

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO DEI TRASPORTI EUROPEO**

Ciclo XXV

**Settore Concorsuale di afferenza: 12/B1 - Diritto commerciale e della
Navigazione**

Settore Scientifico disciplinare: IUS/06 - Diritto della Navigazione

**IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE
DEL TRASPORTO FERROVIARIO
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ACCESSO
E ALLA SICUREZZA**

Presentata da: Luigia Di Girolamo

Coordinatore Dottorato

Relatore

Prof. Stefano Zunarelli

Prof.ssa Alessandra Romagnoli

Esame finale anno 2013

Indice

Introduzione..... pag. 12

Prima parte

**IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI FERROVIARI CON
PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ACCESSO ALL'INFRASTRUTTURA
FERROVIARIA**

I SEZIONE - LA NORMATIVA COMUNITARIA

**Capitolo 1. L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di trasporto
ferroviario.....pag. 15**

Capitolo 2. Le imprese ferroviarie..... pag. 17

2.1 Il principio di indipendenza gestionale delle imprese ferroviarie.....pag. 20

2.2 Il principio di separazione tra l'attività di fornitura del servizio di trasporto ferroviario
e l'attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria.....pag. 22

2.3 I requisiti soggettivi per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari: la licenza.. pag. 25

2.3.1 I requisiti necessari al rilascio della licenza: l'onorabilità, la capacità finanziaria, la
competenza professionale e la copertura assicurativa..... pag. 27

Capitolo 3. Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria.....pag. 30

3.1 Le "funzioni essenziali" del gestore dell'infrastruttura
ferroviaria.....pag. 32

3.1.1 Le sentenze del 28 febbraio 2013 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a proposito delle "funzioni essenziali" del gestore della rete in Austria e Germania	pag. 33
3.1.2 La sentenza del 18 aprile 2013 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a proposito delle "funzioni essenziali" del gestore della rete in Francia.....	pag. 35
3.2 I servizi offerti dal gestore della rete alle imprese ferroviarie.....	pag. 37
3.2.1 Il pacchetto minimo di accesso.....	pag. 37
3.2.2 I servizi complementari.....	pag. 38
3.2.3 I servizi ausiliari.....	pag. 38
3.3 L'applicazione e la riscossione, da parte del soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria, del canone di utilizzazione della rete.....	pag. 39
3.4. L'assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria da parte del gestore Il prospetto informativo della rete.....	pag. 42
3.4.1 Ipotesi di assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria in deroga al regime generale: lo strumento dell'accordo quadro e la richiesta di capacità <i>ad hoc</i>	pag. 47
3.4.2 La dichiarazione di saturazione dell'infrastruttura ferroviaria.....	pag. 48
3.4.2.1 Le soluzioni adottate dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria a seguito della dichiarazione di saturazione della rete: l'analisi della capacità ed il piano di potenziamento della capacità della rete.....	pag. 48
3.5 I compiti attribuiti al gestore dell'infrastruttura ferroviaria alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 28 febbraio 2013: il caso dell'Ungheria.....	pag. 50

3.5.1 La distinzione tra l'attività di gestione del traffico e quella di assegnazione delle linee ferroviarie.....	pag 51
3.5.2 La distinzione tra l'attività di determinazione e quella di riscossione e fatturazione dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria.....	pag. 53
3.6 I compiti attribuiti al gestore dell'infrastruttura ferroviaria alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 28 febbraio 2013: il caso della Spagna.....	pag. 55
3.6.1 L'importanza dell'adozione di " <i>best practices</i> " da parte del gestore della rete e delle imprese ferroviarie all'interno del sistema di imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.....	pag 56
3.6.2 Il soggetto competente ai fini dell'assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria.....	pag. 57
Capitolo 4. L'Organismo di regolazione.....	pag. 57
Capitolo 5. La disciplina della certificazione dei macchinisti addetti alla guida dei locomotori e dei treni	pag. 59
5.1. La licenza.....	pag. 60
5.2. Il certificato.....	pag. 62
5.3. Disposizioni comuni.....	pag. 64
Capitolo 6. L'attuale stato di liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario.....	pag. 66
6.1. La completa liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di merci ad opera della Direttiva 91/440/CEE e dei provvedimenti contenuti nel Primo e nel Secondo Pacchetto Ferroviario.....	pag. 67

6.2 La parziale liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di passeggeri ad opera del Terzo Pacchetto Ferroviario.....pag. 70

6.2.1 Le limitazioni alla liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri.....pag. 71

6.3 Lo stato di liberalizzazione dei servizi ferroviari in ambito comunitario alla luce della Relazione della Commissione del 21 agosto 2012.....pag 72

6.4 Le difficoltà legate alla liberalizzazione dei servizi ferroviari internazionali di passeggeri in ambito comunitario: la Relazione della Commissione del 30 gennaio 2013.....pag. 73

Capitolo 7. Le novità contenute nel Quarto Pacchetto Ferroviario.....pag. 76

7.1. La liberalizzazione dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri.....pag. 78

7.2 Le novità contenute nel Quarto Pacchetto Ferroviario in materia di *governance* dell'infrastruttura. L'introduzione del principio di separazione istituzionale.....pag. 79

II SEZIONE - LA NORMATIVA NAZIONALE

LE PROBLEMATICHE GIURIDICHE RELATIVE ALLA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI IN AMBITO NAZIONALE

Capitolo 1. L'evoluzione della normativa nazionale in materia di servizi ferroviari.....pag. 84

Capitolo 2. L'attuazione del principio di separazione in ambito nazionale. Il processo di riforma delle Ferrovie.....pag. 85

2.1 Le Ferrovie dello Stato quale Amministrazione Autonoma.....pag. 86

2.2 Le Ferrovie dello Stato quale Ente pubblico.....	pag. 89
2.3 Le Ferrovie dello Stato quale Società privata.....	pag. 91
2.4 La <i> Holding </i> Ferrovie dello Stato.....	pag. 96
Capitolo 3. L'attuale assetto societario di FS <i> Holding </i> S.p.a.....	pag. 98
3.1 La costituzione di RFI, Rete Ferroviaria Italiana S.p.a., gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.....	pag. 99
3.2 Le funzioni di RFI S.p.a. alla luce della Carta dei Servizi 2012.....	pag. 101
3.3 L'attuale assetto societario di RFI S.p.a.	pag. 103
3.4 La costituzione di Trenitalia S.p.a.....	pag. 104
Capitolo 4. Le problematiche giuridiche legate all'adozione del modello di separazione societaria in Italia.....	pag. 106
4.1. L'atteggiamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con riferimento alle modalità di attuazione del principio di separazione contabile e societaria in Italia.....	pag. 108
Capitolo 5. Il requisito del "<i>titolo autorizzatorio</i>" necessario per l'espletamento dei servizi ferroviari di merci e di passeggeri in ambito internazionale e nazionale.....	pag. 109
5.1 I requisiti necessari per il rilascio della licenza e del titolo autorizzatorio.....	pag. 112
Capitolo 6. L'introduzione, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, del requisito della licenza nazionale passeggeri, disciplinata dall'art. 58 della Legge n. 99/2009.....	pag. 114

Capitolo 7. Le problematiche giuridiche relative all'apertura dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri. L'art. 59 della Legge n. 99/2009 e le decisioni dell'Ufficio di Regolazione per i Servizi Ferroviari (URSF).....pag. 118

7.1 Il procedimento di valutazione della compromissione dell'equilibrio di un contratto di servizio pubblico di trasporto condotto dall'URSF ai sensi dell'art. 59 della Legge n. 99/2009.....pag. 122

7.2 Le decisioni di non compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico esistente. L'attivazione, in ambito nazionale, di nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri.....pag. 122

7.2.1 Le decisioni dell'URSF in relazione alle imprese ferroviarie Deutsche Bahn AG, OBB Austrian Rail e LeNord S.r.l.....pag. 122

7.2.2 La Decisione dell'URSF n. 427 dell'8 giugno 2011: il caso dell'impresa ferroviaria Arenaway S.p.a.....pag. 124

7.2.3 La Decisione dell'URSF n. 966 del 6 dicembre 2012: il caso dell'impresa ferroviaria Go Concept S.r.l.....pag. 125

7.2.4 La Decisione dell'URSF n. 174-4 del 22 febbraio 2013: il caso dell'impresa ferroviaria FAS Ferrovia Adriatico Sangritana S.p.a.....pag. 125

7.3 Le decisioni di compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico esistente. L'applicazione di limitazioni all'attivazione, in ambito nazionale, di nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri.....pag. 126

7.3.1 Il caso dell'impresa ferroviaria Arenaways S.p.a.....pag. 126

7.3.1 L'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la condotta anticoncorrenziale del gruppo FS a danno di Arenaways S.p.a.....pag. 128

7.3.1.1 La condotta anticoncorrenziale tenuta da RFI S.p.a. a danno di Arenaways S.p.a.....pag. 128

7.3.1.2 La condotta anticoncorrenziale tenuta da Trenitalia S.p.a. a danno di Arenaways S.p.a.....pag. 131

7.3.2 La richiesta di riesame del provvedimento limitativo dell'URSF ed il fallimento di Arenaways S.p.a.....pag. 132

Capitolo 8. L'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti da parte del Decreto Legge n. 201/2011 (c.d. "Salva Italia").....pag. 133

Capitolo 9. La disciplina dei servizi di trasporto pubblico ferroviario (cenni).....pag. 135

9.1 L'attuale stato di liberalizzazione dei servizi di trasporto pubblico ferroviariopag. 138

9.2 Le problematiche giuridiche legate all'acquisizione del materiale rotabile.....pag. 140

9.3 Le novità contenute nel Quarto pacchetto ferroviario a proposito dei servizi di trasporto pubblico ferroviario.....pag. 142

Considerazioni conclusive.....pag. 145

Seconda parte

**LA NORMATIVA COMUNITARIA E NAZIONALE
IN MATERIA DI SICUREZZA FERROVIARIA**

Capitolo 1. La tutela della sicurezza nella gestione dei servizi ferroviari e dell'infrastruttura di retepag. 148

1.1 Il certificato di sicurezza delle imprese ferroviarie.....pag. 149

1.2 L'autorizzazione di sicurezza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria.....	pag. 153
1.3 L'attuale orientamento giurisprudenziale a proposito della responsabilità del Gruppo FS S.p.a. in materia di <i>rail safety</i>	pag. 156
Capitolo 2. L'istituzione dell'Agenzia Ferroviaria Europea.....	pag. 158
2.1 L'Interoperabilità ferroviaria.....	pag. 159
2.1.1 Il sistema di segnalamento ERMTS/ETCS <i>European Rail Traffic Management System/European Train Control System</i> (cenni).....	pag. 159
Capitolo 3. L'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF).....	pag. 161
3.1 L'attuale riparto di competenze in materia di sicurezza ferroviaria a seguito della istituzione dell'Autorità Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie.....	pag. 164
Capitolo 4. L'istituzione dell'Organismo Investigativo Permanente.....	pag. 166
4.1 Lo Studio analitico dell'Organismo Investigativo Permanente sul tema della incidentalità ferroviaria in corrispondenza dei passaggi a livello.....	pag. 168
4.2 La Relazione Annuale 2011 elaborata dall'Organismo Investigativo Permanente.....	pag. 169
4.3 La Relazione dell'Organismo Investigativo Permanente sull'incidente di Viareggio del 29 giugno 2009.....	pag. 170
4.4 L'incidente di Viareggio alla luce del Rapporto 2009 sulla sicurezza delle ferrovie italiane elaborato dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie.....	pag. 172

Capitolo 5. La Comunicazione della Commissione europea dell'8 settembre 2009 sui progressi compiuti dagli Stati membri in materia di sicurezza ed interoperabilità ferroviariapag. 172

Capitolo 6. Le novità contenute nel Quarto Pacchetto Ferroviario in materia di sicurezza ed interoperabilità ferroviaria.....pag. 174

Bibliografia.....pag. 176

Introduzione

Con la presente tesi di dottorato ci si prefigge l'obiettivo di provvedere ad una critica disamina delle problematiche giuridiche, rilevanti sotto il profilo pubblicistico, sottese alla disciplina del trasporto ferroviario con specifico riferimento alla tematica della liberalizzazione e della tutela della sicurezza.

Ai fini di una migliore esposizione dei profili oggetto di interesse, il lavoro è stato suddiviso in due parti: la prima è dedicata all'analisi della normativa comunitaria e nazionale in materia di liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di merci e di passeggeri, mentre la seconda è volta all'approfondimento della disciplina dettata dal legislatore comunitario e nazionale in tema di sicurezza ferroviaria.

Il processo di ricostruzione dell'attuale disciplina interessante il settore in parola è stato condotto alla luce del fondamentale apporto di dottrina e giurisprudenza, nonché dei provvedimenti elaborati dai soggetti a vario titolo coinvolti con riferimento ai profili di studio sopraccennati.

Per quanto riguarda la prima parte dell'elaborato, preme segnalare come il presente comparto del trasporto sia interessato da un profondo processo di riforma, avviato a livello comunitario e tuttora *in fieri*, finalizzato all'applicazione dei principi di libero mercato in ciascuno degli Stati membri dell'Unione Europea, allo scopo di rendere il servizio di trasporto ferroviario il più possibile efficiente e competitivo rispetto alle altre modalità di trasferimento di merci e di passeggeri.

In particolare, l'indagine è stata condotta partendo dall'analisi della Direttiva n. 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (la quale, come noto, rappresenta il primo provvedimento normativo elaborato dal legislatore comunitario in materia di liberalizzazione del settore) fino ai più recenti provvedimenti normativi, tra i quali occorre evidenziare l'avvenuta presentazione, in data 30 gennaio 2013, di una serie di proposte della Commissione europea confluite nel c.d. "Quarto Pacchetto Ferroviario".

Nell'illustrare i contenuti di cui all'accennato processo di riforma è parso necessario individuare, inoltre, con precisione le Autorità, gli Organismi ed i soggetti dotati di specifiche competenze e funzioni, nonché correlate responsabilità, strettamente rilevanti ai fini della presente indagine.

In tale contesto l'attenzione è stata dedicata all'approfondimento circa l'attuale assetto concorrenziale caratterizzante il settore del trasporto su ferro di merci e di passeggeri con riferimento, nello specifico, al contesto nazionale nonché (sia pur per brevi cenni) a quello regionale e locale.

Ampio spazio è stato dedicato alla disamina dei più rilevanti provvedimenti elaborati dalla Commissione europea e dalla Corte di Giustizia dell'Unione

Europea, nonché, in relazione al contesto nazionale, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dall'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari, i quali hanno formato oggetto di richiamo e di specifico approfondimento allo scopo di verificare le concrete modalità di applicazione della normativa comunitaria nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale.

La seconda parte del lavoro è volta all'analisi della disciplina dettata dal legislatore comunitario e nazionale in tema di sicurezza ferroviaria.

In particolare, sono state illustrate le modalità attraverso le quali le prescrizioni normative elaborate in sede europea sono state concretamente attuate nel contesto italiano, dando altresì atto dei ruoli, funzioni e relative responsabilità in capo ai differenti soggetti operanti all'interno del sistema ferroviario.

Pregnante rilevanza hanno assunto, a tal fine, i provvedimenti diramati dalle Autorità, Agenzie ed Organismi, sia pubblici che privati, cui il legislatore ha attribuito specifiche funzioni nella presente materia, allo scopo di garantire l'operatività, in tutta sicurezza, del sistema ferroviario nel suo complesso considerato.

Con riferimento al contesto comunitario, è, poi, stata affrontata la tematica relativa alla interoperabilità ferroviaria, con particolare riferimento ai contenuti del progetto ERMTS, *European Rail Traffic Management System*, diretto a realizzare un unico sistema di segnalazione per i convogli ferroviari circolanti nel territorio dell'Unione Europea.

Riguardo al contesto nazionale, sono stati analizzati, altresì, i documenti ufficiali elaborati dall'Organismo Investigativo Permanente volti ad individuare le specifiche problematiche afferenti ai sinistri ferroviari, con riferimento a quelli verificatisi in prossimità di passaggi a livello, nonché coinvolgenti merci pericolose (incidente di Viareggio del 29 giugno 2009, quest'ultimo anche alla luce del rapporto stilato dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie). A tale scopo, l'indagine è stata condotta al fine di individuare le cause e le eventuali soluzioni ai fini di una possibile implementazione del livello di tutela della sicurezza ferroviaria.

L'indagine è stata condotta alla luce dei contributi dottrinali e giurisprudenziali in materia, per fornire una maggiore comprensione circa le problematiche giuridiche sottese alla presente tematica e, in particolare, l'esatta individuazione dei soggetti e delle correlate competenze e responsabilità strettamente rilevanti ai fini della tutela della *rail safety*.

Prima parte

IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI FERROVIARI CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ACCESSO ALL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA

I SEZIONE - LA NORMATIVA COMUNITARIA

CAPITOLO 1. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA IN MATERIA DI TRASPORTO FERROVIARIO.

La prima parte della presente tesi di dottorato si prefigge lo scopo di analizzare il dato normativo attualmente vigente in materia di liberalizzazione dei servizi ferroviari, nonché di approfondire le specifiche problematiche giuridiche sottese al processo di riforma del settore, con particolare riferimento all'ordinamento giuridico nazionale.

Nel delineare con esattezza l'attuale quadro normativo, rilevante sotto il profilo pubblicistico,¹ risulta essere necessario procedere alla disamina dei contenuti dei

¹ Per un'attenta analisi relativamente ai profili privatistici della disciplina del trasporto ferroviario sia concesso rinviare, *ex multis*, a D. BOCCHESI, *La natura giuridica delle condizioni di trasporto merci e passeggeri praticate dalle Ferrovie dello Stato*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, pag. 395 ss.; S. BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da ANTONIO CICU FRANCESCO MESSINEO LUIGI MENGONI continuato da PIERO SCHLESINGER, XXVI, t. 1, Milano, 2007; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti, La disciplina contrattuale*, Milano, 2007; A. CLARONI, *Il trasporto ferroviario di cose*, in F. MORANDI (a cura di), *I contratti del trasporto marittimo e terrestre*, Roma, 2012, pag. 405; M. COLAFIGLI, *Le condizioni generali di trasporto di persone delle Ferrovie dello Stato*, in *Diritto dei trasporti*, 1999, pag. 188 ss.; P. COMMELLINI, *La natura delle condizioni generali del contratto di trasporto ferroviario*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1999, pag. 948 ss.; M. COMUZZO, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Milano, 2012, pag. 103 ss.; W. D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2003, pag. 299 ss.; E. FANARA, *La responsabilità del vettore e i limiti risarcitori nel trasporto ferroviario di persone e cose tra normativa interna e disciplina internazionale uniforme*, in E. FANARA (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000, Atti del convegno "Villaggio Marispica", Ispica - Ragusa 30 agosto - 4 settembre 1998*, Messina, 1999, pag. 267 ss.; M. GRIGOLI, *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, Bologna, 2003, pag. 162 ss.; POZZI C., *La responsabilità del vettore ferroviario*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - C. POZZI, *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, in A. CAGNAZZO (diretto da), *Trattato sulle sanzioni amministrative*, Torino, 2012, pag. 657 ss.; N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in L. TULLIO - M. DEIANA M. (diretto da), *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, pag. 1303.; S. RUSSO - A. POLACCO, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di cose*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., pag. 121 ss.; C. TESORATTI, *Il contratto di trasporto ferroviario di persone*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., pag. 53 ss.; C. VIGNALI, *Il trasporto terrestre. Verso una responsabilità oggettiva del vettore*, Milano, 2000, pag. 311 ss.

provvedimenti emanati dapprima in sede comunitaria e successivamente nazionale.

Più in particolare, occorre partire dalla circostanza che la normativa attualmente vigente in materia di trasporto ferroviario è il risultato di un intenso processo di riforma, tuttora in corso, caratterizzato dall'emanazione di numerosi provvedimenti, talvolta racchiusi all'intero di cc.dd. "Pacchetti Ferroviari".

Per completezza, si riporta di seguito la scansione dei provvedimenti che il legislatore comunitario ha dettato in materia di liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario², i quali formeranno oggetto di specifico approfondimento:

- la Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;
- la Direttiva 95/18/CE del Consiglio del 19 giugno 1995 relativa alle licenze delle imprese ferroviarie;
- la Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura;

✚ il Primo Pacchetto Ferroviario, approvato in data 26 febbraio 2001, e composto dalle seguenti tre Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio:

- ❖ 2001/12/CE che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;
- ❖ 2001/13/CE che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie³;
- ❖ 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;

✚ il Secondo Pacchetto Ferroviario, approvato in data 29 aprile 2004, e composto da diversi provvedimenti normativi emanati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, tra i quali è possibile ricordare:

- ❖ la Direttiva 2004/49/CE 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 ("Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie");

² I provvedimenti normativi comunitari (e nazionali) relativi alla tematica della sicurezza ferroviaria saranno elencati, e successivamente analizzati, nell'ambito della seconda parte dell'elaborato.

³ Pubblicata in GU CE L 75/26 del 15 marzo 2001.

- ❖ la Direttiva 2004/51/CE che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie⁴;
- 🇺🇪 il Terzo Pacchetto Ferroviario, approvato il 23 ottobre 2007, e composto da alcuni provvedimenti emanati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, tra i quali si segnala:
 - ❖ la Direttiva 2007/58/CE 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 ferroviaria⁵;
 - ❖ la Direttiva 2007/59/CE relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità;
 - ❖ il 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
- la Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), la quale dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 16 giugno 2015 (art. 64) e che rappresenterà una sorta di "testo unico" del settore⁶.

CAPITOLO 2. LE IMPRESE FERROVIARIE.

Come noto, il primo provvedimento normativo elaborato allo scopo di procedere ad una riforma del presente comparto del trasporto è la Direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie⁷,

⁴ Pubblicata in GU UE L 164 / 164 del 30 aprile 2004.

⁵ Pubblicata in GU UE L 315 del 3 dicembre 2007, pag. 0044 - 0050.

⁶ Occorre rilevare come la Direttiva 2012/34/UE costituisca, attualmente, la fonte normativa principale cui fare riferimento per quanto attiene agli aspetti legati alla liberalizzazione del trasporto ferroviario. L'Allegato IX Parte A contiene l'elenco di tutta la normativa che risulta essere stata abrogata ad opera di detto ultimo provvedimento normativo. In particolare, risultano essere state abrogate le seguenti Direttive: 91/440/CEE; 95/18/CE; 2001/12/CE; 2001/13/CE; 2001/14/CE; 2004/51/CE. Abrogazioni limitate a singole disposizioni sono state previste, invece, per le Direttive nn. 2004/49/CE (limitatamente agli artt. 29 e 30) e 2007/58/CE (limitatamente agli artt. 1 e 2).

⁷ Pubblicata in GU L 237 del 24 agosto 1991, pag. 25. Per un commento alle novità introdotte dal legislatore comunitario a partire dagli anni '90 in materia di liberalizzazione dei servizi ferroviari cfr. E. CELLI - L. PETTINARI - R. PIAZZA R., *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Torino, 2006; A. CLARONI, *I servizi di trasporto ferroviario*, in S. ZUNARELLI - A. ROMAGNOLI - A. CLARONI, *Casi a materiali di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, II edizione, 2008, pag. 133 ss.; G. DE VIVO, *Transizione dal monopolio alla concorrenza. Caratteristiche strutturali delle infrastrutture e loro rapporto con le politiche economiche degli Stati - Direttiva 440/91*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2000, pag. 22 ss.; F. TRAMPUS, *The liberalisation of the railways in Europe*, in *Trasporti Diritto Economia Politica*, n. 82/2000, pag. 175; A. DENTATO, *Liberalizzazione del trasporto merci internazionale per ferrovia. Aspetti critici*, in

emanata alla luce della necessità di "migliorare l'efficienza della rete ferroviaria affinché tale rete si integri in un mercato competitivo, tenendo conto degli aspetti specifici delle ferrovie" (primo considerando)⁸.

La dottrina straniera ha posto in luce i vantaggi derivanti dall'introduzione, nel presente settore, dei principi concorrenziali, evidenziando come l'accesso da parte di una pluralità di *competitors* al mercato ferroviario possa determinare una "pressione" sull'operatore storico, il quale è così incentivato a migliorare i servizi

L'Amministrazione Ferroviaria, 2003, pag. 1 ss.; G. B. DI MICELI, *La nuova configurazione delle ferrovie europee*, in *Economia pubblica*, 1993, pag. 19 ss.; R. FAZIOLI - A. AMELOTI EICHLER, *Integrazione europea e ristrutturazione del settore ferroviario. Alcune esperienze a confronto*, in *Economia pubblica*, 1995, pag. 15 ss.; D. U. GALETTA - M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, in M. P. CHITI - G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, Tomo I, Seconda edizione, Milano, 2007, pag. 2193 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*, 3/2008, pag. 825 ss.; D. NAPOLI, *La normativa europea in materia ferroviaria*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2002, pag. 13 ss.; D. NAPOLI, *I principi ispiratori delle direttive comunitarie nel trasporto ferroviario*, in AA.VV., *Manuale del ferroviere*, Roma, 2003, pag. 3 ss.; M. NARDOVINO, *Lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale verso la liberalizzazione*, in *Rivista di diritto europeo*, 1999, pag. 59 ss.; M. SMERALDI, *Panoramica sui sistemi ferroviari europei, sugli interventi normativi della Comunità e sul mercato del trasporto ferroviario*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 1999, pag. 39 ss.; W. SPECIOSO, *La politica europea dei trasporti ferroviari. Normative e linee strategiche*, Vol. I, Roma, 1999; G. STEFANI, *Proprietà e gestione delle infrastrutture dello Stato nella prospettiva del mercato unico europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, nn. 1-2/1991, pag. 413; M. TEBALDI (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, Bologna, 2011; G. TELESE, *La liberalizzazione dei servizi pubblici in ambito comunitario e la disciplina del diritto di accesso alle infrastrutture: aspetti generali*, in L. AMMANNATI - M. A. CABIDDU - P. DE CARLI, *Servizi pubblici. Concorrenza. Diritti*, Milano, 2001, pag. 164 ss. Con riferimento ai più recenti commenti in materia di liberalizzazione del mercato ferroviario v. L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, in *Diritto internazionale dell'economia*, Collana diretta da S. M. CARBONE - A. COMBA - G. COSCIA - G. SACERDOTI - G. VENTURINI, Torino, 2009, pag. 1; F. MORANDI - V. ZENO-ZENCOVICH, *La liberalizzazione dei servizi ferroviari*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, n. 4/2012, pag. 39 ss.; M. MORETTI, *La liberalizzazione dei servizi del trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, n. 4/2012, pag. 66 ss.

