 marzo 2015;*
- xxxvi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 49 del 17 giugno 2015, *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;*
- xxxvii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Secondo Rapporto Annuale al Parlamento del 15 luglio 2015;
- xxxviii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 57 del 22 luglio 2015, *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità. Modifica;*
- xxxix. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 58 del 22 luglio 2015, *Codice etico;* xl. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 63 *bis* del 31 luglio 2015, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica;*
- xli. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 76 del 10 settembre 2015, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica;*
- xlii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 96 del 13 novembre 2015, *Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;*
- xliii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 14 del 18 febbraio 2016, *Stazioni di Verona P.N. e Bologna Centrale – Avvio del procedimento per l'adozione di misure ex art. 37 D.Lgs. 112/2015;*
- xliv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 61 del 23 maggio 2016, *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;*
- xlv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 94 del 4 agosto 2016, *Stazioni di Verona Porta Nuova e Bologna Centrale. Chiusura del procedimento avviato con Delibera n. 14/2016 per l'adozione di misure ex art. 37 D.Lgs. n. 112/2015;*
- xlvi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 131 dell'8 novembre 2016, *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità. Modifica;*
- xlvii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 136 del 24 novembre 2016, *Metodi di analisi di impatto della regolamentazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti;*

- xlvi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 140 del 30 novembre 2016, *Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto Informativo della Rete 2018, presentato dal Gestore della Rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., ed al Prospetto Informativo della Rete 2017 vigente. Indicazioni relative alla predisposizione del Prospetto Informativo della Rete 2019*;
- xlix. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 11 del 25 gennaio 2017, *Regolamento sulle procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell’Autorità*;
- l. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 49 del 6 aprile 2017, *Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti. Adozione, Allegato A*;
 - li. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 54 del 6 aprile 2017, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
 - lii. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Ministero dell’Economia e delle Finanze – Trenitalia S.p.A., Contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario di passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2017-2026, dell’1° agosto 2017;
 - liii. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Autorità Nazionale Anticorruzione – Autorità di Regolazione dei Trasporti, Segnalazione congiunta del 25 ottobre 2017, *in merito alle procedure per l’affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario regionale*;
 - liv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 16 dell’8 febbraio 2018, *Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell’art. 37 c. 2 lett. d del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, avviato con Delibera n. 54/2015. Conclusione del procedimento*;
 - lv. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Relazione annuale sull’attività svolta, del 31 marzo 2018;
 - lvi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 40 del 5 aprile 2018, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
 - lvii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 72 del 12 luglio 2018, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;

- lviii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 98 del 12 ottobre 2018, *Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari. Avvio del procedimento*;
- lix. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 106 del 9 novembre 2018, *Conclusione del procedimento avviato con Delibera n. 43 / 2018. Approvazione di "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie"*;
- lx. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 120 del 5 dicembre 2018, *Conclusione del procedimento avviato con Delibera n. 692017. Approvazione dell'atto di regolazione recante "Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale"*;
- lxi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 126 del 6 dicembre 2018, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
- lxii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 146 del 28 dicembre 2018, *Codice etico. Modifica*;
- lxiii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 51 dell'8 maggio 2019, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
- lxiv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 115 del 31 luglio 2019, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
- lxv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 115 del 31 luglio 2019, *Codice disciplinare*;
- lxvi. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 27878 del 19 agosto 2019, A519, *Affidamento diretto del servizio di trasporto pubblico ferroviario nel Veneto*;
- lxvii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 130 del 30 settembre 2019, *Conclusione del procedimento avviato con Delibera n. 98/2018 – Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari*;
- lxviii. Autorità di Regolazione dei Trasporti – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Protocollo d'Intesa del 15 novembre 2019;