⁸ Più in generale, la rilevanza dell'intervento di riforma operato dal legislatore comunitario nel settore del diritto dei trasporti, in chiave marcatamente liberista, è stata sottolineata da S. ZUNARELLI, *La regolazione dei mercati del trasporto: il ruolo delle Istituzioni comunitarie*, in *Il diritto del mercato del trasporto*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Volume quarantanovesimo, Padova, 2008, pagg. 1 e 2, il quale ha rilevato che "chi avesse preso in considerazione, nel suo complesso, il settore del trasporto trenta anni or sono, non solo non avrebbe rinvenuto sostanzialmente alcun atto di regolazione del settore, ma avrebbe concluso che ben difficilmente era configurabile la stessa esistenza in un mercato, quantomeno con riferimento alla maggior parte degli ambiti che, nel loro insieme, compongono il settore del trasporto. (...) Il principale elemento che, a partire sostanzialmente dalla metà degli anni settanta, ha condotto ad un radicale mutamento del panorama che si è descritto è stato rappresentato dall'intervento nel settore delle istituzioni comunitarie". Sulla medesima scia, per un'analisi dei contenuti del Libro Bianco della Commissione europea del 2001, dal titolo "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", si rinvia al commento di S. ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, pag. 463 ss. Per un'attenta analisi delle ragioni che hanno spinto il legislatore comunitario ad intraprendere, a partire dagli anni '90, un processo di riforma del presente settore, v. J. WILSON, *Il trasporto ferroviario nella politica dell'Unione europea: la separazione tra gestione dell'infrastruttura ed esercizio del trasporto*, in E. FANARA (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, cit., pag. 45.

dallo stesso prestatari e a ridurre i costi, con evidente beneficio per gli utenti finali, maggiormente propensi a fare ricorso a tale tipologia di trasporto⁹.

La Direttiva 91/440/CEE, nel corso del tempo fatta oggetto di ripetuti interventi di modifica e, recentemente abrogata¹⁰, merita di essere menzionata poiché ha introdotto una serie di principi finalizzati ad una progressiva applicazione, al settore *de quo*, delle regole e dei principi comunitari in materia di libero mercato¹¹.

In particolare, è possibile ricordare:

- l'elaborazione del principio di indipendenza gestionale delle imprese ferroviarie (artt. 4 e 5);
- la previsione di regole ben precise circa l'accesso all'infrastruttura ferroviaria da parte degli operatori interessati alla fornitura del servizio di trasporto (art. 10);
- la formulazione del principio di separazione tra l'attività di trasporto e quella di gestione dell'infrastruttura ferroviaria (art. 6).

Per poter apprezzare le novità introdotte a livello comunitario allo scopo di riformare il presente settore è d'uopo ricordare, sia pur brevemente, le ragioni che hanno tradizionalmente connotato la dipendenza delle ferrovie (al pari delle altre modalità di trasporto) dall'intervento pubblico statale.

Sul punto è stato, infatti, ricordato che "*l'ipotesi dei trasporti come "generatori di sviluppo" mira a dimostrare il forte grado di dipendenza del progresso economico-industriale dalla dotazione infrastrutturale e dalla capacità di reti e di mezzi di comunicazione. Ciò perché l'ampliamento dei mercati di approvvigionamento, la riduzione dei tempi [di] inerzia del ciclo di vita del prodotto e la possibilità di effettuare economie di scala, hanno come principale ricaduta la drastica contrazione dei costi di produzione e, come effetto derivato, l'allargamento della base sociale dei potenziali concorrenti e dei possibili consumatori*". E' per tutte queste ragioni che "*i trasporti hanno da sempre costituito un'area settoriale in cui l'intervento dei pubblici poteri (...) è stata*

⁹ Secondo G. FORNENGO - D. PERONE, *The financing of rolling stock a condition for an effective competition on rail passengers' transport?*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXVI, 4, I, 2007, pag. 462, "*vertical separation has in fact positive results only if it has a strong impact on competition, because access of other operators to rail infrastructure generate pressures on the incumbent operator to improve the service and reduce costs. As a result the price of transport services is reduced and transport volumes should increase and further reduce costs*".

¹⁰ La Direttiva 91/440/CEE è stata modificata dalle Direttive nn. 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001; 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004; 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 e, infine, abrogata dall'art. 65 della Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012.

¹¹ Per uno studio attento relativamente all'avvio del processo di liberalizzazione dei servizi ferroviari a partire dagli anni '90, con riferimento all'esperienza francese, tedesca, olandese ed inglese cfr. P. SPIRITO, *Gestione dell'infrastruttura e dell'esercizio: le esperienze europee più significative*, ne *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, cit., pag. 55.

*particolarmente saliente, anche nei sistemi economici più inclini alla accettazione dei paradigmi neoliberalisti. (...) Dal secondo dopoguerra sino all'inizio degli anni ottanta, se pur con alterne vicende, lo Stato ha interpretato un ruolo di attore principale nella scena economica europea e italiana, con delle politiche ispirate a teorie economiche inclini a richiedere forti dosi di intervento pubblico, sia allo scopo di pianificare e guidare lo sviluppo nelle zone più arretrate, sia per imprimere alla crescita un'impronta di equità e di solidarietà"*¹².

2.1 IL PRINCIPIO DI INDIPENDENZA GESTIONALE DELLE IMPRESE FERROVIARIE.

Il primo dei principi enucleati dalla Direttiva 91/440/CEE è quello relativo alla indipendenza gestionale delle imprese ferroviarie, strumentale all'obiettivo di "rendere efficienti e competitivi i trasporti su rotaia rispetto agli altri modi di trasporto," (terzo considerando).

Onde comprendere con esattezza la portata del suddetto principio appare di fondamentale importanza illustrare la nozione di "impresa ferroviaria".

L'art. 3 della Direttiva definisce "impresa ferroviaria" quell'impresa, pubblica o privata, titolare di licenza, "la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione"¹³: sono ricomprese "anche le imprese che forniscono solo la trazione"¹⁴.

E' nell'ottica di garantire il maggior grado possibile di apertura del mercato dei servizi ferroviari che il legislatore comunitario è successivamente intervenuto in materia, elaborando la definizione di "richiedente"¹⁵.

¹² Con queste parole si è espresso P. POLIMANTI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in *Amministrazione In Cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 2010, pagg. 1 e 2.

¹³ Come precisato dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee con sentenza del 21 ottobre 1997 nella causa T-229/94, Deutsche Bahn AG/Commissione, Racc. 1997, pag. II-1689 la "trazione" consiste nel disporre di un locomotore e di un macchinista, per far circolare il treno sulla rete.

¹⁴ Occorre precisare che l'art. 2, commi 2-4 della Direttiva in esame, nel definire il relativo ambito di applicazione, precisa che "sono escluse dal campo di applicazione della presente direttiva le imprese ferroviarie la cui attività si limita all'esercizio di servizi di trasporto urbani, extraurbani o regionali.

Le imprese le cui attività ferroviarie sono limitate alla prestazione unicamente di servizi di navetta per veicoli stradali attraverso il tunnel sotto la Manica sono escluse dall'ambito di applicazione della presente direttiva, ad eccezione dell'articolo 6, paragrafo 1, e degli articoli 10 e 10 bis.

Gli Stati membri possono escludere dall'ambito d'applicazione della presente direttiva i servizi ferroviari in transito attraverso la Comunità e che hanno inizio e termine fuori del territorio della Comunità".

¹⁵ Sul punto, correttamente A. PULLINI, *Il trasporto ferroviario*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, cit., pag. 80 ha sottolineato che "la Commissione appare

Il richiedente, infatti, non coincide con l'impresa ferroviaria, ma si caratterizza per il fatto di essere, comunque, un soggetto legittimato ad accedere al mercato ferroviario allo scopo di fornire servizi di trasporto.

E' l'art. 2, lettera b) della successiva Direttiva 2001/14/CE¹⁶ ad introdurre il concetto di "richiedente", con la precisazione che tale qualifica spetta a *"un'impresa ferroviaria titolare di una licenza e/o un'associazione internazionale di imprese ferroviarie"*, nonché, *"negli Stati membri che prevedono tale possibilità, [alle] altre persone fisiche o giuridiche con un interesse di pubblico servizio o commerciale ad acquisire capacità di infrastruttura per la prestazione di un servizio ferroviario nei rispettivi territori, quali le autorità pubbliche di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69, nonché i caricatori, gli spedizionieri e gli operatori di trasporti combinati"*¹⁷.

Ciò premesso, si tratta ora di individuare le prerogative che la Direttiva 91/440/CEE ha riconosciuto alle imprese ferroviarie.

Sul punto è doveroso segnalare che, a fronte della recente abrogazione della Direttiva 91/440/CEE ad opera della Direttiva 2012/34/UE, il quadro normativo sarà delineato facendo riferimento a quest'ultimo provvedimento normativo, il quale, in ogni caso, ha mantenuto i principi giuridici introdotti dalla Direttiva del 1991, sia pur con alcune precisazioni.

Gli artt. 4 e 5 della Direttiva 2012/34/UE riproducono, per molti aspetti, i corrispondenti articoli della Direttiva 91/440/CEE.

L'art. 4 sancisce il principio della indipendenza delle imprese ferroviarie *"in materia di gestione, di amministrazione e di controllo interno in materia amministrativa, economica e contabile"*. Ove le imprese ferroviarie siano possedute o controllate dagli Stati membri, il legislatore prescrive il possesso di *"uno status indipendente in virtù del quale [disporre], in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e di una contabilità distinti da quelli dello Stato"*.

Inoltre, l'art. 5 della Direttiva 2012/34/UE richiede agli Stati membri di assicurare alle imprese ferroviarie la possibilità di *"adattare le loro attività al mercato e gestirle sotto la responsabilità dei loro organi direttivi, per fornire servizi efficienti e adeguati con la minor spesa possibile in rapporto alla qualità del servizio richiesto"*.

orientata ad allargare ad altri soggetti, oltre alle imprese ferroviarie, la possibilità di acquisire capacità di infrastruttura ai fini dell'effettuazione di un servizio di trasporto ferroviario".

¹⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001 relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza

¹⁷ Definizione corrispondente a quella di "richiedente" di cui all'art. 3, 19) della Direttiva 2012/34/UE.

Di tutta rilevanza appare essere anche il secondo comma dell'art. 5, il quale prevede la libertà, delle imprese ferroviarie, nella definizione dei relativi "programmi di attività, compresi i piani di investimento e di finanziamento", i quali devono mirare "al raggiungimento dell'equilibrio finanziario delle imprese e alla realizzazione degli altri obiettivi in materia di gestione tecnica, commerciale e finanziaria", indicando i mezzi necessari a tale fine¹⁸.

L'art. 9 della Direttiva si preoccupa di garantire, poi, il "risanamento finanziario" delle imprese ferroviarie "pubbliche", prevedendo che gli Stati membri dispongano di "meccanismi adeguati per contribuire alla riduzione dell'indebitamento delle imprese ferroviarie di proprietà pubblica o controllate a un livello che non ostacoli una sana gestione finanziaria e che risani la loro situazione finanziaria".

Le prerogative che caratterizzano, a tutt'oggi, lo status di impresa ferroviaria devono essere lette nell'ottica di garantire, a tali soggetti, il maggior grado possibile di libertà d'azione rispetto all'autorità pubblica dello Stato nel quale sono destinate ad operare, con la precisazione che "le richiamate disposizioni incidono sulle imprese ferroviarie in mano pubblica, mentre non influiscono su quelle direttamente costituite per iniziativa privata a seguito della liberalizzazione del trasporto ferroviario"¹⁹.

2.2 IL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE TRA L'ATTIVITÀ DI FORNITURA DEL SERVIZIO DI TRASPORTO FERROVIARIO E L'ATTIVITÀ DI GESTIONE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA.

L'introduzione, da parte del legislatore comunitario, del principio di separazione tra l'attività di trasporto e quella di gestione dell'infrastruttura ferroviaria trova la propria ragion d'essere nella consapevolezza che "il futuro sviluppo ed un'efficiente gestione della rete ferroviaria possono essere facilitati mediante una distinzione fra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura; che in queste condizioni occorre che in tutti i casi queste due attività abbiano contabilità distinte e possano essere gestite separatamente" (quarto considerando, Direttiva 91/440/CEE).

¹⁸ Non da ultimo, il comma 3 dell'art. 5 della Direttiva 2012/34/UE riconosce alle imprese ferroviarie una serie di rilevanti prerogative, consistenti nella libertà di stabilire la propria organizzazione interna; disciplinare le modalità della fornitura e della commercializzazione dei servizi e stabilirne la tariffazione; prendere le decisioni concernenti il personale, la gestione patrimoniale e gli acquisti propri; aumentare la propria quota di mercato, elaborare nuove tecnologie, creare nuovi servizi e adottare tecniche di gestione innovative; avviare nuove attività in settori associati all'attività ferroviaria.

¹⁹ M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, pag. 383.

Sul punto è stato attentamente osservato che, nel rispetto del principio di separazione, il soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria deve possedere *"tutte le caratteristiche di serietà ed indipendenza che lo rendono idoneo a realizzare gli obiettivi pubblicistici, che egli sarà chiamato a perseguire per conto dello Stato. La rete infrastrutturale resta, cioè, di proprietà pubblica ed il servizio di trasporto ferroviario, per contro, risulta aperto al mercato, essendo infatti garantito l'accesso alla rete ad ogni impresa ferroviaria in possesso dei requisiti richiesti dalla Legge"*²⁰.

Sotto il profilo del dato normativo, l'articolo 6 della Direttiva 2012/34/UE disciplina i contenuti del principio di separazione in parola, prevedendo come *"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"*.

Si tratta, in altri termini, del c.d. principio di separazione contabile, consistente nella *"operazione di organizzazione delle scritture contabili della stessa impresa in elementi analitici di informazione che identificano in modo separato i costi e i ricavi delle due attività, come se fossero gestiti da aziende separate"*²¹.

Parte della dottrina ha avuto modo di precisare come il principio di separazione possa essere declinato a seconda della tipologia e della intensità del livello di separazione che si intende attuare.

In particolare, oltre alla separazione contabile, è possibile individuare:

- la separazione societaria, consistente nella *"costituzione di più soggetti giuridici, distinti in rapporto all'attività che svolgono, dalla società originaria (...) che non esclude, tuttavia, la loro appartenenza ad un medesimo proprietario"* e

²⁰ Cfr. S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006, pag. 38 citato da A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, in S. ZUNARELLI - A. ROMAGNOLI - A. CLARONI, *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2011, pag. 40. Secondo M. NARDOVINO, *Lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale verso la liberalizzazione*, in *Rivista di diritto europeo*, 1999, pag. 60, la introduzione, a livello normativo, della *"distinzione tra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura"* assume preminente rilievo *"soprattutto ai fini di un controllo sulla effettiva efficienza gestionale delle attività ferroviarie"*. Per un commento sui contenuti del principio di separazione applicato al settore ferroviario cfr., altresì, 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. SCIUTTO (a cura di), *Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico*, Genova, 2003, pag. 111 ss. e 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*, Bologna, 2003, pag. 43 ss.

²¹ H. CAROLI CASAVOLA, *Il principio di separazione contabile, societaria e proprietaria nei servizi pubblici*, in *Mercato, Concorrenza e Regole*, 2001, pagg. 470 e 471.

- la separazione proprietaria, la quale assume rilievo quando "*anche la proprietà di più imprese è separata, vietando a chi detiene un'impresa di possederne altre in settori collegati a monte e a valle*"²².

La considerazione che precede trova conferma nel dato normativo di cui al secondo comma dell'art. 6 della Direttiva 2012/34/UE, il quale riconosce agli Stati membri la possibilità di prevedere "*sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa o che la gestione dell'infrastruttura e dei servizi di trasporto sia esercitata da enti distinti*". Il tratto distintivo di quest'ultima ipotesi è rappresentato dal fatto che il soggetto gestore del servizio di trasporto ed il soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria operano in "*sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa*" (separazione organica) ovvero rappresentano "*enti distinti*", ciascuno deputato all'esercizio delle predette funzioni (separazione istituzionale).

Ad un'attenta lettura del dato normativo in parola appare possibile concludere come la separazione contabile tra le due attività si manifesti quale livello obbligatorio "minimo" che gli Stati membri sono chiamati ad attuare nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, laddove, viceversa, la separazione societaria/organica o proprietaria, caratterizzata da un maggiore grado di intensità, rivesta, negli intenti del legislatore comunitario, carattere meramente facoltativo²³.

E, difatti, parte della dottrina ha sottolineato che ad una "*lettera della direttiva [91/440/CEE] si può scorgere che essa introduce il principio della separazione solo contabile e non anche societaria fra le attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria e quelle di trasporto a mezza ferrovia (...)*"²⁴, con la precisazione che "*la separazione delle infrastrutture ferroviarie dalle imprese di trasporto ferroviario non significa che, per motivi di opportunità, gli Stati membri non*

²² Le parole sono di H. CAROLI CASAVOLA, *Il principio di separazione contabile, societaria e proprietaria nei servizi pubblici*, cit., pag. 471. Secondo P. SPIRITO, *Il settore ferroviario: politica nazionale e politica comunitaria*, in *Omnialogistica*, 2002, pag. 4, esistono almeno cinque modelli per l'attuazione del principio di separazione di cui al testo, i quali possono essere così sintetizzati: a) attribuzione di una parte dell'infrastruttura ad una società privata mediante alienazione della proprietà pubblica; b) assegnazione della infrastruttura di rete allo Stato e istituzione di una autorità di regolazione volta a regolamentare il libero accesso e determinare il valore della capacità; c) suddivisione della rete in infrastruttura di interesse nazionale, gestita da società pubbliche, ed infrastruttura di interesse nazionale, gestita dalle Regioni; d) assegnazione dell'infrastruttura alla compagnia ferroviaria nazionale, la quale gestisce detto bene in regime di servizio pubblico divenendo così titolare dei finanziamenti pubblici; e) divisione dell'infrastruttura per grandi aggregati e relativa assegnazione a diverse società.

²³ La dottrina straniera (M. HARDT, *The non-equivalence of accounting separation and structural separation as regulatory devices*, in *Telecommunications policy*, 1995, pag. 70) ha posto in luce come il principio di separazione contabile non sia, da solo, sufficientemente idoneo a garantire la concreta liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario, posto che "*separate account simply means erecting barriers which can be circumvented*".

²⁴ Cfr. S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2003, pag. 28.

*possano affidare alle stesse imprese ferroviarie la gestione delle infrastrutture: in questo caso, tuttavia, è fatto obbligo di mantenere rigorosamente separata, anche sul piano contabile, quest'ultima gestione rispetto all'attività di trasporto"*²⁵.

Occorre precisare che la Direttiva 2012/34/UE, nel rafforzare il contenuto del principio di separazione introdotto dalla Direttiva n. 440 del 1991, prescrive ora che all'interno della contabilità relativa all'attività di trasporto si debba distinguere, sotto il profilo contabile, tra il trasporto di passeggeri e quello di merci (cfr. art. 6, 3 comma, secondo cui devono essere tenuti distinti "*i conti profitti e perdite e i bilanci*" per le attività connesse con la prestazione di servizi di trasporto di merci e di passeggeri. Inoltre, "*i fondi pubblici erogati per le attività relative alla prestazione di servizi di trasporto per servizio pubblico figurano separatamente (...) nella pertinente contabilità e non possono essere trasferiti alle attività relative alla prestazione di altri servizi di trasporto o altre attività*").

2.3 I REQUISITI SOGGETTIVI PER L'ACCESSO AL MERCATO DEI SERVIZI FERROVIARI: LA LICENZA.

Occorre ora analizzare la disciplina dettata dal legislatore comunitario allo scopo di regolamentare i requisiti soggettivi legittimanti l'accesso, da parte degli operatori interessati, al mercato dei servizi di trasporto ferroviario.

La disciplina originaria risultava essere racchiusa nel contesto della Direttiva 95/18/CE del Consiglio del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie²⁶, la quale ha successivamente formato oggetto di alcuni interventi modificativi²⁷ e, non da ultimo, è stata espressamente abrogata ad opera della Direttiva 2012/34/UE.

Per comprendere le motivazioni sottese all'introduzione dell'istituto della licenza per le imprese ferroviarie occorre fare riferimento ai considerando della Direttiva n. 18 del 1995: è qui che si rinviene la convinzione del legislatore di applicare "*il principio della libertà di prestare servizi*" (secondo considerando).

Invero, allo scopo di "*garantire in tutta la Comunità, un'applicazione uniforme e non discriminatoria dei diritti d'accesso all'infrastruttura ferroviaria*", si è ritenuto opportuno introdurre "*una licenza per le imprese ferroviarie*" abilitativa

²⁵ F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, pag. 244. A tale proposito l'Autore illustra che "*la più importante ratio di cui alla scelta di separazione tra attività di vettore ed infrastrutture di trasporto*" consiste nello "*sviluppare imprese di trasporto ferroviario realmente competitive sui mercati ed effettivamente concorrenziali con altre ferrovie e coi vettori stradali sull'intero territorio dell'Unione*" (pag. 245).

²⁶ Pubblicata in GU L 143 del 27.6.1995, pag. 0070.

²⁷ In particolare, la Direttiva 95/18/CE è stata modificata dalle Direttive 2001/13/CE e 2001/14/CE, entrambe facenti parte del c.d. "Primo pacchetto ferroviario", e 2004/49/CE.

all'esercizio dei servizi di trasporto di merci e/o di passeggeri (quarto considerando).

Si tratta, in altri termini, di una licenza avente valenza comunitaria, estesa cioè al territorio di tutta la Comunità (oggi dell'Unione Europea).

Detta licenza rappresenta il requisito fondamentale affinché un'impresa ferroviaria possa accedere al mercato dei servizi su ferro (cfr. art. 17, comma 4, Direttiva 2012/34/UE, secondo cui "*nessun'impresa è autorizzata a prestare i servizi di trasporto ferroviario (...) se non le è stata rilasciata la licenza conforme al tipo di servizi da prestare*")²⁸.

In particolare, se da un lato il legislatore ha previsto come detta licenza abbia valenza su tutto il territorio comunitario (con ciò evidenziando un chiaro intento di semplificazione degli adempimenti finalizzati all'instaurazione di un mercato competitivo e di sollecitudine circa la creazione, e conseguente funzionamento, di un mercato realmente "unico" con riferimento al presente settore), dall'altro lato ha rimesso alla scelta discrezionale dei singoli Stati membri l'individuazione del soggetto deputato al rilascio di detto fondamentale documento.

Ciò premesso, la Direttiva 2012/34/UE, nel riproporre le disposizioni di cui alla precedente Direttiva 95/18/CE, racchiude alcune norme dirette a disciplinare le condizioni che le imprese ferroviarie debbono soddisfare allo scopo di richiedere (ed ottenere) il rilascio della licenza *de qua*.

In primo luogo, se "*ogni Stato membro designa un'autorità preposta al rilascio delle licenze*", quest'ultima "*non presta direttamente servizi di trasporto ed è indipendente dalle imprese o dalle entità che lo fanno*" (art. 16).

Come si avrà modo di vedere, infatti, il rilascio della licenza è subordinato alla mera verifica, da parte dell'autorità competente, del rispetto di determinati requisiti in capo al soggetto richiedente: così facendo il legislatore comunitario ha

²⁸ Sul punto la dottrina (F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., pagg. 247 e 248) ha sottolineato l'assonanza e, al tempo stesso, la differenza dell'istituto della licenza ferroviaria rispetto all'autorizzazione prevista nelle altre modalità di trasporto, rilevando che "*la Direttiva n. 95/18 non si discosta dalle altre normative che stabiliscono requisiti soggettivi uniformi per l'accesso al traffico delle imprese di trasporto: a somiglianza di quanto disposto per il traffico stradale, per quello su vie navigabili e per quello aereo, anche per le ferrovie stabilite nei Paesi membri si condiziona l'accesso alla rete infrastrutturale degli Stati membri al preventivo rilascio di una licenza (...) da parte delle Autorità competenti degli Stati membri di stabilimento di ogni impresa ferroviaria interessata*", con l'ulteriore precisazione che, "*a differenza degli altri tipi di trasporto, il semplice possesso di una licenza non dà diritto ex se all'accesso all'infrastruttura ferroviaria*" posto che, come si avrà meglio modo di vedere nel prosieguo, "*le condizioni per tale accesso, infatti, dipendono dalla capacità di infrastruttura disponibile sulla rete ferroviaria e dalla concreta assegnazione di (parte di) tale capacità alle singole imprese interessate*". Secondo M. GRIGOLI, *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, cit., pagg. 137 e 138, la disciplina in materia di licenza ferroviaria "*rispecchia debitamente la diversa rilevanza che sussiste fra titolo abilitativo dell'esercente una determinata attività e titolo di legittimità allo svolgimento di un tipo di attività, condizionato, com'è noto alla emanazione di uno specifico provvedimento abilitativo; il che segna, ulteriormente, un'eloquente riconferma dell'acclarata pregnanza dell'oggettività dell'assetto della materia*".

superato ogni possibile ostacolo connesso alla discrezionalità dell'autorità competente nella fase di valutazione delle istanze. Appare, quindi, del tutto ragionevole la previsione del requisito della terzietà del soggetto in questione rispetto agli interessi commerciali delle compagnie di trasporto.

Ciò posto, può non apparire di poco conto sottolineare il principio, enucleato nell'art. 4, secondo cui *"un'impresa ha diritto di richiedere il rilascio di una licenza nello Stato membro in cui è stabilita"* (comma 1, Direttiva 2012/34/UE), nonché di cui al comma 3, il quale dispone che *"un'impresa per la quale ricorrono i requisiti di cui al presente capo ha diritto di ottenere il rilascio della licenza"*.

A ciò deve aggiungersi la previsione che *"tuttavia detta licenza non dà diritto di per sé all'accesso all'infrastruttura ferroviaria"* (comma 4): ciò indica, da un lato, l'importanza di acquisire la licenza e, dall'altro, evidenzia come quest'ultima non costituisca, da sola, il requisito sufficiente per permettere all'impresa ferroviaria di accedere all'infrastruttura di rete, per poter concretamente operare servizi di trasporto.

Come si avrà modo di vedere, infatti, il legislatore comunitario ha dettato ulteriori requisiti, questa volta collegati a profili di sicurezza del servizio di trasporto (i quali, per coerenza di esposizione, verranno trattati nella seconda parte dell'elaborato), finalizzati a consentire effettivamente, ai soggetti interessati, l'accesso e l'operatività all'interno del mercato dei servizi di trasporto su rotaia.

Si richiama, in questa sede, l'art. 18 della Direttiva 2012/34/UE, il quale prescrive ad ogni impresa ferroviaria di dimostrare, *"alle autorità dello Stato membro preposte al rilascio delle licenze, già prima di iniziare le sue attività,"* il permanente possesso dei *"requisiti in materia di onorabilità, capacità finanziaria e competenza professionale nonché di copertura della propria responsabilità civile"*²⁹.

2.3.1 I REQUISITI NECESSARI AL RILASCIO DELLA LICENZA: L'ONORABILITÀ, LA CAPACITÀ FINANZIARIA, LA COMPETENZA PROFESSIONALE E LA COPERTURA ASSICURATIVA.

²⁹ Occorre ricordare come la Commissione europea abbia elaborato un formato armonizzato di licenza ed abbia successivamente sollecitato gli Stati membri a rilasciare detto documento conformemente al modello dalla stessa divulgato. Ciò riposa nella constatazione secondo cui *"un formato comune per le licenze e le comunicazioni riguardanti le licenze faciliterebbe (...) le attività degli Stati membri e della Commissione e agevolerebbe per tutte le parti interessate, in particolare le autorità preposte al rilascio delle licenze, l'accesso alle informazioni sulle licenze"* (primo considerando della Raccomandazione della Commissione del 7 aprile 2004 sull'uso di un formato comune europeo per le licenze rilasciate in conformità con la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (2004/358/CE)).

La Direttiva 2012/34/UE individua il contenuto dei requisiti necessari ai fini del rilascio della licenza ferroviaria, segnatamente rappresentati da:

- onorabilità;
- capacità finanziaria;
- competenza professionale;
- copertura assicurativa.

Preme evidenziare come la normativa comunitaria disciplini in via del tutto generale le ipotesi al ricorrere delle quali detti requisiti possono dirsi soddisfatti, in quanto devolve ai singoli Stati membri la disciplina di dettaglio.

Secondo l'art. 19 della Direttiva 2012/34/UE, affinché un'impresa ferroviaria sia onorabile, è necessario che *"l'impresa che richiede il rilascio di una licenza o le persone responsabili della sua gestione:*

- a) non siano stati condannati per illeciti penali gravi, ivi compresi illeciti di natura commerciale;*
- b) non siano stati oggetto di una procedura fallimentare;*
- c) non siano stati condannati per gravi violazioni di leggi specifiche relative ai trasporti;*
- d) non siano stati condannati per violazioni gravi o ripetute degli obblighi derivanti dal diritto previdenziale o dal diritto del lavoro, tra cui gli obblighi derivanti dalla legislazione in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro e gli obblighi in materia di legislazione doganale qualora una società intendesse effettuare trasporti transfrontalieri di merci soggette a procedure doganali".*

Il requisito della capacità finanziaria è soddisfatto quando l'impresa riesce a dimostrare di poter *"far fronte ai suoi obblighi effettivi e potenziali, stabiliti in base a presupposti realistici, per un periodo di dodici mesi"*³⁰(art. 20, primo comma, Direttiva 2012/34/UE).

Secondo la lettera dell'art. 21, primo comma, Direttiva 2012/34/UE, il requisito della *"competenza professionale"* è garantito quando l'impresa attesti di disporre, o di poter disporre, *"di un'organizzazione gestionale dotata delle conoscenze o dell'esperienza necessarie per esercitare un controllo operativo e una supervisione sicuri ed efficaci sulle operazioni del tipo specificato nella licenza"*.

Da ultimo, l'art. 22 della Direttiva n. 34 del 2012 prescrive all'impresa ferroviaria di adottare le opportune tutele a *"copertura della responsabilità civile in caso di*

³⁰ L'allegato III alla Direttiva 2012/34/UE precisa le informazioni che le imprese ferroviarie devono fornire all'autorità competente al rilascio della licenza ai fini di dimostrare la propria capacità finanziaria: in particolare, si prevede che l'impresa fornisca informazioni in merito a: *"a) risorse finanziarie disponibili, compresi depositi bancari, anticipi concessi in conto corrente e prestiti; b) fondi e elementi di attivo realizzabile a titolo di garanzia; c) capitale di esercizio; d) costi di esercizio, compresi costi di acquisto e acconti per veicoli, terreni, edifici, attrezzature e materiale rotabile; e) oneri gravanti sul patrimonio dell'impresa; f) imposte e contributi sociali"*.

incidenti, in particolare per quanto riguarda i passeggeri, il bagaglio, le merci trasportate, la posta e i terzi".

Ciò premesso, la sezione 3 della Direttiva 2012/34/UE disciplina la validità della licenza ferroviaria, sulla base del principio secondo cui *"la licenza resta valida fintantoché l'impresa ferroviaria adempie gli obblighi previsti dal presente capo"*: in altri termini, la licenza ferroviaria ha validità temporale illimitata, salvo non intervenga un'ipotesi di perdita di uno o più dei suddetti quattro requisiti.

In ogni caso, per garantire l'idoneità dell'impresa ai fini dell'espletamento dei servizi ferroviari, l'autorità competente al rilascio della licenza può compiere i controlli ritenuti più opportuni, in particolare prescrivendo che la licenza *"sia oggetto di riesame a intervalli regolari (...) almeno ogni cinque anni"* (art. 24, Direttiva 2012/34/UE).

Nell'ipotesi in cui l'autorità competente *"nutra fondati"* dubbi sulla permanenza dei requisiti in capo all'impresa, essa può, *"in qualsiasi momento, compiere le verifiche quanto alla ricorrenza di tali requisiti "* (art. 24, comma 1).

Oltre a ciò, la licenza può formare oggetto di un provvedimento di sospensione ovvero revoca³¹: l'articolo 11, secondo comma della Direttiva 2012/34/UE prevede, invero, che ciò si verifichi quando l'autorità competente *"constata che per l'impresa ferroviaria non ricorrono più i requisiti"* originari.

Con una disposizione di favore, l'articolo 24, terzo comma dispone che, *"allorché una licenza è sospesa o revocata a motivo della mancata ricorrenza dei requisiti in materia di idoneità finanziaria"*, l'autorità competente possa rilasciare una licenza provvisoria, utile per permettere all'impresa di procedere alla propria riorganizzazione aziendale, *"purché non sia compromessa la sicurezza"*: in questo caso, la licenza ha valenza massima di sei mesi, decorrenti dalla data di rilascio della licenza provvisoria medesima.

Ove un'impresa ferroviaria *"abbia sospeso l'attività per sei mesi o non l'abbia iniziata nei sei mesi successivi al rilascio della licenza"*, l'autorità potrà confermare ovvero sospendere la licenza medesima (art. 24, comma 4)³².

³¹ Avendo la licenza validità in tutto il territorio comunitario, è possibile comprendere le ragioni sottese al disposto di cui all'articolo 24, comma 8 della Direttiva 2012/34/UE, a mente del quale *"qualora sospenda, revochi o modifichi una licenza, l'autorità preposta al rilascio delle licenze ne informa immediatamente l'Agenzia ferroviaria europea. L'Agenzia ferroviaria europea informa le autorità preposte al rilascio delle licenze degli altri Stati membri"*.

³² Ulteriori specifiche ipotesi in grado di incidere sul funzionamento dell'impresa ferroviaria sono disciplinate dall'art. 24, Direttiva 2012/34/UE, il quale dispone che *"nel caso di modifiche riguardanti la situazione giuridica di un'impresa ferroviaria, in particolare nel caso di fusione o di assunzione del controllo, l'autorità preposta al rilascio delle licenze può decidere che la licenza debba costituire oggetto di una nuova richiesta di conferma. L'impresa ferroviaria in questione può continuare l'attività a meno che l'autorità preposta al rilascio delle licenze ritenga che la sicurezza è compromessa. In tal caso la decisione deve essere motivata "* (comma 5). Secondo il comma 6, *"qualora un'impresa ferroviaria intenda mutare o estendere in misura considerevole le proprie attività, la licenza deve essere sottoposta, per una revisione, all'autorità*

Da ultimo, l'articolo 25 della Direttiva n. 34 del 2012 si preoccupa di garantire i principi di trasparenza e di pubblicità, nonché di soddisfare il diritto di difesa con riferimento al sistema di rilascio delle licenze, prevedendo che tutte le procedure ed i provvedimenti relativi alle licenze comunitarie siano *"rese pubbliche dallo Stato membro interessato, il quale ne informa la Commissione"*. L'Autorità assume decisioni *"immediatamente e comunque entro tre mesi dalla data in cui sono state fornite le informazioni necessarie"*, tenendo conto di *"tutti gli elementi di giudizio disponibili"*, oltre a dover comunicare *"tempestivamente"* la propria decisione, motivata, all'impresa interessata. Di tutto rilievo appare essere anche la previsione circa la possibilità, per l'impresa che si ritenga insoddisfatta, di proporre ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento dell'autorità³³.

CAPITOLO 3. IL GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA.

Si è provveduto, fin qui, ad individuare la nozione di impresa ferroviaria e le caratteristiche che detto soggetto deve possedere ai fini di poter accedere al mercato dei servizi ferroviari.

A proposito del principio di separazione è stato posto in evidenza come l'attività di trasporto di merci e/o di passeggeri debba essere tenuta distinta, quantomeno sotto il profilo contabile, da quella relativa alla gestione della infrastruttura ferroviaria.

Occorre ora individuare con esattezza le caratteristiche ed i compiti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, onde comprendere con maggior chiarezza i contenuti del suddetto principio di separazione.

La definizione di gestore dell'infrastruttura ferroviaria è oggi contenuta nella Direttiva 2012/34/UE: l'art. 3 lo descrive come *"qualsiasi organismo o impresa incaricati in particolare della realizzazione, della gestione e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria, compresa la gestione del traffico, il controllo-comando e il segnalamento"* (laddove la disciplina previgente, segnatamente rappresentata dall'art. 3 della 91/440/CEE, faceva riferimento unicamente alle funzioni di *"creazione, (...) manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria,*

preposta al rilascio delle licenze". Infine, *"l'autorità preposta al rilascio delle licenze non permette a un'impresa ferroviaria nei confronti della quale sia stato dato inizio a una procedura fallimentare o qualsiasi altra di natura analoga di mantenere la licenza, qualora sia convinta che non sussistano prospettive realistiche di ristrutturazione finanziaria soddisfacenti entro un termine ragionevole"* (comma 7).

³³ Per M. GRIGOLI, *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, cit., pag. 140, la disciplina dettata in materia di licenze ferroviarie *"palesa l'impegno profuso dal legislatore comunitario di coniugare debitamente le esigenze connesse ad una applicazione uniforme e non discriminatoria dei diritti di accesso della impresa ferroviaria alla infrastruttura ferroviaria con la debita salvaguardia della adeguatezza e sicurezza del servizio prestato"*.

compresa eventualmente anche la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza dell'infrastruttura")³⁴.

Detta breve definizione permette di anticipare la considerazione secondo cui, tra i compiti attribuiti a tale soggetto, alcuni assumano rilievo anche con specifico riferimento alla tutela della sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria: detto ultimo aspetto formerà oggetto di trattazione nell'ambito della seconda parte del presente elaborato.

Per quanto attiene ai compiti del gestore della rete, è possibile segnalare che la direttiva 2012/34/UE riproduce fedelmente disposizioni, aventi carattere generale, già contenute nella precedente Direttiva 91/440/CEE.

In particolare, è d'uopo evidenziare:

- la previsione della possibilità di attribuire i compiti propri del gestore, "*per una rete o parte di essa*", a "*diversi organismi o imprese*" (art. 3);
- la responsabilità del gestore in relazione alla propria gestione, amministrazione e controllo interno (art. 4);
- l'elaborazione, da parte di tale soggetto, di un "*piano commerciale comprendente i programmi di investimento e di finanziamento*", allo scopo di "*garantire l'uso e*

³⁴ Onde comprendere esattamente l'oggetto delle competenze del soggetto gestore, è d'uopo riportare la nozione di "infrastruttura ferroviaria". Al riguardo, l'Allegato I della Direttiva 2012/34/UE precisa che l'infrastruttura ferroviaria si compone di una serie di elementi, di seguito riportati:

— *terreni,*

— *corpo stradale e piattaforma dei binari, in particolare rilevati, trincee, drenaggi, scoli, fossati in mattoni, acquedotti, muri di rivestimento, piantagioni di protezione delle scarpate ecc.; banchine per viaggiatori e per merci, anche nelle stazioni passeggeri e negli scali merci; banchine e piste; muri di cinta, siepi vive, palizzate; bande protettive contro il fuoco; impianti per il riscaldamento degli scambi; schermi paraneve,*

— *opere d'arte: ponti, ponticelli e altri passaggi superiori, gallerie, trincee coperte e altri passaggi inferiori; muri di sostegno e opere di protezione contro le valanghe, la caduta di massi, ecc.,*

— *passaggi a livello, compresi gli impianti destinati a garantire la sicurezza della circolazione stradale,*

— *sovrastuttura, in particolare: rotaie, rotaie scanalate e controrotaie; traverse e longherine, materiale minuto utilizzato per l'unione delle rotaie tra loro e con le traverse, massicciata, compresi pietrisco e sabbia; scambi; piattaforme girevoli e carrelli trasbordatori (eccettuati quelli riservati esclusivamente ai mezzi di trazione),*

— *sistemazione dei piazzali per viaggiatori e per merci, compresi gli accessi stradali e pedonali per i passeggeri in arrivo e in partenza,*

— *impianti di sicurezza, di segnalamento e di telecomunicazione di piena linea, di stazione e di smistamento, compresi gli impianti di produzione, trasformazione e distribuzione di energia elettrica per il servizio del segnalamento e delle telecomunicazioni; edifici destinati ai suddetti impianti; freni di binario,*

— *impianti di illuminazione destinati ad assicurare la circolazione dei veicoli e la sicurezza della circolazione stessa,*

— *impianti per la trasformazione e il trasporto di energia elettrica per la trazione dei treni: sottostazioni, linee di alimentazione tra le sottostazioni e la linea di contatto, linee di contatto e supporti; terza rotaia con supporti,*

— *edifici adibiti al servizio delle infrastrutture, compresa una percentuale degli impianti per la riscossione dei canoni di trasporto.*

lo sviluppo ottimali ed efficienti dell'infrastruttura, assicurando al tempo stesso l'equilibrio finanziario e prevedendo i mezzi per conseguire tali obiettivi" (art. 7)³⁵.

3.1 LE "FUNZIONI ESSENZIALI DEL GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA.

Ciò che la Direttiva 2012/34/UE introduce *ex novo* rispetto alla normativa precedente sono alcune disposizioni volte a garantire che detto soggetto svolga le proprie funzioni nella più completa indipendenza e trasparenza possibile: a ben vedere detto obiettivo appare essere strumentale alla finalità di liberalizzare i servizi di trasporto per ferroviaria.

Ecco che nell'ambito della predetta Direttiva n. 34 del 2012, il legislatore ha imposto agli Stati membri di assicurare che le cc.dd. *"funzioni essenziali che determinano l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura"*, di competenza del gestore, siano attribuite a *"enti o società che non svolgono a loro volta servizi di trasporto ferroviario"* (art. 7).

L'articolo 7, che rappresenta la disposizione di riferimento, individua con esattezza le predette *"funzioni essenziali"* nelle due macro-categorie che seguono:

- a) decisioni relative all'assegnazione delle tracce ferroviarie;
- b) decisioni inerenti all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

In linea con quanto precede, l'art. 7, comma 2 dispone che *"se il gestore dell'infrastruttura non è indipendente da un'impresa ferroviaria sul piano giuridico, organizzativo o decisionale"*, le funzioni essenziali debbono essere

³⁵ In sede di commento alla Direttiva 91/440/CEE, parte della dottrina (F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., pagg. 243 e 244) ha posto in rilievo la circostanza che *"il nucleo della direttiva consiste nella separazione della gestione dell'infrastruttura ferroviaria, che presenta i connotati del monopolio naturale, e per la quale quindi è difficile, se non impossibile, ipotizzare forme di competitività dell'attività di trasporto per ferrovia, in cui invece tali connotati sono assenti. Con un ulteriore valore aggiunto derivante dalla scelta della separazione, e cioè quello di uniformare il trasporto ferroviario a tutti gli altri modi del trasporto sotto lo specifico profilo della copertura dei costi delle infrastrutture: infatti, è la realizzazione e gestione di queste ultime ad aggravare pesantemente di regola il conto economico della ferrovia, che tuttavia è l'unica impresa di trasporto a sopportare interamente il costo delle infrastrutture di cui si serve, con ciò, quindi, impedendole di operare secondo logiche di mercato"*. Sul punto, l'Autore critica la genericità di alcune delle disposizioni racchiuse all'interno della Direttiva 91/440/CEE, rilevando che *"precetti molto generali vengono inoltre stabiliti con riferimento ai criteri di determinazione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura, che da un lato parrebbero voler tendere alla creazione di un sistema in cui il ricavato dall'incasso dei diritti, al netto dei contributi statali, dovrebbe consentire al gestore dell'infrastruttura di raggiungere l'equilibrio di bilancio; dall'altro lato, tuttavia, non specificano quanta parte delle voci di attivo deve essere composta dai diritti e quanta invece dai contributi statali"*, onde concludere che *"in tal senso, appaiono possibili distorsioni delle condizioni operative tra le diverse reti infrastrutturali ferroviarie degli Stati membri"* (pagg. 248 e 249).

svolte "da un organismo incaricato della determinazione dei canoni e da un organismo incaricato dell'assegnazione della capacità indipendenti imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale"³⁶: appare, infatti, evidente come le funzioni di cui si discute possano rappresentare motivo di discriminazione e, pertanto, di chiusura del mercato del servizio di trasporto agli operatori interessati ad accedervi. Nell'ottica di garantire il principio della *par condicio* a tutte le imprese ferroviarie, è, quindi, necessario che il principio di separazione assuma una valenza "di maggiore impatto" rispetto a quella meramente contabile, e riferibile alle funzioni gestorie del trasporto e della rete. In tale contesto, il principio di separazione assume rilevanza "sul piano giuridico, organizzativo o decisionale", pena l'istituzione di un apposito "organismo" dotato delle prerogative fondamentali prescritte dalla norma.

3.1.1 LE SENTENZE DEL 28 FEBBRAIO 2013 DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA A PROPOSITO DELLE "FUNZIONI ESSENZIALI" DEL GESTORE DELLA RETE IN AUSTRIA E GERMANIA.

A proposito delle modalità di attuazione del principio di separazione introdotto nell'ordinamento giuridico degli Stati membri ad opera della Direttiva 91/440/CEE, è possibile richiamare le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea il 28 febbraio 2013³⁷, con riferimento a due procedure di infrazione (dal contenuto pressoché identico) promosse dalla Commissione europea.

I Giudici comunitari sono stati chiamati a decidere in merito alla presunta violazione, da parte della Repubblica d'Austria e della Repubblica federale di Germania, dell'art. 6 della Direttiva 91/440/CEE, nella parte in cui impone(va) agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie atte a garantire che "*le funzioni essenziali che determinano l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, elencate all'allegato II [della Direttiva medesima], siano*

³⁶ L'articolo 37, comma 1 della Direttiva 2012/34/UE prevede come "*i gestori dell'infrastruttura cooperino per consentire l'applicazione di sistemi efficienti di imposizione dei canoni e si associno per coordinare l'imposizione dei canoni o per imporre canoni per l'esercizio di servizi ferroviari su più di una rete infrastrutturale del sistema ferroviario all'interno dell'Unione. In particolare, i gestori dell'infrastruttura mirano a garantire una competitività ottimale dei servizi ferroviari internazionali e assicurano l'utilizzo efficace delle reti ferroviarie. A tal fine stabiliscono le procedure appropriate a norma della presente direttiva*".

³⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 28 febbraio 2013, causa C-555/10 Commissione europea/Repubblica d'Austria e Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 28 febbraio 2013, causa n. 556/10 Commissione europea/Repubblica federale di Germania. Cfr., altresì, il Comunicato stampa della Corte di Giustizia dell'Unione europea n. 20/13 del 28 febbraio 2013.

attribuite a enti o società che non prestano a loro volta servizi di trasporto ferroviario".

L'Allegato II della Direttiva 91/440/CEE racchiude(va) l'elenco delle sopracitate funzioni essenziali, le quali sono rappresentate da:

- decisioni relative alle licenze delle imprese ferroviarie;
- decisioni in merito all'assegnazione delle linee ferroviarie, ivi compresa la definizione e la valutazione della disponibilità, nonché l'assegnazione vera e propria di singole linee ferroviarie;
- decisioni relative all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;
- attività di controllo sul rispetto degli obblighi di servizio pubblico previsti nella fornitura di taluni servizi.

Il punto nodale delle due controversie è rappresentato dalla circostanza che, sia in Austria che in Germania, le funzioni essenziali sono attribuite al soggetto gestore dell'infrastruttura di rete, il quale è integrato in una *holding*, alla quale appartiene anche l'impresa storica esercente servizi di trasporto³⁸.

Secondo l'interpretazione seguita dalla Commissione, la Direttiva 91/440/CEE esigerebbe che il soggetto deputato allo svolgimento delle funzioni essenziali sia indipendente dalle imprese ferroviarie sotto i profili economico, giuridico, organizzativo e decisionale.

A causa dell'adozione del modello societario di *holding*, la Commissione ritiene che né l'Austria né la Germania hanno provveduto ad attuare le misure necessarie per garantire quella forma di indipendenza richiesta dalla normativa comunitaria al soggetto chiamato a fornire funzioni essenziali nel sistema ferroviario nazionale.

Con sentenze emanate il 28 febbraio 2013, la Prima Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha provveduto ad illustrare la corretta lettura interpretativa della Direttiva 91/440/CEE.

La Corte, nel respingere entrambi i ricorsi presentati dalla Commissione, ha infatti precisato che *"l'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva 91/440, richiede solo una separazione contabile tra le attività di trasporto fornite dalle imprese ferroviarie e le attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria"*, ricordando, altresì, come la normativa in parola richieda agli Stati membri di attuare il

³⁸ La censura sollevata dalla Commissione europea attiene proprio al fatto che il principio di separazione enucleato nella Direttiva 91/440/CEE non sarebbe stato garantito dalla circostanza che, in Austria, *"l'ÖBB-Infrastruktur è integrata, in quanto gestore dell'infrastruttura ferroviaria, nell'impresa ÖBB-Holding che, in quanto holding, supervisiona anche imprese ferroviarie"* e, in Germania, *"la DB Netz è integrata, in quanto gestore dell'infrastruttura ferroviaria, nell'impresa DB AG che, in quanto holding, supervisiona anche imprese ferroviarie"*.

principio di separazione "*mediante divisioni organiche distinte nell'ambito di una medesima impresa, come avviene nell'ambito di una holding*".

Il principio enucleato dai Giudici comunitari è, pertanto, quello secondo cui il soggetto gestore della rete "*dispone, da una parte, di una personalità giuridica distinta da quella dell'(...)Holding e, dall'altra, di organi e di risorse proprie, diversi da quelli dell'(...)Holding*" medesima.

La rilevanza delle pronunce giurisprudenziali del 28 febbraio 2013 merita di essere sottolineata almeno sotto un duplice profilo.

Da un lato, infatti, i Giudici comunitari hanno provveduto a fornire una corretta lettura interpretativa di un principio in grado di impattare direttamente sul livello di concorrenzialità del sistema ferroviario dei singoli Stati membri e, dall'altro lato, pur pronunciandosi con riferimento alla situazione esistente nell'ordinamento giuridico austriaco e tedesco, permette, comunque, di evidenziare una forte affinità relativamente alle modalità di funzionamento del mercato ferroviario italiano, laddove (come si avrà modo di vedere) il soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria risulta essere verticalmente integrato nella *holding* che comprende anche la storica impresa ferroviaria esercente servizi di trasporto di merci e di passeggeri sul territorio nazionale.

Come precisato dalla Corte di Giustizia, la Direttiva 91/440/CEE consente agli Stati membri di attuare il principio di separazione tra attività di gestione della rete e di trasporto mediante "*divisioni organiche distinte*", il che pacificamente avviene nel caso in cui lo Stato membro decida di adottare il modello societario di *holding*. A giudizio della Corte, pertanto, l'integrazione del gestore e dell'impresa ferroviaria nella medesima capogruppo è una scelta idonea a garantire il soddisfacimento dei requisiti di separazione economica, giuridica, organizzativa e decisionale tra il soggetto deputato allo svolgimento di funzioni essenziali e le imprese di trasporto, in linea con quanto richiesto dalla Direttiva 91/440/CEE.

3.1.2 LA SENTENZA DEL 18 APRILE 2013 DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA A PROPOSITO DELLE "FUNZIONI ESSENZIALI" DEL GESTORE DELLA RETE IN FRANCIA.

Con pronuncia resa in data 18 aprile 2013, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha condannato la Francia per non aver provveduto ad un corretto recepimento delle Direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE sotto diversi profili: il più

interessante attiene senza dubbio alle modalità di attuazione del principio di separazione³⁹.

Nel caso di specie, la Commissione contesta alla Francia di aver adottato un modello societario tale per cui talune funzioni essenziali, relative all'assegnazione delle linee ferroviarie, sono attribuite alla *Direction des circulations ferroviaires* (DCF), che costituisce un mero "servizio specializzato all'interno della SNCF", impresa nazionale di trasporto ferroviario.

Secondo la Commissione ciò non sarebbe in grado di rendere la *Direction* "indipendente dalla SNCF sul piano giuridico, organizzativo e decisionale", contrariamente a quanto richiesto dalla normativa comunitaria. Dette funzioni essenziali dovrebbero, pertanto, essere affidate ad un "ente indipendente".

Chiamati a pronunciarsi sul punto, i Giudici comunitari sottolineano, *in primis*, come le attività di cui si discute (la realizzazione di studi tecnici di esecuzione necessari all'istruzione delle domande di assegnazione di linee ferroviarie e l'assegnazione delle linee ferroviarie dell'ultimo minuto) siano ricomprese nelle funzioni essenziali di cui all'Allegato II della Direttiva 91/440/CEE. Secondo la Corte, infatti, gli studi tecnici "contribuiscono alla definizione e alla valutazione della disponibilità delle linee ferroviarie", mentre l'assegnazione di linee ferroviarie dell'ultimo minuto "costituisce un'assegnazione di singole linee ferroviarie prevista l'allegato II della direttiva 91/440". Di conseguenza, tali attività "devono essere affidate ad un organismo indipendente" sotto il profilo giuridico, organizzativo e decisionale dalle imprese di trasporto.

In secondo luogo, la Corte provvede ad esaminare i rapporti intercorrenti tra il soggetto gestore della rete (RFF), l'impresa ferroviaria (SNCF) ed il Servizio specializzato di quest'ultima, *Direction des circulations ferroviaires* (DCF).

Sul punto, se i Giudici riconoscono che DCF è "sottoposta alla supervisione della RFF, gestore d'infrastruttura indipendente" nell'esercizio delle funzioni essenziali alla stessa attribuite, al contempo sottolineano come ciò non sia, comunque, sufficiente ai fini di poter concludere per l'indipendenza di detto soggetto rispetto all'impresa ferroviaria SNCF.

A ben vedere, infatti, la *Direction des circulations ferroviaires* risulta essere "integrata nell'ambito dell'impresa ferroviaria, ovvero la SNCF", con la conseguenza che, "per poter assumere funzioni di ripartizione, la DCF deve anche essere indipendente dalla SNCF sul piano giuridico, organizzativo e decisionale". L'assenza di indipendenza tra i predetti soggetti, sotto il profilo giuridico, viene ritenuto dalla Corte assorbente rispetto all'analisi dei "criteri di

³⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 18 aprile 2013, causa n. 625/10, Commissione europea/Repubblica francese.

indipendenza organizzativa e decisionale dato che tali tre criteri devono essere soddisfatti cumulativamente e il difetto di uno solo di questi in capo alla DCF è sufficiente a integrare un inadempimento all'articolo 6, paragrafo 3, e all'allegato II della direttiva 91/440, nonché all'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14".