- lxix. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 153 del 21 novembre 2019, *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità. Modifica;*
- lxx. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 154 del 29 novembre 2019, *Revisione della Delibera n. 49/2015. Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica;*
- lxxi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 54 del 27 febbraio 2020, *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità. Integrazione;*
- lxxii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 160 del 15 settembre 2020, *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità. Modifica;*
- lxxiii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 219 del 17 dicembre 2020, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica;*
- lxxiv. Presidente del Consiglio dei Ministri, Decreto 23 dicembre 2020, n. 190, *concernente il Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;*
- lxxv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 7 del 27 gennaio 2021, *Regolamento di disciplina dell'Analisi di impatto della regolazione e della Verifica di impatto della regolazione. Avvio del procedimento di revisione della Delibera n. 136/2016 e indizione di una consultazione;*
- lxxvi. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 11 del 27 gennaio 2021, *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità. Modifiche;*
- lxxvii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 28 del 25 febbraio 2021, *Conclusione del procedimento avviato con Delibera n. 147/2020. Approvazione di "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami";*
- lxxviii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 54 del 22 aprile 2021, *Regolamento sulla disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e della verifica di impatto della regolazione;*

- lxxix. Presidente del Consiglio dei Ministri, Decreto 24 giugno 2021, n. 115, *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 190, concernente il Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*;
- lxxx. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 73 del 20 maggio 2021, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
- lxxxii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 78 del 27 maggio 2021, *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità. Approvazione modifiche*;
- lxxxiii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 8 del 18 gennaio 2022, *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità. Approvazione modifiche*;
- lxxxiv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 27 del 9 febbraio 2022, *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità. Approvazione modifiche*;
- lxxxv. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 50 del 23 marzo 2022, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
- lxxxvi. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Decreto n. 198 del 30 giugno 2022; lxxxvii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 199 del 20 ottobre 2022, *Regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale. Modifica*;
- lxxxviii. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 235 del 1° dicembre 2022, *Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità. Modifica*;
- lxxxix. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Delibera n. 254 del 22 dicembre 2022, *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità. Approvazione modifiche*.

Ordinamento europeo.

- i. Trattato di Roma del 25 marzo 1957, *istitutivo della Comunità Economica Europea*;
- ii. Regolamento (CEE) n. 17 del Consiglio, *primo Regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato*, del 6 febbraio 1962;
- iii. Regolamento (CEE) n. 141 del Consiglio, *relativo alla non applicazione del Regolamento n. 17 del Consiglio nel settore dei trasporti*, del 28 novembre 1962;
- iv. Decisione (CEE) n. 271 del Consiglio, *relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili*, del 13 maggio 1965;
- v. Regolamento (CEE) n. 1017 del Consiglio, *relativo all'applicazione di regole di concorrenza ai settori dei trasporti ferroviari, su strada e per le vie navigabili*, del 19 luglio 1968;
- vi. Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, *relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile*;
- vii. Regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, *relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie*;
- viii. Regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, *relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile*;
- ix. Decisione del Consiglio (CEE) n. 327 / 75, del 20 maggio 1975, *relativa al risanamento della situazione delle aziende ferroviarie e all'armonizzazione delle norme che disciplinano i rapporti finanziari fra tali aziende e gli Stati*;
- x. Regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991, *che modifica il Regolamento (CEE) n. 1191/69 relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferroviaria, su strada e per via navigabile*;
- xi. Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, *relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*;
- xii. Decisione della Commissione, del 13 dicembre 1994, *relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 85 del trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE, 94/894 / CE*;

- xiii. Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, *relativa alle licenze delle imprese ferroviarie*;
- xiv. Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, *riguardante la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura*;
- xv. Direttiva 96/48/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996, *relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità*;
- xvi. Libro bianco della Commissione Europea *Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie* COM(96) 421 def. del 30 luglio 1996;
- xvii. Direttiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *che modifica la Direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie*;
- xviii. Direttiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *che modifica la Direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie*;
- xix. Direttiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, *relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione di diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*;
- xx. Direttiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, *relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale*;
- xxi. Libro bianco della Commissione Europea *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* COM(2001) 370 def., del 12 settembre 2001;
- xxii. Regolamento (CE) n. 2320/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, *che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile*;
- xxiii. Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, *concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*;
- xxiv. Libro verde della Commissione Europea *sui servizi di interesse generale* COM(2003)270 def., del 21 maggio 2003;
- xxv. Comunicato stampa della Commissione Europea IP/03/1182, del 28 agosto 2003;
- xxvi. Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, *che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai*

- passengeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il Regolamento (CEE) n. 295/1991;*
- xxvii. Direttiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della Direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della Direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza;*
- xxviii. Direttiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che modifica la Direttiva 96/48/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la Direttiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale;*
- xxix. Direttiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che modifica la Direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;*
- xxx. Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che istituisce un'Agenzia Ferroviaria Europea;*
- xxxi. Comunicazione della Commissione Europea, del 29 novembre 2005, *riguardante la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico;*
- xxxii. Direttiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *che modifica la Direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la Direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;*
- xxxiii. Direttiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida dei locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità;*
- xxxiv. Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70;*
- xxxv. Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;*

- xxxvi. Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, *che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità europea*, entrato in vigore il 1° dicembre 2009;
- xxxvii. Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea del 13 dicembre 2007, che ha sostituito il Trattato che istituisce la Comunità economica europea, in seguito Comunità europea;
- xxxviii. Regolamento (CE) n. 300/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, *che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile e che abroga il Regolamento (CE) n. 2320/2002*;
- xxxix. Direttiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, *relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario*;
- xl. Direttiva 2008/110/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *che modifica la Direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie*;
- xli. Direttiva 2009/131/CE della Commissione, del 16 ottobre 2009, *che modifica l'Allegato VII della Direttiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario*;
- xlii. Comunicazione della Commissione Europea sui *Servizi ferroviari: azione legale della Commissione nei confronti di 13 Stati membri per non corretta attuazione del primo pacchetto ferroviario IP/10/807*, del 24 giugno 2010;
- xliii. Comunicazione della Commissione Europea relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo COM(2010) 474 def., del 17 settembre 2010;
- xliv. Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, *relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il Regolamento (CE) n. 2006 / 2004*;
- xlv. Libro bianco della Commissione Europea *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile* COM(2011) 144 def., del 28 marzo 2011;
- xlvi. Nota del Parlamento Europeo *L'impatto della separazione tra gestore dell'infrastruttura e operatore ferroviario nell'Unione Europea*, del maggio 2011;

- xlvi. Comunicazione della Commissione Europea, dell'11 gennaio 2012, *sull'applicazione delle norme dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale*;
- xlviii. Direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, *che istituisce uno Spazio ferroviario europeo unico*, c.d. Direttiva recast (o rifusione);
- xlix. Comunicazione della Commissione Europea sul *Quarto Pacchetto Ferroviario – Completare lo Spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee* COM(2013) 25 fin., del 30 gennaio 2013;
- l. Relazione della Commissione Europea sull'attuazione delle disposizioni della Direttiva 2007/58/CE relativa alla liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri che accompagna la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sul Quarto Pacchetto Ferroviario COM(2013) 34 fin., del 30 gennaio 2013;
- li. Procedura di infrazione n. 2074 del 20 giugno 2013, *Cattiva applicazione del Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri del trasporto ferroviario*;
- lii. Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, recante *applicazione del Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, del 14 agosto 2013, COM(2013) 587 def.;
- liii. Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2014, *sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE*;
- liv. Direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, *sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei servizi dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la Direttiva 2004/17/CE*;
- lv. Regolamento di esecuzione (UE) n. 869/2014 della Commissione Europea, dell'11 agosto 2014, *relativo a nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri*;
- lvi. Regolamento (UE) 2016/796 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *che istituisce un'Agenzia dell'Unione Europea per le ferrovie e che abroga il Regolamento (CE) n. 881/2004*;

- lvii. Direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione Europea;*
- lviii. Direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *sulla sicurezza delle ferrovie;*
- lix. Regolamento (UE) 2016/2337 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, *che abroga il Regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie;*
- lx. Regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, *che modifica il Regolamento (CE) n. 1370/2007 relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri;*
- lxi. Direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, *che modifica la Direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria;*
- lxii. Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (rifusione)*, del 27 settembre 2017, COM(2017) 548 def.;
- lxiii. Decisione della Commissione, del 29 giugno 2018, *che istituisce la Piattaforma per la sicurezza dei passeggeri ferroviari nell'Unione Europea;*
- lxiv. Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, c.d. rifusione del Regolamento (CE) n. 1371 / 2007.