3.2 I SERVIZI OFFERTI DAL GESTORE DELLA RETE ALLE IMPRESE FERROVIARIE.

Come accennato, il soggetto gestore ricopre la delicata funzione di garantire, alle imprese ferroviarie, l'accesso all'infrastruttura di rete, e ciò nel rispetto di determinate condizioni.

A tale riguardo, si rileva che l'Allegato II alla Direttiva 2012/34/UE contiene l'elenco di tutti i servizi che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è tenuto ad offrire alle compagnie di trasporto.

Nella specie, il legislatore ha previsto:

- un pacchetto minimo di accesso;
- una serie di servizi complementari;
- una serie di servizi ausiliari.

3.2.1 IL PACCHETTO MINIMO DI ACCESSO.

Il "pacchetto minimo di accesso", secondo l'art. 13 della Direttiva n. 34 del 2012, deve essere garantito in misura non discriminatoria a tutte le imprese ferroviarie. Esso consta dei seguenti servizi:

- a) trattamento delle richieste di capacità di infrastruttura ferroviaria;
- b) diritto di usare la capacità concessa;
- c) uso dell'infrastruttura ferroviaria, compresi scambi e raccordi;
- d) controllo dei treni, compresi segnalamento, regolazione, smistamento, nonché comunicazione e fornitura di informazioni sulla circolazione dei treni;
- 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.

L'Allegato precisa, poi, che le imprese ferroviarie hanno accesso, oltre alle linee ferroviarie, ad una serie di "*impianti di servizio, se esistenti, e ai servizi prestati in tale ambito*", di seguito indicati:

- a) stazioni passeggeri, relativi edifici ed altre strutture inclusi i sistemi di informazione di viaggio e spazi adeguati per i servizi di biglietteria;
- b) scali merci;

- c) scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra;
- d) stazioni di deposito;
- e) centri di manutenzione, ad eccezione dei centri di manutenzione pesante riservati a treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati;
- f) altre infrastrutture tecniche, comprese quelle di pulizia e di lavaggio;
- g) infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate a servizi ferroviari;
- h) impianti e attrezzature di soccorso;
- i) impianti di approvvigionamento di combustibile e fornitura di combustibile in tali impianti, i cui canoni sono indicati nelle fatture separatamente.

In altri termini, il "pacchetto minimo di accesso" comprende una serie di prestazioni che il gestore garantisce alle imprese ferroviarie a fronte del solo fatto che queste soddisfano i requisiti necessari ai fini dell'ottenimento della licenza e rappresenta, inoltre, una serie di garanzie che le imprese ferroviarie debbono assicurarsi per poter concretamente svolgere l'attività di trasporto.

3.2.2 I SERVIZI COMPLEMENTARI.

I "servizi complementari", viceversa, si qualificano per il fatto di essere forniti dietro "*richiesta delle imprese ferroviarie in modo non discriminatorio*" (art. 13, comma 7) e consistono in:

- corrente di trazione;
- preriscaldamento dei treni passeggeri e contratti su misura per il controllo dei trasporti di merci pericolose;
- assistenza alla circolazione di treni speciali.

3.2.3 I SERVIZI AUSILIARI.

L'Allegato II della Direttiva 2012/34/UE si completa con l'elenco dei "servizi ausiliari", rappresentati dai servizi di:

- accesso alla rete di telecomunicazioni;
- fornitura di informazioni complementari;
- ispezione tecnica del materiale rotabile;
- servizi di biglietteria nelle stazioni passeggeri;
- servizi di manutenzione pesante prestati in centri di manutenzione dedicati ai treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati.

Detti ultimi servizi sono accumulati dal fatto di essere oggetto di specifica richiesta da parte dell'impresa ferroviaria interessata ma non debbono, in ogni caso, essere obbligatoriamente prestati dal gestore della rete: ove ciò si verifici, il legislatore comunitario prescrive, comunque, una fornitura non discriminatoria a favore di tutti gli operatori commerciali (art. 13, comma 8).

3.3 L'APPLICAZIONE E LA RISCOSSIONE, DA PARTE DEL SOGGETTO GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA, DEL CANONE DI UTILIZZAZIONE DELLA RETE.

A fronte del fatto che il gestore si occupa, in particolare, *"della realizzazione, della gestione e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria"*, risulta essere di tutta evidenza la necessità che detto ultimo soggetto disponga di adeguati mezzi e risorse onde far fronte a detti impegni.

La Direttiva 2012/34/UE (e, precedentemente, la Direttiva 91/440/CEE) si preoccupa dello specifico profilo economico inerente all'attività gestoria *de qua* prevedendo, al suo art. 29, che *"il gestore dell'infrastruttura determina i canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla loro riscossione"*.

Come si avrà modo di vedere, il canone rappresenta il corrispettivo che le imprese ferroviarie debbono versare al gestore per il semplice fatto di accedere e, dunque, utilizzare l'infrastruttura ferroviaria (usurandola nel tempo).

Dal lato del gestore, il canone rappresenta lo strumento fondamentale ai fini di poter attuare gli interventi, dal medesimo programmati, relativamente all'infrastruttura di rete. E, difatti, la Direttiva n. 34 del 2012 evidenzia che *"i canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e degli impianti di servizio sono pagati, rispettivamente, al gestore dell'infrastruttura e all'operatore degli impianti di servizio, che li usano per finanziare le loro attività"* (art. 31).

Nel rispetto del principio di trasparenza e di pubblicità, l'art. 31, comma 2, della Direttiva 2012/34/UE impone al gestore della rete di dimostrare che i canoni dal medesimo riscossi *"sono conformi ai metodi, alle regole e, se del caso, ai criteri indicati nel prospetto informativo della rete"*.

Di tutta rilevanza appare, poi, l'ottavo considerando della Direttiva, volto a prevedere che *"le regole che disciplinano il pagamento dei canoni dovuti dalle imprese di trasporto ferroviario per l'utilizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (...) non dovrebbero effettuare discriminazioni tra imprese ferroviarie"*: è chiaro, infatti, che l'entità del canone può rappresentare una barriera all'ingresso del mercato per gli operatori interessati ad espletare servizi di trasporto di merci e/o di passeggeri.

In linea con tale preoccupazione muove anche il terzo comma dell'art. 29, il quale enuncia il principio secondo cui i gestori devono applicare un canone che sia equivalente e non discriminatorio per tutte le *"diverse imprese ferroviarie che prestano servizi di natura equivalente su una parte simile del mercato"*.

Da ultimo, l'art. 31 precisa gli elementi che possono essere presi in considerazione ai fini della determinazione dell'ammontare del canone: esso, infatti, può includere *"un costo che rispecchi la scarsità di capacità della sezione identificabile dell'infrastruttura nei periodi di congestione"* (art. 31, comma 4), così come può essere modificato *"per tener conto del costo degli effetti ambientali causati dalla circolazione del treno"* e, in quest'ultimo caso, *"qualsiasi modifica di questo tipo è modulata in funzione dell'entità dell'effetto prodotto"* (art. 31, comma 5).

Successivamente alla Direttiva 91/440/CEE, il legislatore comunitario è intervenuto con due ulteriori provvedimenti normativi, segnatamente rappresentati dalle Direttive del Consiglio del 19 giugno 1995, n. 18 (relativa alle licenze delle imprese ferroviarie)⁴⁰ e n. 19 (avente ad oggetto la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura). Ai fini di procedere alla individuazione dei compiti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, strettamente rilevanti sotto il profilo della tutela della libera concorrenza del mercato ferroviario, occorre fare riferimento alla Direttiva n. 95/19/CE⁴¹, la quale ha formato oggetto di recente abrogazione da parte dell'art. 65 della più volte menzionata Direttiva 2012/34/UE: appare, quindi, necessario analizzare le pertinenti disposizioni contenute in quest'ultima Direttiva.

Ciò premesso, a proposito del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, la dottrina ha sottolineato che *"l'intervento comunitario è particolarmente sensibile verso la*

⁴⁰ Pubblicata in GU L 143 del 27 giugno 1995, pag. 70.

⁴¹ Pubblicata in GU L 143 del 27 giugno 1995, pag. 75. Parte della dottrina (S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, cit., pag. 28) ha posto in luce come lo scopo della Direttiva 91/440/CEE sia, invero, quello di *"preparare una base normativa comune in vista di una più profonda armonizzazione del settore ferroviario comunitario"*. Altra parte della dottrina (F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, cit., pag. 246) ha evidenziato che, *"certamente, la Direttiva n. 91/440 non poteva, da sola, dar vita in modo compiuto alla deregulation del trasporto ferroviario"* sottolineando, inoltre, come alcune problematiche giuridiche non fossero state prese espressamente in considerazione dal legislatore comunitario (*"mancava, in particolare, l'indicazione (a) dei criteri ai quali gli Stati membri debbano uniformarsi nel garantire l'accesso alle infrastrutture nazionali a favore delle imprese di trasporto ferroviario stabilite in altri Paesi membri, (b) di parametri quantitativi sulla base del quale fissare il canone di utilizzo delle infrastrutture da parte delle imprese di trasporto ferroviarie; (c) delle modalità di risoluzione di eventuali conflitti che verosimilmente potrebbero sorgere in caso di differenziazioni all'accesso alle infrastrutture nell'ambito di diversi Stati; nonché (d) di alcun criterio col quale attribuire priorità di assegnazione dell'accesso alle infrastrutture, ripartire anche dal punto di vista temporale i transiti, utilizzare le stazioni e gli altri terminali di trasporto"*) (pag. 246). Dette circostanze avrebbero, quindi, spinto il legislatore ad intervenire nuovamente in materia, elaborando una serie di ulteriori provvedimenti diretti a regolare le ipotesi non espressamente disciplinate dalla Direttiva n. 440 del 1991.

problematica degli investimenti dell'infrastruttura ferroviaria, data la posizione di monopolio dei suoi gestori"⁴² e, difatti, l'articolo 8 della Direttiva 2012/34/UE prevede che è compito degli Stati membri assicurare l'equilibrio finanziario ed economico nell'espletamento delle attività proprie del gestore⁴³.

⁴² S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, cit., pag. 35.

⁴³ Gli aspetti prettamente economici legati all'attività di gestione della infrastruttura ferroviaria hanno trovato modo di essere approfonditi nel contesto della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 6 febbraio 2008, avente il titolo "*Contratti pluriennali per la qualità delle infrastrutture ferroviarie*" (COM(2008) 54 definitivo). Nell'ambito della predetta Comunicazione, infatti, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri l'utilizzo dello strumento dei contratti pluriennali da stipularsi con il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale allo scopo di migliorare il livello di qualità e di manutenzione delle infrastrutture di rete. La Comunità, infatti, impone la definizione di misure atte a ridurre i costi di fornitura delle infrastrutture e le tariffe per il loro utilizzo, pur garantendo livelli di sicurezza e di qualità dell'infrastruttura stessa. E' in tale contesto che muove la Comunicazione in parola, nell'ambito della quale si rileva, "*sei anni dopo l'adozione del pacchetto infrastrutture ferroviarie [composto dalle Direttive del 26 febbraio 2001, nn. 12, 13 e 14], [che] il finanziamento sostenibile delle infrastrutture ferroviarie esistenti, la qualità del servizio infrastrutturale e i mezzi per garantire migliori prestazioni da parte dei gestori delle infrastrutture continuano a destare preoccupazione*". E' per tale ragione che la Comunicazione intende definire "*le misure che gli Stati membri e i gestori delle infrastrutture dovrebbero adottare per combinare equilibrio finanziario e un livello adeguato di servizi di infrastruttura ferroviaria*". In primis, se la Commissione constata che "*la fornitura di infrastrutture ferroviarie è un elemento chiave di un mercato del servizio ferroviario competitivo*", al tempo stesso riconosce come lo sviluppo di detta risorsa dipenda dall'esercizio delle competenze "*di due operatori principali: gli Stati membri, (...) che sono proprietari delle infrastrutture, e i gestori dell'infrastruttura ferroviaria*". In estrema sintesi, la Comunicazione della Commissione definisce le seguenti linee prioritarie d'azione, elaborate sulla base dell'esigenza di attuare interventi coinvolgenti tre tipologie di soggetti: gli Stati membri, i gestori dell'infrastruttura e gli organismi di regolamentazione.

Per quanto concerne le azioni rivolte agli Stati membri, la Commissione auspica che gli stessi:

- "*concludano con i propri gestori contratti pluriennali*", precisando che "*quando tali contratti non esistono, gli Stati membri dovrebbero disporre almeno che il gestore dell'infrastruttura impegni risorse, interne o in subappalto, per periodi superiori a tre anni*", con la precisazione che i contratti pluriennali devono essere "*coerenti con i piani strategici di trasporto nazionali e con i piani aziendali dei gestori*";

- incrementino "*gli sforzi e [riducano] i costi e gli oneri per la messa a disposizione e l'utilizzo dell'infrastruttura*": in tale ottica "*gli Stati membri dovrebbero concordare obiettivi di riduzione dei costi quantificati per periodi di almeno tre anni e controllarne la realizzazione*".

Con riferimento ai soggetti gestori dell'infrastruttura nazionale, la Commissione sottolinea che gli stessi:

- "*dovrebbero verificare le condizioni della strada ferrata almeno una volta all'anno su tutte le loro linee e più di frequente su quelle principali*": sulla base delle constatazioni effettuate, tali soggetti sono chiamati a "*stabilire e pubblicare indicatori che consentano di valutare e prevedere la qualità e le prestazioni dell'infrastruttura su base annuale per la durata del contratto pluriennale (...)*";

- "*dovrebbero comunicare nel prospetto informativo della rete i casi in cui le linee non sono oggetto di una corretta manutenzione e la qualità dell'infrastruttura è considerata in calo; diversamente l'infrastruttura sarà messa fuori servizio*".

- secondo la Commissione, poi, "*l'intervento discrezionale dello Stato alla gestione dell'infrastruttura dovrebbe essere limitato ai casi previsti dal contratto, mentre il gestore dell'infrastruttura persegue gli obiettivi convenuti con grande margine di manovra in termini di indipendenza di gestione. Diversamente l'accordo o il contratto deve essere rinegoziato*";

Da ultimo, la Comunicazione prevede l'istituzione di un "*organismo indipendente*", il quale dovrebbe assumere "*il compito di controllare la conformità con il contratto pluriennale e di mediare fra le parti di tale contratto in caso di controversia*".

3.4. L'ASSEGNAZIONE DELLA CAPACITÀ DI INFRASTRUTTURA FERROVIARIA DA PARTE DEL GESTORE DELLA RETE. IL PROSPETTO INFORMATIVO DELLA RETE.

Come illustrato, un soggetto intenzionato ad accedere al mercato ferroviario allo scopo di fornire un servizio di trasporto di merci e/o di passeggeri è tenuto a pagare al gestore dell'infrastruttura ferroviaria un corrispettivo a fronte del conseguente utilizzo della rete: detto canone sarà, poi, utilizzato dal soggetto gestore per finanziare la propria attività, consistente nella creazione e manutenzione dell'infrastruttura medesima.

Ciò premesso, occorre ora procedere alla disamina di un'ulteriore fondamentale funzione ricoperta dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria, segnatamente rappresentata dalla "*assegnazione della capacità di infrastruttura*" (art. 26 della Direttiva 2012/34/UE, secondo cui è compito del gestore dell'infrastruttura "*offrire sul mercato la capacità di infrastruttura disponibile al fine del suo utilizzo ottimale*").

Il legislatore comunitario ha precisato che la "*capacità di infrastruttura ferroviaria*" si manifesta quale "*potenziale di programmazione delle tracce ferroviarie richieste su un elemento dell'infrastruttura per un certo periodo*" (art. 3, n. 24, Direttiva 2012/34/UE), laddove per "*traccia ferroviaria*" si intende "*la capacità di infrastruttura necessaria per far viaggiare un treno tra due località in un dato periodo*" (art. 3, n. 27, Direttiva 2012/34/UE): in altri termini, l'operatore commerciale intenzionato ad operare all'interno del mercato ferroviario deve chiedere al gestore l'assegnazione di tracce ferroviarie, le quali rappresentano porzioni di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria⁴⁴.

In particolare, già con la Direttiva 2001/14/CE si stabiliva come le richieste di capacità di infrastruttura ferroviaria potessero essere presentate da imprese

⁴⁴ In materia di capacità di infrastruttura ferroviaria, acuta dottrina (A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, cit., pag. 56) ha proceduto ad un confronto tra la disciplina dettata in tema di tracce orarie e quella relativa agli *slots* aeroportuali. Sul punto è stato sottolineato che, "*a differenza di quanto previsto nell'ambito dei servizi aerei intracomunitari con particolare riferimento ai c.c.d.d. slots (che (...) possono essere trasferiti o scambiati tra vettori aerei, previa conferma del coordinatore), la capacità di infrastruttura ferroviaria assegnata, a pena di nullità, non può essere trasferita dal richiedente ad altra impresa ferroviaria*". Similmente cfr., altresì, M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pagg. 394 e 395. In particolare, l'art. 13, primo comma, Direttiva 2001/14/CE (corrispondente, nei contenuti, all'attuale art. 38 della Direttiva 2012/34/UE) enuncia il principio secondo cui "*la capacità di infrastruttura è assegnata dal gestore dell'infrastruttura e, una volta assegnata ad un richiedente, non può essere trasferita dal beneficiario ad un'altra impresa o servizio. Qualsiasi forma di transazione avente per oggetto la capacità di infrastruttura è vietata e ha come conseguenza l'esclusione da una nuova assegnazione di capacità*". Merita attenzione la precisazione contenuta nell'ultima parte del primo comma dell'art. 13, secondo cui "*l'utilizzo della capacità da parte di un'impresa ferroviaria nello svolgimento delle attività di un richiedente che non è un'impresa ferroviaria non è considerato un trasferimento*".

ferroviarie e dalle loro associazioni internazionali, aggiungendo, altresì (e ciò in chiave nettamente pro-concorrenziale), come detta possibilità fosse garantita anche ai "richiedenti"⁴⁵ (art. 16).

Tale disposizione è stata sostanzialmente confermata anche dalla Direttiva 2012/34/UE, abrogativa (tra l'altro) della Direttiva 2001/14/CE, nella parte in cui precisa che per "*richiedente*" deve intendersi "*un'impresa ferroviaria o un gruppo internazionale di imprese ferroviarie o altre persone fisiche o giuridiche, quali le autorità competenti di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007, nonché i caricatori, gli spedizionieri e gli operatori di trasporti combinati con un interesse di pubblico servizio o commerciale ad acquisire capacità di infrastruttura*" (art. 3, n. 19).

Ciò premesso, appare chiaro come il gestore debba conoscere perfettamente tutte le potenzialità di utilizzo della rete allo scopo di riscontrare una richiesta di capacità di infrastruttura ferroviaria.

E' per tale motivo che si è deciso di attribuire a detto soggetto il compito di predisporre un documento, denominato "*prospetto informativo della rete*", il quale "*descrive le caratteristiche dell'infrastruttura disponibile per le imprese ferroviarie e contiene informazioni sulle condizioni di accesso all'infrastruttura ferroviaria in questione*" (art. 27, n. 2, Direttiva 2012/34/UE).

In particolare, nel prospetto informativo della rete (PIR) sono indicati, nel dettaglio, *le regole generali, le scadenze, le procedure e i criteri relativi ai sistemi di imposizione dei canoni e di assegnazione della capacità*" (art. 3, n. 26). Detto documento è il risultato della consultazione del gestore con tutte le "*parti interessate*" (art. 27).

Appare essere di fondamentale rilevanza la circostanza che detto documento è "*pubblicato almeno quattro mesi prima della scadenza del termine per la presentazione delle richieste di capacità di infrastruttura*" (art. 27, comma 4): in questo modo, le imprese ferroviarie interessate ad accedere al mercato sono rese edotte delle condizioni di utilizzo della rete e possono, conseguentemente, calibrare le relative richieste di capacità di infrastruttura ferroviaria.

Tutto ciò premesso, appare del tutto ragionevole, oltretutto opportuna, la scelta operata dal legislatore comunitario di individuare, nel gestore dell'infrastruttura

⁴⁵ L'articolo 16 della Direttiva 2001/14/CE (corrispondente al testo di cui all'art. 41, Direttiva 2012/34/UE) precisa, poi, che "*il gestore dell'infrastruttura può stabilire per i richiedenti condizioni volte a tutelare le sue legittime aspettative circa le future entrate e l'utilizzo dell'infrastruttura*" purché, tuttavia, "*tali condizioni devono essere congrue, trasparenti e non discriminatorie*" e siano "*pubblicate, nell'ambito dei principi di assegnazione, nel prospetto informativo della rete e ne [sia] informata la Commissione*" (comma 2). Ai sensi del comma 3 "*le prescrizioni [appena accennate] (...) riguardano esclusivamente la prestazione di una garanzia finanziaria, di livello congruo e proporzionale al livello di attività previsto dal richiedente, e l'idoneità a presentare offerte conformi in vista dell'ottenimento della capacità di infrastruttura.*"

ferroviaria, il soggetto deputato alla predisposizione del prospetto informativo della rete allo scopo di procedere all'assegnazione della capacità di infrastruttura, posto che solamente detto soggetto risulta avere la piena conoscenza delle potenzialità di utilizzo della rete che è chiamato a costruire e mantenere⁴⁶.

Per quanto attiene alla capacità di infrastruttura ferroviaria, la Direttiva 2012/34/UE indica, quale principio generale, quello secondo cui *"il diritto di utilizzare capacità specifiche di infrastruttura sotto forma di linee ferroviarie può essere concesso ai richiedenti per una durata massima non superiore alla vigenza di un orario di servizio"* (art. 38, comma 2)⁴⁷, quest'ultimo costituito dall'insieme dei *"dati che definiscono tutti i movimenti programmati dei treni e del materiale rotabile sull'infrastruttura in questione durante il suo periodo di validità"* (art. 3, n. 28)⁴⁸.

Con specifico riferimento alle modalità di assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria, la Direttiva 2012/34/UE prescrive che la stessa avvenga *"in particolare, (...) equamente, in modo non discriminatorio e nel rispetto del diritto dell'Unione"* (art. 39)⁴⁹.

⁴⁶ Parte della dottrina (M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 389), nel richiamare (alla nota n. 30) il pensiero di F. ROSSI, *L'autonomia del gestore dell'infrastruttura nel processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2003, pag. 11 ss. e di M. CONTICELLI, *Licenze e slots: la liberalizzazione del settore ferroviario*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1999, pag. 92) evidenzia come *"in concreto possa risultare difficile individuare un soggetto competente all'assegnazione delle capacità diverso dal gestore dell'infrastruttura ciò in quanto sul piano tecnico questi appare essere l'unico in grado di possedere adeguate conoscenze per adempiere efficacemente tale compito"*.

⁴⁷ L'articolo 38, terzo comma, Direttiva 2012/34/UE precisa, poi, che *"i diritti e obblighi rispettivi dei gestori dell'infrastruttura e dei richiedenti in materia di assegnazione della capacità sono stabiliti in sede contrattuale o nella legislazione degli Stati membri"*.

⁴⁸ L'allegato VII della Direttiva 2012/34/UE contiene lo *"schema della procedura di assegnazione"* e prevede che *"l'orario di servizio è stabilito una volta per anno civile"*.

Le modifiche dell'orario di servizio si applicano dalla mezzanotte del secondo sabato di dicembre. In caso di modifica o adeguamento dopo l'inverno, in particolare per tener conto di eventuali cambiamenti di orario del traffico regionale di passeggeri, esse intervengono alla mezzanotte del secondo sabato di giugno e, se necessario, in altri momenti tra queste date. I gestori dell'infrastruttura possono convenire date diverse e in tal caso ne informano la Commissione se il traffico internazionale può risultarne influenzato.

Il termine per la presentazione delle richieste di capacità da integrare nell'orario di servizio non può essere superiore a dodici mesi prima della sua entrata in vigore.

Non oltre undici mesi prima dell'entrata in vigore dell'orario di servizio, i gestori dell'infrastruttura provvedono a che le linee internazionali provvisorie siano stabilite in cooperazione con altri gestori dell'infrastruttura. I gestori dell'infrastruttura assicurano per quanto possibile che tali linee siano rispettate nelle fasi successive.

Entro i quattro mesi successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte da parte dei richiedenti il gestore dell'infrastruttura predispose un progetto di orario di servizio".

⁴⁹ L'articolo 8 della Direttiva 2001/14/CE si preoccupa di disciplinare le ipotesi di deroga ai principi generali in materia di imposizione dei diritti da parte del gestore della infrastruttura ferroviaria. In particolare, l'articolo citato dispone che *"ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura, uno Stato membro può, se il mercato lo consente, applicare coefficienti di maggiorazione in base a principi efficaci, trasparenti e non discriminatori,*

Non di poco conto appare il testo dell'art. 35, primo comma, Direttiva n. 34 del 2012, il quale dispone che *"i sistemi di imposizione dei canoni incoraggiano le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura a ridurre al minimo le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete ferroviaria mediante un sistema di prestazioni. Questo sistema può prevedere sanzioni per atti che perturbano il funzionamento della rete, compensazioni per le imprese vittime di tali perturbazioni nonché premi in caso di prestazioni superiori alle previsioni"*.

La considerazione che precede appare trovare la propria giustificazione, da un lato, nella non duplicabilità dell'infrastruttura ferroviaria, intesa quale monopolio naturale e, dall'altro lato, negli ingenti costi legati alla (creazione e) manutenzione di detto bene⁵⁰. Conseguentemente, si ritiene ragionevole la formulazione di una norma volta a modulare il sistema di imposizione dei diritti, quale corrispettivo per l'utilizzo della risorsa "rete", in considerazione delle *performances* degli utilizzatori della risorsa medesima.

In linea con quanto appena evidenziato si pone anche il successivo art. 36, primo comma della Direttiva 2012/34/UE, a mente del quale *"i gestori dell'infrastruttura possono applicare un canone adeguato per la capacità assegnata ma non utilizzata. Tale canone per mancato uso serve a incentivare un utilizzo efficiente della capacità"*.

garantendo nel contempo una competitività ottimale, in particolare per il trasporto internazionale di merci per ferrovia. Il sistema di imposizione dei diritti deve rispettare gli aumenti di produttività conseguiti dalle imprese ferroviarie.

Per progetti di investimento specifici, da realizzare in futuro o ultimati al massimo quindici anni prima dell'entrata in

vigore della presente direttiva, il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di tali progetti, purché si tratti di progetti che migliorano l'efficienza e/o la redditività e che, in caso contrario, non potrebbero o non avrebbero potuto essere attuati. Tale sistema di imposizione dei diritti può inoltre comportare accordi di ripartizione dei rischi connessi ai nuovi investimenti.

Per impedire discriminazioni, occorre garantire che i diritti medi e marginali di ogni gestore dell'infrastruttura per usi equivalenti della sua infrastruttura siano comparabili e che i servizi comparabili sullo stesso segmento di mercato siano soggetti agli stessi diritti. Il gestore dell'infrastruttura deve dimostrare nel prospetto informativo della rete, senza rivelare informazioni commerciali riservate, che il sistema di imposizione dei diritti soddisfa questi requisiti.

Se un gestore di infrastruttura intende modificare gli elementi essenziali del sistema di imposizione dei diritti di cui al paragrafo 1 deve renderli pubblici con almeno tre mesi di anticipo".

⁵⁰ Sul tema delle infrastrutture essenziali, anche con specifico riferimento all'infrastruttura ferroviaria, sia concesso rinviare alla lettura critica di C. BATTISTINI, *Liberalizzazione e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3/2010, pag. 586 ss., nonché alla ricca letteratura bibliografica in materia di "essential facilities" dalla stessa riportata nell'ambito della nota n. 27. Sul tema cfr., altresì, 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*, n. 1/2004, pag. 387 ss.

Sul punto occorre richiamare anche il disposto di cui all'art. 52, secondo cui "*il gestore dell'infrastruttura impone, in particolare in caso di infrastruttura saturata, la rinuncia a una traccia ferroviaria che, per un periodo di almeno un mese, sia stata utilizzata al di sotto di una soglia minima da fissare nel prospetto informativo della rete, a meno che la causa sia riconducibile a fattori di carattere non economico che sfuggano al controllo dei richiedenti*".

La *ratio* sottesa alla norma consiste, evidentemente, nella necessità di "*garantire che un'impresa ferroviaria non richieda capacità che poi non usa, con conseguente pregiudizio per i concorrenti e per gli utenti*". Il tenore della norma è tale per cui "*si è voluto sanzionare solo quegli operatori che non hanno utilizzato le capacità per motivi imputabili alla loro inefficienza o a comportamenti di carattere strategico finalizzati ad ostacolare l'accesso alla rete ferroviaria da parte di altri vettori concorrenti*"⁵¹.

A fronte della presentazione, da parte del soggetto a ciò legittimato, della richiesta di capacità di infrastruttura ferroviaria, la Direttiva 2012/34/UE si preoccupa di garantire il massimo grado di apertura del mercato del trasporto su ferro, prescrivendo al gestore di soddisfare, per quanto possibile, tutte le richieste di capacità di infrastruttura ferroviaria avanzate (art. 34, primo comma).

Si prevede, poi, che il gestore della rete consulti tutte le parti interessate in sede di predisposizione del progetto di orario di servizio, concedendo "*almeno un mese per presentare osservazioni*" (art. 45, 3). La norma individua le "*parti interessate*" nel novero dei soggetti che "*hanno presentato richieste di capacità di infrastruttura*", nonché in tutti gli "*altri soggetti che intendono formulare osservazioni in merito all'eventuale incidenza dell'orario di servizio sulla loro idoneità a prestare servizi ferroviari durante il periodo di vigenza dello stesso*".

E' solo all'esito di tale fase che il gestore adotta i provvedimenti opportuni, tenendo in conto delle osservazioni pervenutegli (comma 4).

La procedura che si è descritta, sia pur nelle sue linee essenziali, parrebbe soddisfare il principio di pubblicità e quello del contraddittorio con riferimento alle modalità di predisposizione dell'orario di servizio, nonché di rilascio della capacità di infrastruttura ferroviaria, grazie alla previsione dello strumento delle "osservazioni", onde garantire, per quanto possibile, la presa in considerazione delle specifiche esigenze avvertite dalle imprese vettrici.

In presenza di una pluralità di concorrenti appare essere di fondamentale rilevanza la disciplina dettata per regolamentare eventuali ipotesi di richieste confliggenti.

L'articolo 46 della Direttiva 2012/34/UE prevede, infatti, la c.d. "*procedura di coordinamento*", la quale assume rilevanza proprio quando il soggetto gestore

⁵¹ Le parole in corsivo nel testo sono di M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 395.

ravvisi la presentazione di richieste di capacità di infrastruttura ferroviaria incompatibili: in questo caso, la norma prescrive al gestore di adoperarsi, mediante il coordinamento delle richieste, per ottenere una conciliazione.

Invero, la norma accorda la possibilità, al gestore, di proporre, sia pur "*entro limiti ragionevoli, capacità di infrastruttura diverse da quelle richieste*" (comma 2), cercando, in ogni caso, di "*risolvere eventuali conflitti*" (comma 3).

Sempre allo scopo di garantire la trasparenza e la pubblicità dell'agire del soggetto gestore, si prevede che "*i principi che disciplinano la procedura di coordinamento sono definiti nel prospetto informativo della rete. Essi tengono conto in particolare della difficoltà di predisporre linee ferroviarie internazionali e dell'effetto che ogni modificazione può avere su altri gestori dell'infrastruttura*" (comma 4)⁵².

3.4.1 IPOTESI DI ASSEGNAZIONE DELLA CAPACITÀ DI INFRASTRUTTURA FERROVIARIA IN DEROGA AL REGIME GENERALE: LO STRUMENTO DELL'ACCORDO QUADRO E LA RICHIESTA DI CAPACITÀ AD HOC.

Già nell'ambito della Direttiva 2001/14/CE si prevedevano una serie di deroghe alla disciplina generale, appena delineata, in materia di richiesta ed assegnazione di capacità di infrastruttura ferroviaria, riconoscendo alle imprese vettrici la possibilità di ottenere capacità di infrastruttura ferroviaria non corrispondenti all'orario di servizio di riferimento.

Ecco che l'art. 38, comma 2 della Direttiva 2012/34/UE conferma la possibilità, per il gestore della rete e per il soggetto richiedente la capacità di infrastruttura ferroviaria, di concludere "*un accordo quadro*", strumento necessario per disciplinare "*le modalità di utilizzo della capacità sull'infrastruttura ferroviaria interessata per un periodo superiore alla vigenza di un orario di servizio*".

Occorre in proposito riportare alcune disposizioni dell'art. 42 della Direttiva 2001/14/CE, a mente del quale detto accordo "*non specifica una traccia ferroviaria nei dettagli, ma mira a rispondere alle legittime esigenze commerciali del richiedente*" (art. 42, primo comma).

Appare essere essenziale, poi, la precisazione contenuta nel successivo comma 2, secondo cui "*gli accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi*", nonché nel

⁵² Il comma 6 dell'art. 46 dispone che "*fatte salve le procedure di ricorso esistenti e l'articolo 56, in caso di vertenze relative all'assegnazione della capacità di infrastruttura, è predisposto un sistema di risoluzione delle vertenze al fine di giungere a una rapida soluzione delle stesse. Questo sistema è illustrato nel prospetto informativo della rete. In applicazione di questo sistema, una decisione è raggiunta entro 10 giorni lavorativi*".

comma 3, a mente del quale *"gli accordi quadro devono poter essere modificati o limitati per consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria"*.

Se la durata ordinaria dell'accordo quadro è quinquennale (comma 5), nulla vieta al gestore dell'infrastruttura di *"accettare in casi specifici una durata maggiore o minore"*. In particolare, *"periodi superiori ai cinque anni devono essere motivati dall'esistenza di contratti commerciali, investimenti particolari o rischi"*, mentre *"eventuali periodi superiori ai 15 anni sono consentiti soltanto in casi eccezionali, in particolare in caso di investimenti su grande scala e a lungo termine, in particolare qualora tali investimenti siano coperti da impegni contrattuali che prevedano un piano di ammortizzazione pluriennale"*.

Un'ulteriore opportunità, riconosciuta a livello normativo a favore dei soggetti richiedenti la capacità di infrastruttura ferroviaria, è quella di ottenere dal soggetto gestore *"richieste ad hoc"*, ovverosia relative a singole e specifiche linee ferroviarie.

In presenza di tali richieste, il legislatore prescrive al gestore di fornire una risposta *"quanto prima e, comunque, entro cinque giorni lavorativi"*, con la precisazione che *"l'informazione fornita sulla capacità disponibile di riserva è comunicata a tutti i richiedenti eventualmente interessati ad utilizzare questa capacità"* (art. 48).

3.4.2 LA DICHIARAZIONE DI SATURAZIONE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA.

Può poi accadere che una o più richieste di capacità d'infrastruttura ferroviaria non possano trovare accoglimento a fronte dell'avvenuta saturazione della rete, ipotesi disciplinata dall'art. 47 della Direttiva 2012/34/UE.

Ciò ha luogo quando, a seguito della procedura di coordinamento e della fase di consultazione con i soggetti richiedenti, il gestore riscontri di non poter *"soddisfare adeguatamente le richieste di capacità di infrastruttura"*: in questo caso egli dovrà dichiarare prontamente la saturazione della rete (primo comma).

A fronte di detta ipotesi, la norma prescrive al gestore di effettuare *"un'analisi della capacità"* dell'infrastruttura saturata (comma 2).

Il prospetto informativo di rete indica, inoltre, le procedure e i criteri che il gestore dovrà seguire per l'ipotesi della saturazione della rete, anche per quanto attiene all'ordine di ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria.

3.4.2.1 LE SOLUZIONI ADOTTATE DAL GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA A SEGUITO DELLA DICHIARAZIONE DI SATURAZIONE DELLA RETE:

L'ANALISI DELLA CAPACITÀ ED IL PIANO DI POTENZIAMENTO DELLA CAPACITÀ DELLA RETE.

Come sopra evidenziato, a fronte della dichiarazione di saturazione della rete, il gestore dell'infrastruttura è tenuto ad eseguire l'analisi della capacità, la quale trova la propria disciplina nell'ambito dell'art. 50 della Direttiva 2012/34/UE.

In altri termini, mediante detta analisi, il soggetto gestore "*individua i motivi della saturazione e le misure da adottare a breve e medio termine per porvi rimedio*".

In particolare, l'analisi "*verte sull'infrastruttura, le procedure operative, la natura dei diversi servizi e l'effetto di tutti questi fattori sulla capacità dell'infrastruttura*", laddove "*le misure da prendere in considerazione comprendono in particolare la modificazione dell'itinerario, la riprogrammazione dei servizi, i cambiamenti di velocità e i miglioramenti dell'infrastruttura*" (comma 2).

L'urgenza di superare lo stato di saturazione e, dunque, di inutilizzazione della rete (con ovvie ed immaginabili conseguenze per quanto attiene all'impossibilità di fornire servizi di trasporto da parte delle imprese ferroviarie) si manifesta nel comma 3, a mente del quale "*l'analisi della capacità deve essere completata entro sei mesi dal momento in cui l'infrastruttura è stata individuata come saturata*".

Di più.

Ai sensi dell'art. 51, "*entro sei mesi dal completamento dell'analisi di capacità, il gestore dell'infrastruttura presenta un piano di potenziamento della capacità*", il quale è elaborato dietro consultazione degli utenti dell'infrastruttura saturata e deve contenere una serie di elementi: a) i motivi della saturazione; b) il prevedibile futuro sviluppo del traffico; c) i vincoli allo sviluppo dell'infrastruttura; d) le opzioni e i costi del potenziamento della capacità, tra cui le probabili modifiche dei canoni di accesso.

Il piano di potenziamento "*determina inoltre, in base a un'analisi costi-benefici delle possibili misure individuate, le azioni da adottare per potenziare la capacità di infrastruttura, compreso un calendario per l'attuazione delle misure*".

In ultima analisi, il comma 3 dell'art. 26 disciplina le ipotesi nelle quali il gestore dell'infrastruttura ferroviaria non può più provvedere alla riscossione dei canoni di utilizzo della rete. Dette ipotesi si verificano quando: "*a) non sia in grado di presentare un piano di potenziamento della capacità; o b) non porti avanti le azioni stabilite nel piano di potenziamento della capacità*". Tuttavia, il gestore può continuar a riscuotere i canoni se il piano di potenziamento della capacità non può essere attuato per ragioni che sfuggono al suo controllo ovvero le alternative disponibili non sono economicamente o finanziariamente valide.

L'articolo 54 si preoccupa di prevedere, "*nell'eventualità di perturbazioni della circolazione dei treni a causa di problemi tecnici o incidenti, [che] il gestore dell'infrastruttura adott[i] tutte le misure necessarie per il ripristino della normalità*": in tal caso, è compito del gestore elaborare un apposito "*piano d'intervento che elenca i vari organismi da informare in caso di incidenti gravi o serie perturbazioni della circolazione dei treni*".

Inoltre, "*in caso di emergenza e se assolutamente necessario a causa di un guasto che rende l'infrastruttura temporaneamente inutilizzabile, le tracce ferroviarie assegnate possono essere revocate senza preavviso per tutto il tempo necessario per la riparazione degli impianti*".

Infine, "*il gestore dell'infrastruttura può, se lo ritiene necessario, richiedere alle imprese ferroviarie di mettere a sua disposizione le risorse che egli ritiene più appropriate al fine di ripristinare al più presto la normalità*", così come "*gli Stati membri possono esigere che le imprese ferroviarie concorrano a garantire l'applicazione degli standard e delle norme di sicurezza e a controllare che esse stesse rispettino gli standard e le norme di sicurezza*".

In sede di commento alla normativa prevista in materia di assegnazione di tracce orarie, acuta dottrina ha evidenziato un parallelismo con i profili pubblicitici relativi alla disciplina dei servizi di trasporto aereo rilevando, invero, come "*l'assegnazione delle tracce ferroviarie appaia nella sostanza improntata a criteri simili a quelli dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti comunitari (...). In entrambi i casi, infatti, sussiste la consapevolezza che la limitazione delle infrastrutture del trasporto può determinare problemi di saturazione, prevedendosi che essi debbano essere definitivamente risolti attraverso la predisposizione di analisi e di piani per il potenziamento delle infrastrutture stesse ed affrontati, nel frattempo, con metodologie obiettive e non discriminatorie al fine di determinare le priorità di utilizzo delle infrastrutture insufficienti rispetto alle richieste*"⁵³.

3.5 I COMPITI ATTRIBUITI AL GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA ALLA LUCE DELLA PRONUNCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA DEL 28 FEBBRAIO 2013: IL CASO DELL'UNGHERIA.

Il 28 febbraio 2013 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha avuto modo di pronunciarsi con riferimento ad un procedimento di infrazione proposto dalla Commissione europea nei confronti dell'Ungheria, per una presunta non corretta trasposizione della normativa comunitaria in materia di trasporto ferroviario e, in

⁵³ Così si sono espressi M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 394.

particolare, di una serie di principi applicabili al gestore dell'infrastruttura ferroviaria⁵⁴.

3.5.1 LA DISTINZIONE TRA L'ATTIVITÀ DI GESTIONE DEL TRAFFICO E QUELLA DI ASSEGNAZIONE DELLE LINEE FERROVIARIE.

La prima censura rilevata dalla Commissione in relazione al diritto ungherese attiene alla presunta violazione delle Direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE in materia di individuazione del soggetto chiamato a svolgere le funzioni di gestione del traffico ferroviario e di assegnazione delle linee ferroviarie.

In particolare, la Commissione sostiene che, ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 91/440/CEE, le funzioni essenziali relative all'assegnazione delle linee ferroviarie non possono essere svolte da un'impresa ferroviaria esercente attività di gestione del traffico, dovendo, invero, essere attribuite ad "*un organismo indipendente*" dalle predette compagnie di trasporto.

Secondo la Commissione, le funzioni essenziali di assegnazione delle linee ferroviarie (*id est* di ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria) sono volte a garantire "*un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura*" da parte delle imprese ferroviarie.

Nel caso dell'Ungheria, la Commissione evidenzia che le funzioni essenziali di assegnazione delle linee ferroviarie risultano essere svolte da MÁV e GySEV che rappresentano, al tempo stesso, le imprese ferroviarie storiche ed il soggetto gestore della rete. L'Ungheria avrebbe, pertanto, violato la normativa comunitaria nella parte in cui non ha provveduto ad assegnare le funzioni essenziali di cui si discute al "*VPE, il quale costituisce un organismo indipendente dalle imprese ferroviarie*".

La commistione di funzioni che risulta essersi verificata in capo ai predetti soggetti sarebbe, quindi, in grado di distorcere il corretto confronto competitivo in Ungheria.

Sul punto, la Commissione evidenzia, infatti, che un'impresa che assegni linee ferroviarie e che si occupi anche della gestione del traffico può trarre da tale situazione "*un vantaggio concorrenziale, in quanto, per poter assolvere ai compiti inerenti a suddetta gestione, tale impresa deve necessariamente possedere una conoscenza dettagliata dei servizi offerti dalle imprese ferroviarie, del volume delle prestazioni e degli orari*".

⁵⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 28 febbraio 2013, causa C-473/10, Commissione Europea/Ungheria. Cfr., altresì, il Comunicato stampa della Corte di Giustizia dell'Unione europea n. 20/13 del 28 febbraio 2013.

A differenza di quanto previsto dalle Direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE, il diritto ungherese permetterebbe ad un'impresa ferroviaria di *"venire a conoscenza, tramite l'attività di gestione del traffico, dell'utilizzo dell'infrastruttura fatto dai suoi concorrenti"* ovvero di *"adottare decisioni in conseguenza di ciò, concernenti l'attribuzione delle linee ferroviarie o la ripartizione della capacità di infrastruttura"*.

Sul punto, la pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea appare essere tranciante, in quanto permette di evidenziare come l'attività di *"gestione del traffico"* e quella di *"assegnazione di linee ferroviarie"* siano profondamente differenti quanto a contenuti.

In primis, i Giudici rilevano che, nell'elenco delle funzioni essenziali contemplate nell'Allegato II della Direttiva 91/440/CEE (le quali devono formare oggetto di esercizio da parte di un organismo indipendente), la funzione di *"adozione di decisioni relative all'assegnazione di linee ferroviarie"* risulta essere espressamente ricompresa, mentre non altrettanto può dirsi a proposito della funzione di *"gestione del traffico"*: detta circostanza merita di essere sottolineata in quanto *"se il legislatore dell'Unione avesse inteso considerare quest'ultima come una funzione essenziale l'avrebbe indicato espressamente facendo figurare detta funzione in tale allegato"*.

Ricordando i contenuti della Direttiva 2001/14/CE, si precisa, poi, che allo scopo di garantire un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura di rete, le modalità di imposizione dei diritti di utilizzo e di assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria se non sono svolte da un gestore della rete indipendente rispetto alle imprese ferroviarie, debbono essere esercitate da un *"organismo preposto all'assegnazione della capacità indipendente dalle imprese ferroviarie"* medesime.

A giudizio della Corte, l'attività consistente nell'assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria ricomprende una serie di *"attività di natura amministrativa che riguardano in sostanza la programmazione, la fissazione dell'orario di servizio e l'assegnazione di singole linee ferroviarie ad hoc"*.

Da tale precisazione consegue che l'attività di gestione del traffico *"non implica, prima facie, l'adozione di decisioni relative all'assegnazione di linee ferroviarie, che si traducono nei confronti di un'impresa ferroviaria nella concessione del diritto di utilizzare le capacità dell'infrastruttura ferroviaria mediante inclusione nell'orario di servizio o mediante decisioni individuali ad hoc"*.

Il principio giuridico espresso dai Giudici dell'Unione è, pertanto, quello secondo cui tra le due attività in esame vi è una differenza sostanziale, nel senso che se l'attività di gestione del traffico *"comprende attività che rientrano nella gestione dell'infrastruttura"*, essa *"consiste non già nell'adozione di decisioni relative"*

all'assegnazione di linee ferroviarie, ma nell'attuazione o nell'esecuzione di tali decisioni". In altri termini, la gestione del traffico si qualifica quale "attività diretta a garantire l'esercizio effettivo, in tutta sicurezza, dei diritti di utilizzare capacità di rete in forma di linee ferroviarie".

Quanto precede permette di condurre alla conclusione che l'attività di gestione del traffico non rientra nell'elenco delle funzioni essenziali che debbono essere esercitate da un soggetto indipendente rispetto alle imprese ferroviarie e, dunque, può *"essere attribuita ad un gestore dell'infrastruttura che sia anche un'impresa ferroviaria, come avviene in Ungheria"*.

3.5.2 LA DISTINZIONE TRA L'ATTIVITÀ DI DETERMINAZIONE E QUELLA DI RISCOSSIONE E FATTURAZIONE DEI DIRITTI DI ACCESSO ALL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA.

Il secondo motivo di addebito formulato dalla Commissione nei confronti dell'Ungheria attiene alla distinzione tra l'attività di determinazione e quella di riscossione e fatturazione dei diritti versati dalle imprese ferroviarie al gestore della rete per poter accedere ed utilizzare l'infrastruttura ferroviaria.

Secondo la Commissione, la normativa comunitaria di cui alle Direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE richiederebbe agli Stati membri di attribuire le funzioni di determinazione dei diritti ad un organismo indipendente dalle imprese ferroviarie; queste ultime potrebbe invece provvedere all'attività di riscossione dei canoni.

Tuttavia, nel caso dell'Ungheria, la necessaria ripartizione di funzioni non sarebbe stata rispettata, in quanto *"le fatture dettagliate relative ai diritti da versare per l'utilizzo dell'infrastruttura sono emesse dai gestori dell'infrastruttura, la MÁV e la GySEV, le quali sono anche imprese ferroviarie"*.

Tale situazione sarebbe, pertanto, idonea a determinare effetti anticompetitivi all'interno del mercato ungherese, posto che *"un'impresa ferroviaria incaricata di emettere le fatture dettagliate dei diritti"* può trarre da tale situazione *"un vantaggio concorrenziale, in quanto tali fatture si riferirebbero necessariamente, in particolare, ai servizi utilizzati dalle imprese ferroviarie concorrenti, al volume di tali servizi e alle ore del loro utilizzo"*, con ciò ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria che impone agli Stati membri di garantire alle imprese ferroviarie l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura di rete.

Dal canto suo, l'Ungheria fa rilevare che l'attività di determinazione dei diritti è attribuita all'organismo indipendente VPE, mentre quella di riscossione è affidata ai gestori dell'infrastruttura che svolgono, al tempo stesso, attività di trasporto. In particolare, l'Ungheria sostiene che *"la fatturazione è solo l'espressione tecnica*

dei diritti fondati sui calcoli effettuati dal VPE e rientra pertanto nella riscossione dei medesimi".

Aderendo alla posizione ungherese, la Corte di Giustizia precisa che l'attività di determinazione dei diritti deve essere tenuta distinta dall'attività di relativa fatturazione. La prima rappresenta, infatti, un'attività essenziale che, in quanto tale, deve essere svolta da un organismo indipendente dalle imprese ferroviarie che, nel caso ungherese, è rappresentato dal VPE. L'attività di riscossione e fatturazione dei diritti, viceversa, non può essere confusa con quella di relativa determinazione, con la conseguenza che l'attività di percezione e fatturazione dei diritti può essere affidata, come avviene in Ungheria, alle imprese storiche esercenti servizi di trasporto, senza che ciò determini l'esistenza di un vantaggio competitivo a favore del soggetto in questione: sul punto, infatti, la Corte ricorda che *"gli articoli 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 e 4, paragrafo 2, della direttiva 2001/14 consentono ad un'impresa ferroviaria di procedere alla riscossione o al percepimento dei diritti"*⁵⁵.

⁵⁵ Per completezza, si rileva che la Commissione ha censurato l'operato dell'Ungheria sotto due ulteriori motivi di diritto, entrambi oggetto di accoglimento da parte dei Giudici comunitari, a causa del mancato rispetto del termine, da parte dell'Ungheria, per riscontrare le censure sollevate dalla Commissione medesima. Sotto un primo profilo, la Commissione rileva che l'Ungheria non ha provveduto a porre in essere le misure dirette a garantire l'equilibrio finanziario del gestore dell'infrastruttura di rete e l'adozione di incentivi per ridurre i costi e i diritti legati all'esercizio dell'infrastruttura. Si è già avuto modo di sottolineare come il legislatore comunitario abbia dettato delle specifiche norme volte a garantire l'equilibrio finanziario nello svolgimento delle attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, considerando, da un lato, l'unicità di detta risorsa, e, dall'altro lato, gli ingenti costi legati al relativo utilizzo e mantenimento di funzionalità. Secondo la Commissione, detti principi non sarebbero stati rispettati dall'Ungheria. *In primis*, il diritto ungherese non avrebbe *"definito le condizioni che garantiscono l'equilibrio finanziario dei gestori dell'infrastruttura, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2001/14"*. In secondo luogo, il Ministro competente non avrebbe provveduto a *"finanziare per contratto le spese riconosciute giustificate, sostenute nell'ambito della gestione della rete da parte dell'impresa ferroviaria incaricata della gestione dell'infrastruttura"*. La normativa nazionale ungherese non prevederebbe, inoltre, alcuna previsione tesa a determinare incentivi per ridurre i costi e i diritti delle imprese ferroviarie, e ciò *"contrariamente alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2001/14"*. Detta censura è stata accolta dalla Corte, la quale fa rilevare che è la stessa Ungheria ad ammettere che *"è in corso di preparazione"* la bozza di contratto della legge sul trasporto ferroviario con cui il Ministero si impegna a *"finanziare le spese effettuate nell'ambito della gestione dell'infrastruttura e che deve incentivare i gestori dell'infrastruttura a ridurre le loro spese di gestione nonché i diritti d'accesso, è in corso di preparazione"*. Da ciò consegue l'inadempimento dello Stato.

L'ultimo motivo di censura sollevato dalla Commissione attiene alla mancata corrispondenza tra l'ammontare dei diritti riscossi dai gestori dell'infrastruttura rispetto ai costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario. In estrema sintesi, la normativa ungherese non sarebbe conforme all'articolo 7, paragrafo 3 della Direttiva 2001/14, in quanto non conterrebbe alcuna disposizione nel senso di garantire *"l'applicazione del principio cd. «dei costi diretti»"*, e ciò in dispregio con quanto richiesto dalle norme comunitarie. In altri termini, occorre che *"i diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea"* garantiti alle imprese siano parametrati sulla base dei costi relativi alla prestazione del servizio ferroviario esercitate dalle imprese medesime. Anche sotto tale ultimo profilo, l'Ungheria è riconosciuta inadempiente alla normativa comunitaria in quanto non ha provveduto, nei termini stabiliti, a trasmettere alla Commissione la normativa nazionale contenente le modalità di fissazione dei diritti *de quibus*.

3.6 I COMPITI ATTRIBUITI AL GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA ALLA LUCE DELLA PRONUNCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA DEL 28 FEBBRAIO 2013: IL CASO DELLA SPAGNA.

Sempre in data 28 febbraio 2013, la Corte di Giustizia ha deciso un ulteriore procedimento di infrazione promosso dalla Commissione europea nei confronti del Regno di Spagna, sempre a proposito di taluni aspetti di incompatibilità ritenuti sussistenti tra la normativa spagnola e quella contenuta nelle Direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE in merito alle funzioni spettanti al gestore dell'infrastruttura ferroviaria⁵⁶.

In primo luogo, la Commissione censura che la normativa spagnola attribuisca al Ministero competente la funzione di determinare integralmente l'importo dei diritti da riscuotere alle imprese ferroviarie, laddove la normativa comunitaria richiede che detta funzione essenziale sia esercitata dal gestore della rete che, nel caso spagnolo, assolve alla sola funzione dell'incasso.

Strettamente connesso a tale aspetto è la violazione del principio di autonomia gestionale del gestore della rete posto che, secondo la Commissione, *"affidando alle sole autorità ministeriali la fissazione dell'importo dei diritti, essa priverebbe suddetto gestore di uno strumento di gestione essenziale"*.