GIURISPRUDENZA

Ordinamento nazionale.

- i. Corte di cassazione, sez. III, 23 febbraio 2009, n. 4343;
- ii. Consiglio di Stato, sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1215;
- iii. Consiglio di Stato, sez. I, 10 marzo 2010, (parere) n. 870;
- iv. Corte costituzionale, sentenza 17 novembre 2010, n. 325;
- v. Consiglio di Stato, Adunanza generale, 16 marzo 2011, n. 1721;
- vi. Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2012, n. 199;
- vii. Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 2013, n. 41;
- viii. Corte di cassazione, Sez. Un. civ., 20 gennaio 2014, n. 1003;
- ix. TAR Lazio-Roma, sez. I, 27 marzo 2014, n. 3398;
- x. TAR Lazio-Roma, sez. I, 8 maggio 2014, n. 4801;
- xi. Corte di cassazione, Sez. Un. pen., 18 settembre 2014, n. 38343, c.d. *Thyssenkrupp*;
- xii. TAR Piemonte, sez. II, 17 dicembre 2015, (ordinanza) n. 1746;
- xiii. Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 2017, n. 69;
- xiv. Corte di cassazione, sez. III, 29 novembre 2019, n. 3720.

Ordinamento europeo ed internazionale.

- i. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 settembre 1998, cause riunite T-374/94, T-375/94, T-385/94, T-388/94;
- ii. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00, c.d. *Altmark*;
- iii. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 19 novembre 2009, cause riunite C-402/07, C-432/07;

- iv. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 14 ottobre 2010, causa C-280/08;
- v. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 4 ottobre 2012, C-22/11;
- vi. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 22 novembre 2012, C-136/11;
- vii. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 31 gennaio 2013, causa C-12/11;
- viii. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 28 febbraio 2013, C-555/10;
- ix. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 28 febbraio 2013, C-556/10;
- x. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 18 aprile 2013, causa C-625/10;
- xi. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 3 ottobre 2013, causa C-369/11;
- xii. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 26 settembre 2013, causa C-509/11;
- xiii. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 4 marzo 2014, c.d. *Grande Stevens*;
- xiv. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 21 settembre 2016, C-261/15.

RINGRAZIAMENTI

Il più sincero ringraziamento va al mio Maestro, il Prof. Nino Longobardi, per questo triennio di confronti intellettuali, sempre stimolanti nonostante talvolta avessimo diverse vedute. Con il suo lungimirante insegnamento ha saputo indicarmi non solo una strada, ma anche un metodo, la qual cosa è sempre più rara da trovare nei veri Insegnanti, non solo e non tanto nella vita professionale e accademica, ma anche nella vita personale.

Un altro – mai scontato – ringraziamento va ai miei familiari e ai miei amici, i quali non hanno mai smesso di sostenermi in ogni decisione, incoraggiandomi e spronandomi a dare il meglio. In particolare, a mia madre, per la capacità di trovare il lato positivo di ogni situazione; a mio padre, per la costanza nell'invitarmi a formare le mie convinzioni senza convenzioni.

Un ultimo doveroso ringraziamento va alle persone che ho incontrato in questo mio percorso di dottorato, dalle quali ho potuto apprendere il valore sociale e civile e l'impegno necessario da approfondire nelle attività di ricerca, fondamentali per la crescita del proprio e altrui bagaglio scientifico e umano. Ricerca dalla quale ho appreso l'importanza della sintesi, quale momento di compromesso tra tesi e antitesi, lezione che conserverò sempre per l'avvenire.