Secondo la Spagna, tuttavia, occorre operare una fondamentale distinzione: il gestore spagnolo, ADIF, si qualifica quale impresa pubblica che, *"secondo la normativa nazionale, deve necessariamente dipendere da un ministero"*, con la conseguenza che essa non è legittimata *"ad adottare norme di legge, spettando tale competenza al ministero dal quale essa dipende"*. Secondo la normativa spagnola, l'ADIF svolge *"funzioni di controllo, di liquidazione e di fissazione del diritto dovuto in ciascun caso concreto, nonché la riscossione del medesimo"*.

La conclusione cui giunge la Spagna è quella secondo cui l'ADIF determina e riscuote i diritti nel caso concreto, mentre il Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti provvede alla *"determinazione in via generale dei diritti, fissando in definitiva l'ambito e il sistema di imposizione corrispondenti a tali diritti, nonché la determinazione dei sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura"*. In altri termini, in Spagna, il Ministero provvede ad elaborare i parametri di riferimento per la determinazione dei diritti, i quali sono successivamente applicati, caso per caso, dal gestore della rete.

⁵⁶ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 28 febbraio 2013, causa n. 483/10, Commissione Europea/Regno di Spagna. Cfr., altresì, il Comunicato stampa della Corte di Giustizia dell'Unione europea n. 20/13 del 28 febbraio 2013.

Contrariamente alla lettura interpretativa offerta dalla Spagna, i Giudici comunitari precisano che l'*articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2001/14 contiene solo l'espressione «determina i diritti», senza altre precisazioni e senza operare distinzioni tra diversi tipi o livelli di determinazione dei diritti*".

A ciò deve aggiungersi il rilievo secondo cui è la medesima normativa comunitaria a distinguere le competenze spettanti agli Stati membri da quelle attribuite al gestore dell'infrastruttura ferroviaria in materia di imposizione dei diritti: difatti, i Giudici evidenziano che *"spetta agli Stati membri stabilire un quadro per l'imposizione dei diritti mentre la determinazione del diritto e la sua riscossione spettano al gestore dell'infrastruttura"*.

Nell'accogliere il ricorso presentato dalla Commissione, la Corte sottolinea che la normativa spagnola risulta essere in violazione con il dettato comunitario e, in particolare, con il principio di *"indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura"*. Nel caso di specie, a causa delle funzioni attribuite al Ministero, il gestore ADIF non dispone *"di un certo grado di flessibilità per la determinazione dell'importo dei diritti in modo da consentirgli di farne uso in quanto strumento di gestione"*, posto che l'attività da quest'ultimo esercitata appare essere limitata alla sola *"fissazione del diritto concreto in ciascun caso particolare, applicando una formula fissata in precedenza mediante decreto ministeriale"*.

3.6.1 L'IMPORTANZA DELL'ADOZIONE DI "BEST PRACTICES" DA PARTE DEL GESTORE DELLA RETE E DELLE IMPRESE FERROVIARIE ALL'INTERNO DEL SISTEMA DI IMPOSIZIONE DEI DIRITTI DI UTILIZZO DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA.

Un ulteriore profilo di censura sottolineato dalla Commissione attiene alla circostanza che la normativa spagnola non prevederebbe, all'interno del sistema di imposizione dei diritti di utilizzo della rete, un sistema di miglioramento delle prestazioni in grado di ridurre al minimo le perturbazioni e di migliorare le prestazioni della rete ferroviaria.

Secondo la Commissione, infatti, la normativa spagnola è carente di un sistema di prestazioni diretto a incentivare sia le imprese ferroviarie che il gestore dell'infrastruttura a migliorare le prestazioni della rete.

I Giudici comunitari, aderendo alle posizioni della Commissione, sottolineano che occorre introdurre effettivamente detto sistema di prestazioni all'interno delle regole di determinazione dei diritti, non essendo, pertanto, a tal fine sufficiente la previsione di mere sanzioni pecunarie che *"reprimono talune infrazioni legate a*

perturbazioni della rete dovute alle sole imprese ferroviarie e non al gestore dell'infrastruttura, come avviene in Spagna.

Nello stesso senso deve essere letta la norma che dispone di un "diritto di riserva" atto a legittimare il gestore della rete spagnola alla percezione dei diritti per capacità ferroviarie richieste ma successivamente non utilizzate: detta ultima disposizione presenta, secondo i Giudici, *"una finalità più limitata di quella di incentivare a ridurre le perturbazioni e a migliorare le prestazioni della rete, vale a dire quella di usare in modo efficace le capacità"*.

3.6.2 IL SOGGETTO COMPETENTE AI FINI DELL'ASSEGNAZIONE DELLA CAPACITÀ DI INFRASTRUTTURA FERROVIARIA.

Da ultimo, la Commissione rileva che la normativa spagnola si pone in contrasto con la Direttiva 2001/14/CE, nella parte in cui attribuisce al Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti la funzione di stabilire i criteri di priorità nell'assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria per l'ipotesi in cui si verificano *"circostanze speciali o eccezionali"* (es. saturazione della rete o accavallamento delle domande per un medesimo orario di servizio).

In particolare, il Ministero spagnolo avrebbe la possibilità di privilegiare differenti criteri di ripartizione delle linee ferroviarie, in relazione alle tipologie di servizi espletati su ciascuna linea, tenendo in particolare considerazione i *"servizi di trasporto merci"*.

Secondo la Commissione ciò sarebbe in contrasto con la normativa comunitaria, la quale richiederebbe agli Stati membri di stabilire regole specifiche di ripartizione di capacità, con l'ulteriore precisazione che solo il gestore dell'infrastruttura può, in taluni casi, accordare la priorità a determinati servizi.

Aderendo alle posizioni della Commissione, la Corte di Giustizia sottolinea la mancata aderenza della normativa spagnola ai principi comunitari, posto che le regole specifiche di ripartizione della capacità *"non possono essere interpretate nel senso che conferiscono un potere di valutazione discrezionale al Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti per attribuire le capacità dell'infrastruttura"*: detta funzione spetta, in ogni caso, al gestore della rete, soggetto indipendente rispetto alle imprese di trasporto.

CAPITOLO 4. L'ORGANISMO DI REGOLAZIONE.

Tra gli aspetti toccati dalla Direttiva 2012/34/UE (e, precedentemente, dalla Direttiva 2001/14/CE) merita di essere ricordata la previsione circa la istituzione

di un apposito Organismo, denominato Organismo di regolazione, dotato di specifiche prerogative ed attribuzioni (art. 55)⁵⁷.

In primo luogo, l'Organismo di regolazione "*è un'autorità indipendente sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale*", oltre ad essere una personalità "*giuridicamente distinta e indipendente da qualsiasi altro ente pubblico o privato*".

La norma di cui all'art. 55 prosegue precisando che detto organismo è, inoltre, "*indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria*" dal gestore della rete e dai richiedenti tracce ferroviarie, nonché "*funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico*".

Sotto il profilo delle competenze, sempre l'art. 55 prevede una serie di ipotesi nelle quali un soggetto richiedente la capacità di infrastruttura ferroviaria può adire l'Organismo di regolazione.

In particolare, secondo la norma, nel caso in cui il richiedente si ritenga vittima di "*un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio*", con particolare riferimento ai provvedimenti assunti dal gestore della rete o da un'altra impresa di trasporto, la normativa riconosce la possibilità di adire l'Organismo di regolazione. Si riportano di seguito le ipotesi previste dalla normativa comunitaria:

- a) prospetto informativo della rete nella versione provvisoria e in quella definitiva;
- b) criteri in esso contenuti;
- c) procedura di assegnazione e relativo esito;
- d) sistema di imposizione dei canoni;
- e) livello o struttura dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura che è tenuto o può essere tenuto a pagare;
- f) accordi per l'accesso;
- g) accesso ai servizi e canoni imposti per il loro utilizzo.

Il legislatore ha, poi, previsto che "*le trattative tra i richiedenti e un gestore dell'infrastruttura concernenti il livello dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura sono permesse soltanto se si svolgono sotto la supervisione dell'organismo di regolamentazione*", la cui decisione è soggetta a sindacato giurisdizionale in ciascuno Stato membro (comma 10).

⁵⁷ Sull'Organismo di regolazione cfr. S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, cit., pag. 31 ss.; E. CELLI - L. PETTINARI - R. PIAZZA, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., pag. 129 ss.; C. INGRATOCCI, *L'accesso all'infrastruttura ferroviaria e gli obblighi di servizio pubblico*, in L. TULLIO - M. DEIANA (diretto da), *Codice dei trasporti*, cit., pag. 394.

L'analisi delle suddette ipotesi spiegano, pertanto, le ragioni delle disposizioni normative volte a garantire la piena indipendenza dell'Organismo di regolazione rispetto a tutti i soggetti, sia pubblici che privati, operanti nell'ambito del sistema ferroviario della Comunità.

Da ultimo, preme evidenziare che la decisione assunta dall'Organismo è destinata ad essere vincolate per tutte le parti destinatarie della decisione medesima.

Si prevede, inoltre, la possibilità per l'Organismo di regolazione, di *"imporre il rispetto delle proprie decisioni comminando adeguate sanzioni, anche in forma di ammende"* (comma 9).

Sull'Organismo di regolazione si avrà modo di tornare più diffusamente nel prosieguo, in particolare a proposito delle specifiche competenze previste dalla Direttiva 2007/58/CE, con la quale sono stati liberalizzati i servizi internazionali di trasporto di passeggeri, nonché con riferimento all'analisi dei provvedimenti adottati dall'Organismo italiano, l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari.

CAPITOLO 5. LA DISCIPLINA DELLA CERTIFICAZIONE DEI MACCHINISTI ADDETTI ALLA GUIDA DEI LOCOMOTORI E DEI TRENI.

Dopo aver analizzato la normativa comunitaria contenente i requisiti soggettivi necessari alle imprese ferroviarie ai fini dell'accesso al mercato del trasporto ferroviario, appare ora utile analizzare la Direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, la quale racchiude la disciplina relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità⁵⁸.

Il contesto da cui muove la Direttiva in esame è esplicitato nel suo quarto considerando, laddove è possibile apprendere che *"uno studio realizzato nel 2002 dalla Commissione ha messo in luce la grande difformità delle normative nazionali relative alle condizioni di certificazione dei macchinisti. Per ovviare a questa situazione e salvaguardare in pari tempo l'attuale elevato livello di sicurezza del sistema ferroviario comunitario è pertanto necessario adottare norme comunitarie per la certificazione dei macchinisti"*⁵⁹.

⁵⁸ Pubblicata in GU L 315 del 3 dicembre 2007, pag. 51. Per un'analisi dei contenuti relativi alla normativa nazionale di attuazione della Direttiva 2007/59/CE si rinvia alla lettura di A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, cit., pagg. 63 e 64.

⁵⁹ Ci si riferisce allo Studio condotto da ATKINS dal titolo *"Training and staff requirements for railway staff in cross - border operations"*, *Final Report, Annex 1(Country inventories) e Annex 2 (Cross-border case studies)* del 28 novembre 2002 (D G T R E N S T U D Y B 2 7 0 2 B / E 2 / S I 2 . 3 2 7 3 8 8).

Più in particolare, dalle conclusioni dello studio condotto nel 2002 è scaturita la consapevolezza, in seno alle Istituzioni comunitarie, circa *"l'estrema diversità delle normative nazionali sulle modalità di certificazione dei macchinisti (...) e, infine, le difficoltà operative che ne scaturiscono per l'organizzazione dei servizi transfrontalieri. Lo studio ha confermato che il personale di bordo addetto ad operazioni transfrontaliere, come pure il personale incaricato dell'ispezione del materiale rotabile proveniente da altri Stati membri o dall'estero, nonché il controllo (...) dei treni effettuato con personale di bordo straniero, richiedono necessariamente conoscenze e formazione supplementari"*.

E' in tale contesto che si inserisce la Direttiva 2007/59/CE, con la quale sono state dettate disposizioni comuni con lo scopo di *"agevolare la mobilità dei macchinisti fra gli Stati membri e da una impresa ferroviaria all'altra e, in termini generali, agevolare il riconoscimento delle licenze e dei certificati complementari armonizzati da parte di tutti i soggetti operanti nel settore ferroviario. A tal fine è fondamentale dettare i requisiti minimi che il richiedente dovrebbe soddisfare per ottenere una licenza o un certificato complementare armonizzato"* (sesto considerando).

In linea con tale obiettivo, da un lato si prevede l'elaborazione di una disciplina applicabile *"ai macchinisti addetti alla condotta dei locomotori e dei treni nel sistema ferroviario della Comunità [che svolgono la propria attività] per conto di un'impresa ferroviaria"* (art. 2, primo comma) e, dall'altro lato, sono disciplinate *"le condizioni e le procedure"* per la relativa certificazione (art. 1).

Il legislatore non omette di illustrare i contenuti delle espressioni utilizzate e precisa, pertanto, che il *"macchinista"* è *"una persona capace e autorizzata a condurre in modo autonomo, responsabile e sicuro i treni, inclusi i locomotori, i locomotori di manovra, i treni adibiti a lavori, i veicoli ferroviari adibiti alla manutenzione e i treni per il trasporto di passeggeri e di merci per ferrovia"* (art. 3, lettere b e c).

5.1. LA LICENZA.

La documentazione che i macchinisti debbono possedere per poter condurre i treni sulle linee ferroviarie comunitarie è rappresentata dalla licenza e da uno o più certificati.

Per quanto attiene alla licenza, questa è rilasciata al macchinista che *"soddisfa le condizioni minime per quanto riguarda i requisiti medici, la formazione scolastica di base e la competenza professionale generale"* ed ha lo scopo di identificare univocamente il macchinista e l'autorità competente al relativo

rilascio, la quale "*stabilisce la durata di validità*" di tale documento (art. 4, comma 1, lettera a, Direttiva 2007/59/CE).

Ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 2007/59/CE, la licenza è "*di proprietà del titolare ed è rilasciata dall'autorità*" preposta alla sicurezza in ciascuno Stato membro (autorità che formerà oggetto di specifica disamina nell'ambito della parte seconda del presente lavoro).

Di tutto rilievo è anche l'art. 7, il quale dispone che "*la licenza è valida su tutto il territorio della Comunità*".

Ciò premesso, la Direttiva 2007/59/CE provvede ad individuare i requisiti soggettivi necessari ai fini della richiesta e del conseguimento della licenza da parte del macchinista, i quali sono descritti dagli artt. 10 e 11.

Il primo requisito è quello dell'età minima, stabilito dagli Stati membri e che, in ogni caso, "*non può essere inferiore a venti anni. Tuttavia, gli Stati membri possono rilasciare licenze ai richiedenti a partire dall'età di diciotto anni; la validità è allora limitata al territorio dello Stato membro che la rilascia*".

Il secondo requisito, di più ampio spettro, è finalizzato a dimostrare l'idoneità psico/fisica del soggetto, nonché la sua competenza professionale.

In particolare, il soggetto interessato deve completare "*con successo almeno nove anni di istruzione (primaria e secondaria) e (...) con esito positivo una formazione di base equivalente al livello 3 di cui alla decisione 85/368/CEE del Consiglio, del 16 luglio 1985, relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle Comunità europee*"⁶⁰.

Vi è poi la dimostrazione della "*idoneità fisica superando un esame medico*"⁶¹.

Per quanto riguarda l'idoneità psicologica ai fini dell'esercizio della professione, la normativa prescrive il superamento di un "*esame condotto da uno psicologo o da un medico*".

Infine, il soggetto richiedente la licenza deve dimostrare "*le proprie competenze professionali generali superando un esame riguardante, come minimo, le materie generali indicate nell'allegato IV*" della Direttiva in parola (es. conduzione del treno)⁶².

⁶⁰ Come precisato dall'Allegato alla Decisione citata nel testo, il livello 3 attesta una "*istruzione obbligatoria e/o formazione tecnica complementare o formazione tecnica scolastica o altra, di livello secondario. (...) Questa attività riguarda prevalentemente un lavoro tecnico che può essere svolto in modo autonomo e/o comporta altre responsabilità come quelle di programmazione e coordinamento*".

⁶¹ Per quanto riguarda, nello specifico, i requisiti medici dei macchinisti, sia concesso rinviare alla lettura dell'Allegato II.

⁶² Si riporta, per completezza, il testo dell'Allegato IV, Direttiva 2007/59/CE, il quale è deputato a disciplinare le "*Conoscenze professionali generali e requisiti relativi alla licenza*". In particolare, l'Allegato indica "*gli obiettivi che seguono rientrano nel quadro della formazione generale:*
- *acquisizione della conoscenza e della pratica delle tecniche ferroviarie, compresi i principi in materia di sicurezza e la filosofia che è alla base delle normative di esercizio,*

L'articolo 14 prevede come il rilascio della licenza (ovvero l'aggiornamento dei dati, il rinnovo o il duplicato della licenza medesima) avvenga sulla base di un'apposita procedura oggetto di pubblicazione da parte dell'autorità a ciò competente e che il rilascio abbia luogo, in ogni caso, *"entro un mese dal ricevimento di tutti i documenti necessari"*.

Per quanto riguarda la durata della licenza, il principio generale è quello per cui essa ha validità decennale (art. 14), tuttavia la conservazione della validità del documento è subordinata al superamento, da parte del macchinista, di *"esami e/o i controlli periodici relativi alle condizioni di idoneità (...), ai requisiti medici (...)"* nonché alla dimostrazione del permanente possesso delle *"conoscenze professionali generali"*⁶³.

5.2. IL CERTIFICATO.

Oltre al possesso della licenza, la Direttiva 2007/59/CE prescrive ai macchinisti la necessità di acquisire *"uno o più certificati che indicano le infrastrutture sulle quali il titolare è autorizzato a condurre e che specificano il materiale rotabile che il titolare è autorizzato a condurre"* (art. 4, lett. b).

Lo scopo del certificato è, quindi, quello di identificare univocamente il mezzo che il macchinista sarà autorizzato a condurre: la *"categoria A"* comprende *"locomotori di manovra, treni adibiti a lavori, veicoli ferroviari adibiti alla manutenzione e qualsiasi altro locomotore quando è utilizzato per la manovra"*, mentre la *"categoria B"* fa riferimento a convogli adibiti al *"trasporto di persone e/o di merci"*.

-
- *acquisizione della conoscenza e delle procedure relative ai rischi legati all'esercizio ferroviario e ai differenti mezzi a disposizione per gestirli,*
 - *acquisizione della conoscenza e della pratica con riferimento ai principi base di una o più modalità operative,*
 - *acquisizione della conoscenza e della pratica con riferimento ai treni, alla relativa composizione e ai requisiti tecnici delle motrici, dei vagoni, delle carrozze e altro materiale rotabile.*
- In particolare, il macchinista deve essere in grado di:*
- *valutare le condizioni concrete di esercizio del mestiere di macchinista, la sua importanza e le sue esigenze professionali e personali (periodi di lavoro prolungati, assenza da casa, ecc.),*
 - *mettere in pratica le norme di sicurezza del personale,*
 - *identificare il materiale rotabile,*
 - *conoscere e applicare in modo preciso un metodo di lavoro,*
 - *individuare i vari documenti di riferimento e di applicazione (libretto "procedure" e libretto "linea", come definiti nella STI "operativa", manuale di conduzione, guida per la riparazione dei guasti, ecc.),*
 - *apprendere comportamenti compatibili con responsabilità di sicurezza essenziali,*
 - *conoscere l'esistenza delle procedure in caso di incidenti nei quali sono coinvolte persone,*
 - *distinguere i rischi legati all'esercizio ferroviario in generale,*
 - *conoscere l'esistenza dei differenti principi della sicurezza della circolazione,*
 - *applicare i principi fondamentali dell'elettrotecnica".*

⁶³ V. Allegati III e IV.

La differente disciplina prevista per il certificato è apprezzabile anche alla luce del fatto che detto documento è rilasciato dall'impresa o dal gestore di cui il macchinista è dipendente (art. 6, comma 2) ed ha una validità limitata alle sole infrastrutture ed al materiale rotabile in esso indicati (art. 7, comma 2).

Per quanto attiene ai requisiti necessari ai fini della richiesta e del successivo rilascio del certificato in parola, occorre fare riferimento agli artt. 12 e 13 della Direttiva 2007/59/CE, diretti a disciplinare, rispettivamente, le conoscenze linguistiche e le qualifiche professionali che il richiedente deve dimostrare di possedere.

Sotto il primo profilo, la Direttiva richiede al macchinista di attestare la conoscenza di "*cognizioni linguistiche nella lingua indicata dal gestore dell'infrastruttura interessato*". Appare chiaro, infatti, come la conoscenza della lingua straniera possa permettere al macchinista di comunicare, soprattutto a fronte di situazioni di rischio o emergenza⁶⁴.

Sotto il profilo delle qualifiche professionali, il macchinista deve aver superato "*un esame vertente sulle sue conoscenze e competenze professionali relative al materiale rotabile per il quale è chiesto il certificato*" (es. prove e verifiche da condurre prima della partenza, conoscenza del materiale rotabile, prova dei freni etc..).

Il comma 2 dell'art. 13 prescrive al richiedente il superamento di "*un esame vertente sulle sue conoscenze e competenze professionali relative alle infrastrutture per le quali è chiesto il certificato*": il macchinista dovrà, pertanto, dimostrare di saper svolgere determinate operazioni relative alla conduzione del mezzo (es. prova di frenata sul treno, conoscenza della linea ferroviaria, conduzione del treno, etc..).

Per quanto riguarda la procedura relativa al rilascio del certificato di cui si discute, essa è stabilita da ciascuna impresa ferroviaria e dal gestore della rete, ivi compresi i rimedi esperibili in caso di disaccordo, da parte del macchinista, sui provvedimenti assunti (art. 15).

⁶⁴ L'Allegato VI richiede, poi, al macchinista di "*essere in grado di utilizzare i messaggi e la metodologia di comunicazione specificati nelle STI "operative"*" e di "*di comunicare conformemente al livello 3 della seguente tabella:*

Livello linguistico e di comunicazione

La capacità di esprimersi oralmente in una lingua può essere suddivisa in cinque livelli:

Livello | Descrizione |

5 | adattare il modo di parlare in funzione dell'interlocutore avanzare un parere negoziare convincere consigliare |

4 | far fronte a situazioni del tutto impreviste formulare ipotesi esprimere un parere motivato |

3 | far fronte a situazioni pratiche in cui si presenta un elemento imprevisto descrivere partecipare a una conversazione semplice |

2 | far fronte a situazioni pratiche semplici porre domande rispondere a domande |

1 | parlare usando frasi memorizzate".

Al pari della licenza, sono previsti *"esami e/o ai controlli periodici relativi alle condizioni di idoneità di cui agli articoli 12 e 13"* affinché il certificato conservi la sua validità, con la precisazione che *"la frequenza di tali esami e/o controlli è fissata dall'impresa ferroviaria o dal gestore dell'infrastruttura di cui il macchinista è dipendente o presso cui è sotto contratto"* (art. 16).

Nel caso in cui il macchinista cessi dal proprio impiego, l'art. 17 prescrive che *"il certificato perde la sua validità"*, tuttavia, con una previsione di favore, il legislatore ha sancito la possibilità, per il macchinista, di ricevere copia autentica del certificato e di tutta la documentazione attestante il percorso formativo seguito, le qualifiche ricoperte e le esperienze professionali accumulate: detti documenti dovranno essere espressamente presi in considerazione dall'impresa ferroviaria o dal soggetto gestore che provvederanno a rilasciare al macchinista un certificato.

5.3. DISPOSIZIONI COMUNI.

La Direttiva 2007/59/CE racchiude, poi, una serie di disposizioni comuni sia per la licenza che per il certificato.

In particolare, l'art. 18 individua precise ipotesi di responsabilità in capo alle imprese ferroviarie ed ai gestori dell'infrastruttura, disponendo che detti soggetti *"sono tenuti ad assicurarsi e a controllare che le licenze e i certificati dei loro macchinisti dipendenti o sotto contratto siano validi"*. A tal fine, essi sono obbligati ad istituire un c.d. *"sistema di monitoraggio dei loro macchinisti"* e, ove i risultati di detto sistema facciano dubitare *"della competenza di un macchinista e dell'opportunità di mantenere in vigore la sua licenza o il suo certificato"*, tali soggetti dovranno assumere i provvedimenti ritenuti più opportuni.

Anche sul macchinista incombono alcuni obblighi, segnatamente in grado di impattare sulla modalità di conduzione della propria attività e, dunque, sulla sicurezza della circolazione ferroviaria.

E' sempre l'art. 18 a disporre che *"se un macchinista ritiene che il suo stato di salute faccia dubitare della sua idoneità al lavoro, egli ne informa immediatamente l'impresa ferroviaria o il gestore dell'infrastruttura, a seconda del caso"*.

Correlativamente, non appena il datore di lavoro del macchinista viene a conoscenza della inidoneità del dipendente alla svolgimento della propria occupazione, occorrerà assumere *"immediatamente i provvedimenti necessari"*, come la prescrizione di visite mediche periodiche e, se necessario, il ritiro del certificato.

Può non apparire di poco conto anche la previsione secondo cui occorre, comunque, assicurare che *"durante il servizio il macchinista non sia mai sotto l'influenza di una qualsivoglia sostanza in grado di comprometterne la concentrazione, la vigilanza o il comportamento"* (art. 18, secondo comma, seconda parte).

Il Capo IX della Direttiva 2007/59/CE è dedicato al regime dei controlli ed alle conseguenti sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme previste dalla Direttiva medesima.

L'art. 29 dispone la possibilità, per l'autorità competente, di compiere verifiche *"in qualsiasi momento, a bordo dei treni che circolano nel territorio di sua competenza [allo scopo di accertare] che il macchinista sia munito dei documenti rilasciati a norma della presente direttiva"*.

Più in generale, il comma 3 prevede che la medesima autorità possa compiere indagini, questa volta *"riguardanti l'ottemperanza alla presente direttiva da parte dei macchinisti, delle imprese ferroviarie, dei gestori delle infrastrutture, degli esaminatori e dei centri di formazione che esercitano la loro attività nel territorio di sua competenza"*.

Il comma 4 elenca le possibili sanzioni applicabili al macchinista risultato privo dei necessari requisiti: in particolare:

- la licenza potrà essere sospesa in via *"provvisoria o definitiva in funzione della gravità del rischio creatosi per la sicurezza ferroviaria"*. In questo caso, il legislatore non spreca l'occasione per precisare che l'autorità competente *"notifica immediatamente la propria decisione, motivandola, al macchinista interessato e al suo datore di lavoro, senza pregiudizio del diritto di revisione di cui all'articolo 21"* e *"indica la procedura da seguire per il ripristino della licenza"*⁶⁵;

- qualora si tratti del certificato, l'autorità competente potrà rivolgersi al soggetto che ha provveduto al relativo rilascio per chiedere *"un controllo complementare o la sospensione del certificato"*: in ogni caso, l'organo emittente dovrà prendere tutte le misure ritenute opportune, da comunicare all'autorità entro le successive quattro settimane. In questo caso, *"l'autorità competente può vietare ai*

⁶⁵ La lettera b dell'art. 29 della Direttiva 2007/59/CE prevede che *"se si tratta di una licenza rilasciata dall'autorità competente di un altro Stato membro, l'autorità competente si rivolge all'autorità dell'altro Stato membro e presenta una richiesta motivata ai fini di un controllo complementare o della sospensione della licenza. L'autorità competente richiedente informa la Commissione e le altre autorità competenti della sua richiesta. L'autorità che ha rilasciato la licenza in questione esamina la domanda entro quattro settimane e comunica la propria decisione all'altra autorità. L'autorità che ha rilasciato la licenza informa altresì la Commissione e le altre autorità competenti della decisione. Qualsiasi autorità competente può vietare ai macchinisti di operare nella sua giurisdizione in attesa della notifica della decisione dell'autorità che ha rilasciato la licenza"*.

macchinisti di operare nella sua giurisdizione in attesa della relazione dell'organismo emittente e informa la Commissione e le altre autorità competenti al riguardo".

Ad ogni buon conto, se l'autorità competente ritiene che il macchinista rappresenti *"un rischio grave per la sicurezza delle ferrovie"* potrà prendere *"immediatamente le misure necessarie, quali la richiesta al gestore dell'infrastruttura di fermare il treno e di vietare al macchinista di operare nel suo territorio per tutto il tempo necessario"*, fermo restando l'obbligo di informare la Commissione e le altre autorità competenti circa la propria decisione.

Non da ultimo, sia concesso solamente accennare alla circostanza che le disposizioni contenute nella Direttiva 2007/59/CE, unitamente alla esigenza, avvertita a livello comunitario, di procedere ad un'armonizzazione delle disposizioni in essa contenute, hanno trovato specifica attuazione nell'ambito dei seguenti provvedimenti:

- Decisione della Commissione, del 29 ottobre 2009, sull'adozione di parametri fondamentali per i registri delle licenze di conduzione treni e dei certificati complementari previsti dalla direttiva 2007/59/CE⁶⁶;
- Regolamento (UE) n. 36/2010 della Commissione del 3 dicembre 2009 relativo ai modelli comunitari di licenza di conduzione treni, certificato complementare, copia autenticata del certificato complementare e i moduli di domanda di licenza di conduzione treni, a norma della direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁶⁷;
- Decisione della Commissione del 22 novembre 2011 relativa ai criteri per il riconoscimento dei centri di formazione coinvolti nella formazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni, nonché ai criteri per il riconoscimento degli esaminatori dei macchinisti e ai criteri per l'organizzazione degli esami a norma della direttiva 2007/59/CE⁶⁸;
- Raccomandazione della Commissione del 22 novembre 2011 relativa alla procedura per il riconoscimento dei centri di formazione e degli esaminatori dei macchinisti addetti alla guida di treni⁶⁹.

CAPITOLO 6. L'ATTUALE STATO DI LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO.

⁶⁶ Notificata con il numero C(2009) 8278 e pubblicata in GU L 008 del 13 gennaio 2010, pag. 0017.

⁶⁷ Pubblicato in GU L 013 del 19 gennaio 2010, pag. 1.

⁶⁸ Pubblicata in GU L 314 del 29 novembre 2011.

⁶⁹ Pubblicata in GU L 314 del 29 novembre 2011.

Dopo aver definito la nozione di "impresa ferroviaria", unitamente alla normativa diretta a prevedere i requisiti necessari ai fini di permettere l'accesso all'infrastruttura ferroviaria, appare ora indispensabile individuare con esattezza i segmenti del mercato ferroviario che risultano essere, allo stato attuale, aperti al libero mercato, ricordando ancora una volta che *"la liberalizzazione è stata graduale e (...) non può ritenersi ancora completa"*⁷⁰.

Sul punto, infatti, sia concesso rimarcare che il processo di progressiva apertura del mercato del trasporto di merci e di passeggeri su rotaia è stato realizzato dal legislatore mediante l'emanazione di appositi provvedimenti normativi, segnatamente rappresentati dallo strumento delle Direttive, le quali sono state oggetto di successivo recepimento da parte degli Stati membri.

In particolare, l'atteggiamento adottato dal legislatore comunitario è stato caratterizzato, da un lato, dalla elaborazione di disposizioni normative dirette ad attuare liberalizzazioni "parziali" e progressive nel corso del tempo e, dall'altro lato, dall'adozione di una disciplina diversificata in relazione al trasporto di merci e di passeggeri.

In estrema sintesi, se il mercato del trasporto di merci risulta essere, ad oggi, pienamente liberalizzato, non altrettanto può dirsi con riferimento a quello di passeggeri.

6.1. LA COMPLETA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO DI MERCI AD OPERA DELLA DIRETTIVA 91/440/CEE E DEI PROVVEDIMENTI CONTENUTI NEL PRIMO E NEL SECONDO PACCHETTO FERROVIARIO.

Il processo di liberalizzazione che ha coinvolto i servizi di trasporto ferroviario è avvenuto, come accennato, per fasi successive: in primo luogo, il legislatore ha provveduto ad applicare gradualmente i principi di libero mercato al settore del trasporto delle merci.

⁷⁰ M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 378. Gli Autori riflettono, poi, sulle ragioni sottese al mancato raggiungimento, a livello dei singoli Stati membri, degli obiettivi previsti in sede comunitaria, soprattutto sotto il profilo della modesta attrattività che caratterizza, a tutt'oggi, il trasporto ferroviario rispetto alle altre modalità di trasferimento di merci e di passeggeri. In particolare, sottolineano che *"la tendenza da parte di alcuni Stati membri ad interpretare restrittivamente la normativa comunitaria in materia di liberalizzazione del trasporto ferroviario"* parrebbe riconnettersi alla constatazione della *"specificità del trasporto ferroviario, che non sempre può essere gestito secondo logiche commerciali che mal si conciliano con l'interesse pubblico sottostante la fornitura di determinati servizi, e nella presenza di elevati costi fissi, che non riescono ad essere interamente coperti con i ricavi commerciali senza la previsione di sovvenzioni pubbliche"* (M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 380, i quali riportano, sul punto, il pensiero di A. DENTATO, *Riforme ferroviarie: vent'anni perduti*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2009, pag. 28).

E' possibile ricostruire tale processo di riforma secondo le seguenti tappe⁷¹:

- in origine, la Direttiva 91/440/CEE riconosceva alle sole associazioni internazionali di imprese, "*negli Stati membri in cui sono stabilite le imprese ferroviarie che costituiscono l'associazione*", diritti di accesso e di transito, nonché diritti di transito "*negli altri Stati membri per la prestazione di servizi di trasporto internazionali tra gli Stati membri in cui sono stabilite le imprese che costituiscono l'associazione*" (art. 10, primo comma).

E' bene precisare che con l'espressione "*associazione internazionale di imprese ferroviarie*" il legislatore comunitario ha fatto riferimento a "*qualsiasi associazione comprendente almeno due imprese ferroviarie stabilite in Stati membri diversi che abbia lo scopo di fornire prestazioni di trasporto internazionale tra Stati membri*" (art. 3), mentre il servizio di trasporto internazionale è quello nel quale il treno "*attraversa almeno una frontiera di uno Stato membro*" (art. 3 della Direttiva 2012/34/UE)⁷².

⁷¹ Per una disamina della evoluzione normativa in materia di trasporto ferroviario di merci v., altresì, il documento di ISFORT, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario comunitario e nazionale - Progress Report* -, settembre 2008, consultabile sul sito internet <http://www.isfort.it/sito/ricerca/TrasportoPubblico/Documenti/LiberTrasportoFerrov08.pdf>, nonché il dossier di UNIONTRASPORTI TRASPORTI LOGISTICA INFRASTRUTTURE, *I processi di liberalizzazione nel settore ferroviario*, aprile 2008, consultabile su internet.

⁷² A questo proposito può essere utile richiamare il celebre caso dell'impresa ferroviaria tedesca *Georg Verkehrsorganisation GmbH* (GVG), attiva nel mercato dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri, che ha visto coinvolto Ferrovie dello Stato S.p.a. (cfr. il Comunicato stampa della Commissione europea del 5 luglio 2001 IP/01/1962 dal titolo "*La Commissione ammonisce le Ferrovie dello Stato a garantire l'accesso al mercato ferroviario italiano*"). La vicenda trae origine da una denuncia presentata il 25 ottobre 1999 da GVG alla Commissione europea, lamentando come dal 1995 Ferrovie dello Stato S.p.A. le impedisse di accedere al mercato ferroviario italiano allo scopo di fornire servizi di trasporto internazionale di passeggeri di collegamento tra la Germania e l'Italia. In particolare, FS S.p.a., abusando della posizione dominante detenuta sul mercato ferroviario italiano, in qualità di storico operatore ferroviario, avrebbe rifiutato di concedere l'accesso a GVG all'infrastruttura italiana, nonché di avviare delle trattative sulla costituzione di un'associazione internazionale con FS e di fornire trazione. Preme, infatti, ricordare come, all'epoca dei fatti, la Direttiva 91/440/CEE riconoscesse alle sole associazioni internazionali di imprese ferroviarie la possibilità di accedere al mercato degli Stati membri per fornire servizi di trasporto internazionale di passeggeri. Il 22 giugno 2001 la Commissione ha provveduto ad inoltrare a FS una comunicazione degli addebiti, rilevando come FS avesse sfruttato in maniera abusiva la propria posizione dominante nei mercati a monte: in particolare, FS avrebbe impedito a GVG di accedere all'infrastruttura italiana rifiutando di fornire informazioni e di fornire la trazione richieste dall'operatore tedesco. Infine, FS si sarebbe rifiutata di costituire un'associazione internazionale con GVG. Così facendo, secondo la Commissione, FS avrebbe ottenuto il risultato di eliminare tutta la concorrenza sul mercato a valle del trasporto ferroviario di passeggeri. Il 30 ottobre 2001 si teneva una lunga audizione tra la Commissione e FS, quest'ultima tesa a far rilevare come la riorganizzazione interna al gruppo avesse impedito l'invio delle informazioni richieste da GVG. Sosteneva, inoltre, come la fornitura del servizio di trazione non dipendesse da FS e che non vi fosse alcun obbligo per FS di costituire un'associazione internazionale con l'impresa richiedente. A seguito dell'audizione e dell'espletamento di ulteriori indagini, con Decisione del 27 agosto 2003 (COMP/ 37.685 GVG/FS), la Commissione ha ritenuto che FS, "*negando a GVG l'accesso ai servizi in questione, necessari per svolgere la sua attività, FS ha abusato della sua posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 del trattato CE e dell'articolo 8 del regolamento n. 1017/68*". Ciò posto, FS ha provveduto a sottoscrivere una serie di impegni, offrendosi di "*concludere accordi per la*

- per quanto attiene alle singole imprese ferroviarie, la Direttiva 91/440/CEE originariamente garantiva il "diritto di accesso, a condizioni eque, all'infrastruttura degli altri Stati membri, per l'esercizio dei servizi di trasporti combinati internazionali di merci" (art. 10, secondo comma). In altri termini, a far data dal 1991, la singola impresa ferroviaria non poteva accedere, come contrariamente avveniva per l'associazione di imprese ferroviarie, al mercato del trasporto internazionale di merci, essendole garantito unicamente l'accesso e l'operatività all'interno del mercato del trasporto combinato internazionale di merci.

- attraverso l'emanazione della Direttiva 2001/12/CE⁷³, contenuta nel Primo Pacchetto Ferroviario, e recante modifica della precedente Direttiva 91/440/CEE, si è provveduto a riconoscere ad ogni singola impresa ferroviaria "l'accesso (...) ed il transito per il trasporto internazionale di merci" con riferimento alla c.d. "rete ferroviaria transeuropea"⁷⁴ e, a partire dal 15 marzo 2008, all'"intera rete ferroviaria europea" (art. 1, paragrafo 8).

In questo modo, ogni impresa ferroviaria può offrire qualsiasi tipologia di servizio di trasporto internazionale di merci, (non solo quindi, combinato) sull'intera rete ferroviaria europea, comprendente, ovviamente, anche la rete nazionale dei singoli Stati membri.

- mediante l'elaborazione del Secondo Pacchetto Ferroviario, il legislatore comunitario ha inteso imprimere maggiore incisività al processo di riforma del

costituzione di associazioni internazionali con altre società ferroviarie dell'UE a condizione che queste detengano una licenza a norma della direttiva 95/18/CE e che presentino un progetto ragionevole per la gestione di servizi di trasporto ferroviario in Italia", nonché di "fornire servizi di trazione sulla rete italiana alle imprese ferroviarie che forniscono servizi internazionali di trasporto passeggeri".

⁷³ Pubblicata in GU CE L 75/1 del 15 marzo 2001.

⁷⁴ Si riporta, per completezza, il testo dell'art. 10 bis, secondo cui "la rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci consta degli elementi seguenti: a) le linee ferroviarie indicate nelle carte di cui all'allegato I; b) gli itinerari alternativi, se necessario, in particolare nei pressi di un'infrastruttura a capacità limitata ai sensi della direttiva 2001/14/CE. In caso di offerta dei suddetti itinerari occorre salvaguardare, per quanto possibile, i tempi di viaggio complessivi; c) le linee di accesso a terminali che servono o che potrebbero servire più di un cliente finale e ad altri siti e impianti, comprese le linee affluenti e defluenti; d) le linee di accesso da e verso i porti elencati nell'allegato I, comprese le linee affluenti.

2. Le linee affluenti indicate alle lettere c) e d) del paragrafo 1 coprono, alle due estremità del viaggio, la maggior distanza tra 50 km e il 20 % della lunghezza del viaggio sulle linee ferroviarie di cui al paragrafo 1, lettera a). Il Belgio e il Lussemburgo, in quanto Stati membri con una rete relativamente piccola o concentrata, possono limitare, dopo il 15 marzo 2003, la lunghezza delle linee affluenti nel primo anno ad almeno 20 km e, fino alla fine del secondo anno, ad almeno 40 km".

Per quanto attiene agli ulteriori elementi costitutivi della Rete Ferroviaria Transeuropea per il Trasporto di merci si rinvia alla lettura dell'Allegato I della Direttiva 2011/12/CE, il quale contiene un elenco dei collegamenti ferroviari esistenti in ciascuno degli Stati membri, unitamente alle relative immagini esplicative.

settore, anticipando i termini di scadenza dallo stesso precedentemente fissati ai fini della liberalizzazione del comparto delle merci.

In particolare, con l'art. 1, comma 2 della Direttiva 2004/51/CE, modificativo della Direttiva 91/440/CEE, è stato garantito alle imprese ferroviarie (singolarmente considerate) *"l'accesso alla rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci"* e, *"entro il 1° gennaio 2006, all'intera rete ferroviaria, per l'esercizio dei servizi di trasporto internazionale di merci"* (1° gennaio 2006 e non più, quindi, 15 marzo 2008);

- sempre l'art. 1, comma 3 della Direttiva 2004/51/CEE ha riconosciuto alle imprese ferroviarie, *"entro il 1° gennaio 2007"*, l'accesso *"all'infrastruttura in tutti gli Stati membri per l'esercizio di tutti i tipi di servizi di trasporto ferroviario di merci"*. Con detta ultima precisazione si fa riferimento, dunque, a tutte le tipologie di servizio di trasporto (combinato, internazionale, nazionale, di cabotaggio).

Sulla base, dunque, delle disposizioni normative in questa sede riportate e, in particolar modo, della previsione da ultimo segnalata, appare possibile convenire per il riconoscimento di una compiuta liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di merci con riferimento a tutte le tipologie di servizio esercitabili da parte delle imprese ferroviarie, sia singole che associate, nell'ambito del contesto nazionale dei singoli Stati membri ed in quello internazionale (comunitario).

6.2 LA PARZIALE LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI AD OPERA DEL TERZO PACCHETTO FERROVIARIO.

Discorso diverso merita il segmento del trasporto di passeggeri per ferrovia: il legislatore comunitario ha infatti focalizzato la propria attenzione su detto comparto del trasporto solo di recente, mediante l'elaborazione del Terzo Pacchetto Ferroviario e, segnatamente, della Direttiva 2007/58/CE, la quale ha provveduto ad apportare alcune modifiche alla precedente Direttiva 91/440/CEE⁷⁵.

⁷⁵ Come ricordato da I. G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., pagg. 162 e 163, detta circostanza si riconnette al mancato raggiungimento di una posizione comune tra le Istituzioni comunitarie coinvolte nella fase legislativa di predisposizione del Secondo Pacchetto Ferroviario. Sul punto si ricorda che, *"durante i negoziati per l'approvazione della direttiva 51/2004, il Parlamento europeo ha dovuto, suo malgrado, accettare il rifiuto del Consiglio di regolare la liberalizzazione dei servizi ferroviari passeggeri nell'ambito della suddetta direttiva. Dunque, le singole imprese ferroviarie stabilite in uno Stato membro possono accedere all'infrastruttura ferroviaria in tutti gli Stati membri unicamente per la prestazione di servizi di trasporto internazionale e nazionale di merci, ma non passeggeri: a una piena ed effettiva apertura del mercato dei servizi merci si contrappongono le limitazioni sussistenti nell'ambito del trasporto passeggeri, che può essere effettuato unicamente da associazioni internazionali di imprese ferroviarie che effettuino servizi internazionali"*.

Nello specifico, se da un lato già la Direttiva 91/440/CEE riconosceva taluni diritti alle (sole) associazioni internazionali di imprese di trasporto ferroviario, dall'altro lato occorre segnalare come per un prolungato periodo di tempo il legislatore comunitario non abbia emanato alcuna disposizione normativa diretta a riconoscere, alle singole imprese ferroviarie, diritti di accesso al mercato del trasporto di passeggeri.

La Direttiva 2007/58/CE, nel modificare la Direttiva 91/440/CEE, ha riconosciuto alle imprese ferroviarie *"il diritto di accesso all'infrastruttura di tutti gli Stati membri per l'esercizio di servizi di trasporto internazionale di passeggeri"*, con decorrenza dal 1° gennaio 2010, con l'ulteriore previsione che, durante lo svolgimento di detto servizio, le imprese ferroviarie *"hanno il diritto di far salire passeggeri in ogni stazione situata lungo il percorso internazionale e farli scendere in un'altra stazione, incluse le stazioni situate in uno stesso Stato membro"* (art. 1, n. 8, il cui testo è oggi corrispondente all'art. 10, secondo comma, Direttiva 2012/34/UE, abrogativa della suddetta Direttiva 91/440/CEE).

Onde permettere una maggiore comprensione del dato normativo, occorre rilevare che nel fornire il servizio di trasporto internazionale di passeggeri *"il treno attraversa almeno una frontiera di uno Stato membro"* e la finalità principale dell'impresa vettrice è quella di *"trasportare passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi"* (art. 3, Direttiva 2012/34/UE).

6.2.1 LE LIMITAZIONI ALLA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO INTERNAZIONALE DI PASSEGGERI.

Ai fini di completare il quadro normativo in materia, è d'uopo segnalare come il legislatore comunitario abbia dettato una serie articolata di deroghe in grado di incidere in misura differente relativamente al diritto di accesso, da parte delle imprese ferroviarie, al mercato dei servizi ferroviari di passeggeri in ambito internazionale (comunitario).

Invero, l'articolo 11 della Direttiva 2012/34/UE prevede che *"gli Stati membri possono limitare il diritto di accesso [all'infrastruttura ferroviaria] sui servizi fra una stazione di partenza e una di destinazione che sono oggetto di uno o più contratti di servizio pubblico che sono conformi al diritto dell'Unione"*, ove detto accesso possa *"compromett[ere] l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico"*.

Il comma 5 prevede un'ulteriore ipotesi di deroga al libero accesso, segnatamente nel caso in cui, lungo il percorso di un servizio di trasporto internazionale di passeggeri, *"un diritto esclusivo al trasporto di passeggeri tra le stazioni in questione è stato concesso a titolo di un contratto di concessione attribuito prima"*

del 4 dicembre 2007, mediante una procedura di aggiudicazione in concorrenza equa e secondo i pertinenti principi della normativa dell'Unione. Detta limitazione può restare in vigore per la durata iniziale del contratto o per 15 anni, ove la durata sia superiore".

Si avrà modo di tornare più diffusamente sul tema delle limitazioni all'accesso ai servizi ferroviari internazionali di passeggeri a proposito dell'analisi della normativa nazionale di recepimento della Direttiva 2007/58/CE.

6.3 LO STATO DI LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI FERROVIARI IN AMBITO COMUNITARIO ALLA LUCE DELLA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE DEL 21 AGOSTO 2012.

Appare ora utile dare atto dell'attuale stato di liberalizzazione del mercato ferroviario europeo con riferimento sia al comparto merci che passeggeri.

A tal proposito può menzionarsi la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dal titolo "*Terza relazione sul monitoraggio dello sviluppo del mercato ferroviario*", di data 21 agosto 2012⁷⁶.

Alla fine del 2010, la Commissione rileva il seguente quadro di riferimento:

- con riferimento al mercato del trasporto ferroviario delle merci, "*quasi 700 licenze europee sono state rilasciate a imprese ferroviarie*". In ambito comunitario, nel periodo di due anni, la Commissione stima che il numero delle licenze rilasciate è aumentato "*quasi del 16% per il traffico merci*".

Tuttavia, la situazione caratterizzante il settore continua ad essere profondamente variegata da uno Stato membro all'altro: e difatti, se le imprese ferroviarie diverse dall'operatore storico registrano quote significative di mercato "*in termini di tonnellate-chilometro*" (è il caso della Romania (55%), del Regno Unito (51%) e dell'Estonia (43%)), determinando così un incremento della quota di mercato detenuta dagli operatori non storici nell'arco di due anni (dal 10% al 23% in Lettonia, dal 14% al 27% in Belgio e dal 10% al 20% in Francia), in altri Paesi, come la Finlandia, l'Irlanda, la Lituania ed il Lussemburgo, la quota non detenuta dall'operatore storico "*è rimasta praticamente inesistente*".

- in relazione al mercato del trasporto ferroviario di passeggeri, la Commissione evidenzia che le licenze rilasciate alle imprese ferroviarie "*sono ormai più di 500*". Sempre nell'arco di due anni, in Europa, il numero di licenze è aumentato dell'11%.

La Commissione fornisce, inoltre, una giustificazione dei dati raccolti.

⁷⁶ COM(2012) 459 final.

In particolare, essa sottolinea come la liberalizzazione dei servizi ferroviari sia iniziata, negli Stati membri, in periodi differenti (es. in Svezia nel 1992, in Germania nel 1994, nel Regno Unito nel 1995, poi in Danimarca e Italia e successivamente in una decina di altri paesi dell'Unione).

Con riferimento al servizio di trasporto internazionale di passeggeri, la Commissione evidenzia che *"le alleanze fra operatori storici restano la forma operativa più frequente"* registrando, al tempo stesso, che *"su diversi collegamenti si nota la progressiva comparsa di servizi che operano in concorrenza con quelli dell'operatore storico di uno dei paesi serviti"* (è il caso, a titolo esemplificativo, delle compagnie ferroviarie Trenitalia e Veolia, le quali offrono il collegamento Parigi – Venezia).

Relativamente al trasporto regionale transfrontaliero, la Commissione registra un fenomeno di *"moltiplicazione di servizi nuovi, alcuni proposti dagli operatori storici e altri da nuovi operatori"*.

Un ulteriore elemento che la Commissione non spreca l'occasione di segnalare è legato alle quote di traffico detenute dal trasporto ferroviario a discapito delle altre modalità di trasferimento di persone e di merci.

In proposito, nonostante l'avvenuta liberalizzazione, si evidenzia come il trasporto ferroviario abbia perso quote di traffico: la quota delle ferrovie rispetto al trasporto globale di merci *"da dieci anni si attesta leggermente sotto l'11%, anche se nel 2010, per effetto della crisi economica, è scesa al 10,2%"*.

In relazione alla quota detenuta dalle ferrovie nel mercato del trasporto di merci via terra, la Commissione evidenzia che, se *"dal 2002 si era stabilizzata al 17,1% e nel 1995 era ancora del 20,2%"*, detta quota appare essere *"scesa al 16,2% nel 2010"*.

Viceversa, dati incoraggianti sono pervenuti con riferimento al trasporto ferroviario di passeggeri: la Commissione rileva che detta quota *"è leggermente aumentata negli ultimi anni, passando dal 5,9% nel 2004 al 6,3% nel 2010"* ma, in proposito, *"sussistono tuttavia differenze notevoli fra gli Stati membri che dispongono di una rete ferroviaria, visto che la quota si attestava attorno al 10% in Ungheria e Austria, mentre era solo del 2% in Estonia e poco più dell'1% in Grecia"*.

6.4 LE DIFFICOLTÀ LEGATE ALLA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI FERROVIARI INTERNAZIONALI DI PASSEGGIERI IN AMBITO COMUNITARIO: LA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE DEL 30 GENNAIO 2013.

Come si è avuto modo di illustrare, solamente ad opera della Direttiva 2007/58/CE sono state dettate specifiche disposizioni riguardanti la

liberalizzazione dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri a partire dal 1° gennaio 2010 (art. 1, n. 8).

Può essere utile, in proposito, richiamare la Relazione della Commissione del 30 gennaio 2013 sull'attuazione delle disposizioni della Direttiva 2007/58/CE, che accompagna la presentazione del Quarto Pacchetto Ferroviario⁷⁷.

Nell'ambito della suddetta Relazione è stato rilevato che *"diversi ostacoli impediscono ai nuovi operatori (incluse le imprese ferroviarie storiche dotate di licenza in un altro Stato membro) di offrire servizi internazionali sulla base della direttiva" 2007/58/CE.*

In particolare, a giudizio della Commissione, gli elementi in grado di determinare effetti negativi sul processo di liberalizzazione del presente comparto del trasporto possono essere individuati in una serie di elementi, come il ritardo, da parte degli Stati membri, nell'attuazione della Direttiva *"e, in alcuni casi, l'applicazione di elementi restrittivi e, le discriminazioni persistenti per l'accesso all'infrastruttura e i servizi riguardanti le ferrovie che hanno portato all'avvio di procedure di infrazione riguardanti l'attuazione del primo pacchetto ferroviario"*.

Nello specifico, la Commissione riconosce la scarsità delle *"destinazioni internazionali con flussi di traffico sufficienti da permettere agli operatori di avviare nuovi servizi economicamente redditizi"*: in tale contesto, *"i mercati di nicchia quali i treni di notte, che non reggono alla concorrenza di servizi ferroviari di giorno o altri modi di trasporto più rapidi, offrono scarse opportunità di avviare un servizio redditizio. Inoltre, è alquanto difficile integrare i nuovi servizi internazionali nell'orario nazionale per garantire le opportune coincidenze"*.

La Relazione del 30 gennaio 2013 offre importanti spunti per comprendere gli ostacoli che, allo stato attuale, impediscono un pieno sviluppo competitivo dei servizi in parola, in particolare si tratta dei seguenti fattori:

- ostacoli amministrativi ovvero sia difficoltà *"ad ottenere un certificato di sicurezza o l'omologazione dei veicoli (in diversi casi, i tempi di attesa per ottenere una decisione sono particolarmente lunghi)"*, unitamente ai c.d. *"ostacoli informativi"*, che si manifestano, del pari, in situazioni di difficoltà, sperimentate dalle imprese ferroviarie, *"a ottenere informazioni e scarsa qualità delle informazioni riguardanti le procedure amministrative di cui sopra"*;
- *"ostacoli operativi"*, rappresentati dalla scarsità di personale qualificato in grado di parlare e comprendere la lingua utilizzata nei Paesi interessati dal percorso

⁷⁷ COM(2013) 34 final - Relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni 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.

internazionale, nonché *"difficoltà a organizzare le tracce orarie negli orari nazionali per ottenere tracce internazionali adeguate, mancanza di disponibilità di biglietti fra vari operatori"*;

- difficoltà di *"accesso ai canali di vendita"*, ovverosia *"difficoltà a usare le infrastrutture di vendita esistenti su base equa e non discriminatoria, ad affittare spazi nelle stazioni per installare le proprie biglietterie o anche semplicemente a esporre la pubblicità"*⁷⁸.

Oltre a tali elementi, la Commissione sottolinea, non da ultimo, l'insufficienza di risorse finanziarie destinate dagli Stati membri allo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie, con evidenti ripercussioni anche in ordine alla qualità del servizio offerto all'utenza *"e alla necessità di sopprimere servizi internazionali che non riescono più a reggere la concorrenza di altri modi di trasporto"*.

Con specifico riferimento alla prestazione del servizio di trasporto di passeggeri ad alta velocità, la Commissione rileva, invece, un vero successo: e, difatti, riportando le parole della Commissione, occorre sottolineare che *"i servizi ad alta velocità fra le principali città registrano i flussi di traffico più elevati e, quindi, offrono concrete possibilità di introdurre nuovi servizi"*. Ciò nonostante, la Commissione sottolinea che *"l'alta velocità richiede materiale rotabile specifico e, di conseguenza, forti investimenti"*: elementi di non scarso rilievo ai fini della sopravvivenza, prima ancora che della implementazione, di tale tipologia di servizio sul mercato.

Ciò premesso, preme segnalare come la Commissione europea non abbia mancato di svolgere due importanti constatazioni, sottolineando anzitutto come in alcuni Stati membri, e tra questi l'Italia, si sia provveduto alla liberalizzazione del mercato nazionale dei servizi di trasporto di passeggeri nonostante, allo stato attuale, non vi sia alcuna disposizione normativa comunitaria che imponga l'applicazione di principi concorrenziali.

E, difatti, nella Relazione si evidenzia che *"alcuni Stati membri (Germania, Italia, Svezia e Regno Unito) hanno già adottato misure per liberalizzare i rispettivi mercati nazionali del trasporto passeggeri prima dell'adozione di obblighi formali a livello dell'UE"*.

A tal proposito, la Commissione richiama la Direttiva 2007/58/CE nella parte in cui *"ha anche chiarito che gli Stati membri in cui il mercato è già stato liberalizzato non erano tenuti a riconoscere prima del 1° gennaio 2010 il diritto di effettuare nuovi servizi internazionali di trasporto passeggeri a imprese ferroviarie e alle imprese figliazioni che sono dotate di licenza in uno Stato"*.

⁷⁸ Sul punto, la Commissione riporta che, *"secondo uno studio, nel 2011 la Repubblica ceca, il Portogallo, la Danimarca e il Regno Unito erano gli unici Stati membri in cui le imprese ferroviarie esterne avevano accesso senza restrizioni alle biglietterie per il trasporto passeggeri"*.

membro in cui non erano concessi diritti di accesso di natura analoga" (art. 1, n. 8). Su tale specifico profilo si tornerà a proposito dell'analisi della normativa nazionale di riferimento.

In secondo luogo, la Commissione riporta alcuni esempi positivi di attivazione di nuovi servizi ferroviari internazionali di passeggeri in ambito comunitario, coinvolgenti, tra l'altro, compagnie ferroviarie italiane.

E' il caso dell'operatore privato italiano LeNord che, a partire dal dicembre 2010, in collaborazione con l'operatore storico tedesco DB e quello austriaco ÖBB, effettua servizi tra la Germania e l'Italia attraverso l'Austria sulle tratte Monaco di Baviera - Brennero - Verona (una coppia di treni al giorno), Monaco di Baviera - Brennero - Venezia e Monaco di Baviera - Brennero - Bologna.

E, ancora, la Commissione sottolinea che, a partire dal mese di dicembre 2011, la Società Viaggiatori Italia S.r.l., controllata dall'operatore storico francese SNCF, effettua nuovi collegamenti sulla tratta Parigi - Modane - Milano.

Trenitalia S.p.a. offre invece, unitamente all'operatore privato Veolia Transdev, con sede in Francia, servizi notturni "Thello", che collegano Venezia a Parigi attraverso la Svizzera: si tratta del "*primo servizio sul mercato francese del trasporto ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza a non essere effettuato da o in cooperazione con SNCF*".

CAPITOLO 7. LE NOVITÀ CONTENUTE NEL QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO.

Si è fin qui provveduto ad una ricostruzione dell'attuale quadro normativo caratterizzante il trasporto ferroviario in ambito comunitario: in particolare, è stato sottolineato come una completa liberalizzazione abbia interessato solo i servizi di trasporto delle merci.

Il quadro normativo ricostruito permette di rilevare, infatti, come il servizio di trasporto nazionale di passeggeri, non essendo preso in considerazione dalla normativa comunitaria, risulti essere, allo stato, non liberalizzato.

Detto ultimo profilo assume pregnante rilevanza alla luce delle misure costituenti il nuovo "Quarto Pacchetto Ferroviario", tra le quali merita di essere segnalata l'elaborazione di una specifica proposta di provvedimento volta alla liberalizzazione dei servizi nazionali di passeggeri su rotaia.

Occorre evidenziare, infatti, come la Commissione europea abbia proposto, in data 30 gennaio 2013, un insieme di misure (costituenti il Quarto Pacchetto Ferroviario) destinate ad incidere profondamente sull'assetto normativo regolante il settore.

Invero, nel proprio Comunicato Stampa (IP/13/65) del 30 gennaio 2013, dal titolo *"Uno snodo importante per le ferrovie europee: la Commissione adotta le proposte per un quarto pacchetto ferroviario"*, la Commissione ha annunciato la presentazione di *"un pacchetto di misure organico per migliorare la qualità e incrementare l'offerta dei servizi ferroviari in Europa"*.

Sulla base di tale premessa, la Commissione propone alcune specifiche misure dirette ad *"incoraggiare una maggiore innovazione nelle ferrovie europee e aprire alla concorrenza i mercati del trasporto nazionale di passeggeri dell'UE, come pure riforme tecniche e strutturali di supporto di ampia portata"*⁷⁹.

Le sei misure costituenti il Quarto Pacchetto Ferroviario risultano essere le seguenti:

- la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie⁸⁰;
- la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il regolamento (CE) n. 881/2004⁸¹;
- la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia⁸²;
- la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria⁸³;

⁷⁹ Preme rilevare come le proposte costituenti il Quarto Pacchetto Ferroviario siano state elaborate sulla scia dei risultati ottenuti (e degli obiettivi fissati) alla Commissione europea nell'ambito del proprio Libro Bianco *"Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile"* del 28 marzo 2011 (COM(2011) 144 definitivo). Con specifico riferimento al settore ferroviario la Commissione pone le seguenti linee d'azione:

- 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.
- 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).
- Elaborare un approccio integrato per la gestione dei corridoi merci, anche mediante l'imposizione di diritti di accesso.
- 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.

⁸⁰ COM(2013) 26 final 2013/0013 (COD).

⁸¹ COM(2013) 27 final 2013/0014 (COD).

⁸² COM(2013) 28 final 2013/0028 (COD).

⁸³ COM(2013) 29 final 2013/0029 (COD).

- la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (rifusione)⁸⁴;
- la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie⁸⁵.

7.1. LA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO NAZIONALE DI PASSEGGERI.

Nel Comunicato stampa che accompagna la presentazione del Quarto Pacchetto Ferroviario si annuncia l'impegno ad aprire i "*servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia a decorrere dal dicembre 2019*".

I benefici che la Commissione stima per l'utenza sono anzitutto "*in termini di migliori servizi e maggiore scelta*", senza contare che entro il 2035 sono stimati "*più di 40 miliardi di euro di benefici finanziari ai cittadini e alle imprese, oltre alla fornitura, secondo le stime della Commissione, di circa 16 miliardi supplementari di km/passeggero*".

Con riferimento alla situazione attuale in Europa, la Commissione rileva come solo Svezia e Regno Unito abbia provveduto ad aprire "*integralmente i relativi mercati*", laddove in Paesi come Austria, Italia, Repubblica Ceca e Paesi Bassi, la liberalizzazione è stata solo parziale.

Tenuto conto delle esperienze positive del nord Europa, la Commissione attesta "*miglioramenti della qualità e della disponibilità dei servizi, una soddisfazione dei passeggeri in aumento di anno in anno e una crescita del numero di passeggeri trasportati che, in alcuni casi, ha superato il 50% nell'arco di 10 anni*".

Ciò posto, occorre ora analizzare le disposizioni di maggiore interesse contenute nell'ambito della proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria.

Il contesto da cui muove la proposta in esame è rappresentato dalla consapevolezza che, nonostante l'avvio del processo di liberalizzazione permangono, a tutt'oggi, "*residui ostacoli che limitano l'efficienza dei mercati ferroviari*": gli "ostacoli residui" cui si fa riferimento sono rappresentati proprio dalla chiusura dei mercati nazionali di passeggeri.

Come si è avuto modo di illustrare, la normativa comunitaria non ha sancito l'applicazione dei principi di libero mercato ai servizi nazionali di trasporto di

⁸⁴ COM(2013) 30 final 2013/0015 (COD).

⁸⁵ COM(2012) 31 final 2013/0016 (COD).

passaggeri: tale situazione, secondo la Commissione, non soltanto ha determinato un'inibizione della crescita, ma appare idonea a creare situazioni di *"disparità fra gli Stati membri"*: se, infatti, la normativa è difforme da uno Stato membro all'altro, ciò determina un grave pregiudizio per il pieno ed uniforme raggiungimento degli obiettivi posti dalla liberalizzazione medesima.

In tale ottica, con la proposta di Direttiva in esame la Commissione si prefigge l'obiettivo di garantire, a tutte le imprese ferroviarie comunitarie, pari condizioni di *"accesso all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri per l'esercizio di tutti i tipi di servizio di trasporto di passeggeri per ferrovia"*, nell'ambito del quale le compagnie ferroviarie avranno il *"diritto di far salire passeggeri in ogni stazione e di farli scendere in un'altra"* (cfr. nuovo art. 10 della Direttiva 2012/34/UE).

7.2 LE NOVITÀ CONTENUTE NEL QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO IN MATERIA DI GOVERNANCE DELL'INFRASTRUTTURA. L'INTRODUZIONE DEL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE ISTITUZIONALE.

Nell'ambito delle recenti proposte costituenti il c.d. "Quarto Pacchetto Ferroviario", la Commissione europea ha sottolineato l'importanza di raggiungere un maggior livello di separazione tra l'attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria e quella di trasporto.

Nell'ambito della Comunicazione *"Quarto pacchetto ferroviario - completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee"* del 30 gennaio 2013⁸⁶, la Commissione ha, *in primis*, ribadito la necessità che gli Stati membri attuino il principio di separazione *"allo scopo di garantire un trattamento giusto ed equo a tutte le imprese ferroviarie"* interessate ad accedere al mercato: ciò vale anche per i *"sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di assegnazione della capacità, ritenuti fondamentali per garantire un accesso equo"*.

A questo proposito, la Commissione rileva come in molti Stati membri, a causa della presenza del modello societario di *holding*, i gestori dell'infrastruttura ferroviaria abbiano *"aumentato considerevolmente in alcune occasioni le tariffe di accesso ai binari e alle stazioni per i servizi passeggeri rispetto alle tariffe applicate agli operatori storici. Le asimmetrie informative comportano vantaggi competitivi per gli operatori storici e vi è un persistente rischio di sovvenzioni incrociate per la mancanza di una trasparenza finanziaria completa"*.

⁸⁶ COM(2013) 25 final.

L'attuale livello di separazione non è, dunque, idoneo ad "evitare *"conflitti di interessi"*, laddove, in particolare, *"le funzioni attualmente non ritenute essenziali (quali la pianificazione degli investimenti, il finanziamento e la manutenzione) si sono rivelate discriminatorie rispetto ad alcuni nuovi operatori"*. A ciò si aggiunga che *"gli attuali obblighi di separazione che garantiscono l'indipendenza dei gestori dell'infrastruttura si sono dimostrati difficili da recepire e attuare"*.

E' in tale contesto che si riconosce la necessità di *"un ulteriore intervento legislativo"* che si concretizza nella Proposta di Direttiva volta a modificare la Direttiva 2012/34/UE⁸⁷.

Come illustrato dalla Commissione, con quest'ultimo provvedimento si intende agire specificamente sul principio di separazione, introducendo *"una separazione istituzionale tra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio del trasporto"*, con la precisazione, tuttavia, che se gli Stati membri continuano ad adottare il modello societario di *holding*, detta scelta dovrà essere subordinata al rispetto di una serie di condizioni.

In particolare, la Commissione avrà il potere di compiere una *"procedura di verifica"* allo scopo di *"garantire una reale situazione di parità per tutte le imprese ferroviarie"*.

La proposta di Direttiva di cui si discute detta, inoltre, talune norme allo scopo di creare una *"struttura di governance dei gestori dell'infrastruttura che garantisca a tutte le imprese ferroviarie un trattamento equo e assicuri l'adeguato coinvolgimento delle autorità pubbliche e degli utenti dell'infrastruttura nell'elaborazione di decisioni che li coinvolgono"*.

I gestori dovranno istituire un apposito *"organo di coordinamento con le imprese ferroviarie, i clienti e le autorità pubbliche che li renda attori centrali nella pianificazione degli investimenti e nei miglioramenti di efficienza"*, oltre a partecipare alla *"rete europea di gestori dell'infrastruttura per promuovere la cooperazione transfrontaliera, prestando particolare attenzione ai flussi di traffico lungo i corridoi ferroviari per il trasporto merci e sulle linee internazionali per il trasporto passeggeri"*.

In secondo luogo, la Commissione attesta la sussistenza di una serie di problematiche relative alla *governance* dei soggetti gestori delle infrastrutture ferroviarie negli Stati membri.

In particolare, nella proposta di Direttiva si sottolinea che le infrastrutture di rete, in quanto *"monopoli naturali"*, non sono sempre in grado di rispondere *"alle necessità del mercato e dei suoi utenti, ostacolando in tal modo le prestazioni del settore nel suo complesso"*.

⁸⁷ (COM(2013) 25 final).

A ciò si aggiunge la presenza di una serie di ostacoli derivanti proprio dal fatto che *"la gestione dell'infrastruttura e le operazioni di trasporto fanno parte della stessa struttura integrata"*.

In tale caso, infatti, *"i gestori dell'infrastruttura si trovano di fronte ad un conflitto di interessi perché, dovendo tener conto degli interessi commerciali della struttura integrata e delle sue società controllate che operano nei trasporti, sono incentivati a operare discriminazioni quando si tratta di fornire l'accesso all'infrastruttura"*.

Nell'ambito della proposta di Direttiva si sottolinea, poi, come le "strutture integrate" si caratterizzino per il fatto di rendere maggiormente difficile l'attuazione del principio di separazione contabile tra le attività di trasporto e quelle di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, dal momento che *"le autorità di regolamentazione incontrano difficoltà a tracciare i flussi finanziari tra le diverse società controllate e la società holding in una struttura integrata"* e, difatti, *"gli strumenti contabili permettono di aumentare o diminuire artificialmente i risultati delle rispettive società controllate"*.

Ecco che *"la pratica dei sussidi incrociati e il trasferimento ad attività competitive dei fondi destinati all'infrastruttura costituiscono un grande ostacolo all'ingresso sul mercato per i nuovi operatori che non possono contare su tali fondi. La pratica dei sussidi incrociati può altresì implicare la concessione di aiuti di Stato ad attività concorrenziali"*.

Per quanto attiene alle misure specificamente individuate allo scopo di pervenire ad un superamento dell'attuale assetto gestorio caratterizzante le due attività di cui si discute, la proposta di Direttiva si prefigge di porre in essere i seguenti interventi:

- introdurre il principio della *"separazione istituzionale"* tra l'attività di trasporto e quella di gestione della rete, inibendo ad *"una stessa persona fisica o giuridica (...) il diritto di controllo o di esercitare un'influenza contemporaneamente su un gestore dell'infrastruttura e su un'impresa ferroviaria"*. Ove lo Stato membro sia proprietario di entrambe le suddette entità giuridiche, occorre far sì che il controllo sia esercitato *"da autorità pubbliche separate e legalmente distinte l'una dall'altra"* (cfr. nuovo art. 7 della Direttiva 2012/34/UE);
- elaborare il principio di *"indipendenza dei gestori dell'infrastruttura inseriti in imprese a integrazione verticale"*⁸⁸, nel senso che queste ultime, *"anche con*

⁸⁸ Laddove per *"impresa a integrazione verticale"*, la Proposta di direttiva fa riferimento alle seguenti situazioni:

- una o più imprese ferroviarie appartengono, in tutto o in parte, alla stessa impresa di cui fa parte il gestore dell'infrastruttura (società *holding*);
- un gestore dell'infrastruttura appartiene, in tutto o in parte, ad una o più imprese ferroviarie;

struttura di holding, [possono] mantenere la proprietà del gestore dell'infrastruttura", ma ciò deve avvenire "solo in presenza di condizioni che assicurino che il gestore dell'infrastruttura goda di effettivi diritti di decisione per tutte le sue funzioni". In tale ipotesi occorre garantire delle apposite misure di salvaguardia volte a tutelare l'indipendenza del gestore della rete, in relazione "alla struttura dell'impresa, compresa la separazione dei circuiti finanziari tra il gestore dell'infrastruttura e le altre società del gruppo integrato" (cfr. nuovo art. 7 bis della Direttiva 2012/34/UE).

- ad ulteriore garanzia di quanto precede, introdurre il principio di *"indipendenza effettiva del personale e della dirigenza del gestore dell'infrastruttura inserito in un'impresa a integrazione verticale"* (nuovo art. 7 ter della Direttiva 2012/34/UE).

- allo scopo di monitorare l'effettiva attuazione dei requisiti introdotti dalla proposta di Direttiva, istituire un'apposita *"procedura di verifica della conformità"*, attivata dietro iniziativa dello Stato membro ovvero d'ufficio dalla Commissione europea, e diretta a verificare *"se il gestore dell'infrastruttura inserito in un'impresa a integrazione verticale soddisfa i requisiti"* di indipendenza di cui sopra, nonché se *"tali requisiti sono applicati in modo atto a garantire pari condizioni di concorrenza a tutte le imprese ferroviarie e l'assenza di distorsioni della concorrenza sul mercato in questione"* (nuovo art. 7 quater della Direttiva 2012/34/UE). In particolare, gli Stati membri possono disporre limitazioni al diritto di accesso *"per le imprese ferroviarie inserite nell'impresa a integrazione verticale cui appartiene il gestore dell'infrastruttura in questione"*.

- istituire un apposito *"comitato di coordinamento"* per ciascuna infrastruttura ferroviaria, al quale possono far parte *"almeno il gestore dell'infrastruttura, i richiedenti noti (...) e, su loro richiesta, i richiedenti potenziali, le loro organizzazioni rappresentative, i rappresentanti degli utenti dei servizi di trasporto di passeggeri e di merci per ferrovia e, se del caso, le autorità locali e regionali"*. Lo scopo del comitato è quello di presentare proposte che riguardano ovvero consigliano il gestore dell'infrastruttura e, se opportuno, lo Stato membro in merito a tutte le problematiche relative alle condizioni di accesso e uso dell'infrastruttura e alla qualità dei servizi del gestore dell'infrastruttura (es. le necessità dei richiedenti relative alla manutenzione e allo sviluppo della capacità di infrastruttura; il contenuto e l'attuazione del prospetto informativo della rete; i principi e le regole relative ai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura; la procedura di assegnazione della capacità dell'infrastruttura etc...) (cfr. nuovo art. 7 quinquies della Direttiva 2012/34/UE).

- una o più imprese ferroviarie appartengono, in tutto o in parte, ad un gestore dell'infrastruttura (art. 1, comma, lett. c).

- istituire una "rete europea dei gestori dell'infrastruttura", allo scopo di *"sviluppare l'infrastruttura ferroviaria dell'Unione, in particolare per assicurare l'attuazione tempestiva ed efficiente della rete transeuropea di trasporto, inclusi i corridoi della rete centrale, i corridoi merci ferroviari (...) e il piano di implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)"*: la Commissione figura quale membro attivo e propositivo al fine della implementazione della rete medesima (cfr. nuovo art. 7 *sexies* della Direttiva 2012/34/UE).

II SEZIONE - LA NORMATIVA NAZIONALE

LE PROBLEMATICHE GIURIDICHE LEGATE ALLA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI IN AMBITO NAZIONALE

CAPITOLO 1. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI SERVIZI FERROVIARI.

Dopo aver ricostruito la disciplina comunitaria in materia di trasporto ferroviario, appare ora utile illustrare le modalità attraverso le quali si è provveduto alla relativa attuazione all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale e, nel fare ciò, occorre dare atto dei principali provvedimenti normativi elaborati in materia. In particolare, si evidenzia che:

- con il D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277⁸⁹ è stata data attuazione alla Direttiva 91/440/CEE;
- con il D.P.R. 16 marzo 1999, n. 146⁹⁰ è stata data attuazione alle Direttive nn. 95/18/CE e 95/19/CE;
- il Primo Pacchetto Ferroviario (Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE) è stato recepito ad opera del Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 188⁹¹;
- il secondo Pacchetto Ferroviario è stato oggetto di recepimento per il tramite di due distinti provvedimenti normativi: il Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 162⁹², che ha dato attuazione alle Direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE, ed il Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 163⁹³, il quale ha recepito la Direttiva 2004/50/CE;

⁸⁹ Pubblicato in Gazz. Uff., 12 agosto 1998, n. 180 e contenente il "Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie".

⁹⁰ Pubblicato in Gazz. Uff., 24 maggio 1999, n. 119 ed avente ad oggetto il "Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 95/18/CE, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura".

⁹¹ Pubblicato in Suppl. ordinario n. 118 alla Gazz. Uff., 24 luglio 2003, n. 170, recante "Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria".

⁹² Pubblicato in Suppl. ordinario n. 199 alla Gazz. Uff., 8 ottobre 2007, n. 234, di "Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie".

⁹³ Pubblicato in Suppl. ordinario n. 199 alla Gazz. Uff., 8 ottobre 2007, n. 234 e recante "Attuazione della direttiva 2004/50/CE che modifica le direttive 96/48/CE e 2001/16/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo".

- con riferimento al Terzo Pacchetto Ferroviario, occorre ricordare il Decreto Legislativo 8 ottobre 2010, n. 191⁹⁴, di attuazione delle Direttive 2008/57/CE e 2009/131/CE, ed il Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n.15⁹⁵, di attuazione della Direttiva 2007/58/CE.

Oltre ai suddetti provvedimenti di recepimento della disciplina comunitaria, il quadro normativo nazionale si arricchisce di ulteriori atti normativi, i quali formeranno, altresì, oggetto di specifica disamina nell'ambito del presente lavoro: ci si riferisce, in particolare, alla Legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*"⁹⁶, (i cui artt. 58 e 59 disciplinano i requisiti e le limitazioni per lo svolgimento di servizi ferroviari di passeggeri in ambito internazionale e nazionale) ed al Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201⁹⁷ (convertito, con modificazioni, in Legge 22 dicembre 2011, n. 214), contenente "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*" (decreto c.d. "Salva-Italia"), il cui art. 37 ha istituito l'Autorità di regolazione dei trasporti.

CAPITOLO 2. L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE IN AMBITO NAZIONALE. IL PROCESSO DI RIFORMA DELLE FERROVIE.

Si è già avuto modo di illustrare i contenuti del principio di separazione di cui alla Direttiva 91/440/CEE: la rilevanza di tale principio può essere apprezzata se si pone mente alla circostanza che, come noto, nei Paesi membri dell'Unione Europea il "mercato" del trasporto ferroviario risulta essere tradizionalmente caratterizzato da una forma di gestione monopolistica sia delle attività di trasporto che di quelle di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, connotata da una forte presenza dell'(unico) operatore pubblico.

La persistenza, a tutt'oggi, di detta situazione appare essere confermata anche alla luce della recente Comunicazione della Commissione del 17 settembre 2010 relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo⁹⁸, nell'ambito della quale si pone mente alla circostanza che "*nel corso degli ultimi due secoli il trasporto ferroviario in Europa si è sviluppato essenzialmente entro i confini*

⁹⁴ Pubblicato in Suppl. Ordinario n. 255 alla Gazz. Uff., 19 novembre 2010, n. 271, avente ad oggetto la "*Attuazione della direttiva 2008/57/CE e 2009/131/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario*".

⁹⁵ Pubblicato in Gazz. Uff., 17 febbraio 2010, n. 39, recante "*Attuazione della direttiva 2007/58/CE, che modifica le direttive 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle Ferrovie Comunitarie, e 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria*".

⁹⁶ Pubblicata in Suppl. ordinario n. 136 alla Gazz. Uff., 31 luglio 2009, n. 176.

⁹⁷ Pubblicato in Suppl. ordinario n. 251 alla Gazz. Uff., 6 dicembre 2011, n. 284.

⁹⁸ COM(2010) 474 definitivo.

nazionali in quanto ogni Stato ha istituito il proprio sistema ferroviario basandosi su considerazioni locali e le industrie nazionali insieme alle società ferroviarie hanno adottato i propri standard tecnici ed operativi. Questa evoluzione ha portato ad una frammentazione strutturale del sistema ferroviario europeo che ancora oggi costituisce un ostacolo considerevole allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo".

La Commissione ha, poi, constatato che la "frammentazione" del sistema ferroviario in ambito comunitario comporta gravi problemi di efficienza, flessibilità ed affidabilità, con ovvie conseguenze per quanto attiene all'appetibilità di detto mercato per i potenziali *new entrants*, nonché, in linea generale, rispetto alle altre modalità di trasporto esistenti, *in primis*, stradale.

In tale contesto, e con specifico riferimento alla normativa nazionale di recepimento, sia concesso, sia pur brevemente, ricordare come l'attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria e quella di trasporto di merci e di passeggeri per ferrovia sono storicamente riconducibili alle Ferrovie dello Stato, le quali sono state interessate da un processo di riforma strutturale.

2.1 LE FERROVIE DELLO STATO QUALE AMMINISTRAZIONE AUTONOMA.

In estrema sintesi, e senza alcuna pretesa di esaustività, è possibile riportare le parole di quella parte dottrina secondo cui *"gli anni successivi al 1861 non segnarono un immediato rilancio del trasporto ferroviario: in Italia, infatti, erano presenti molte Società private concessionarie, che gestivano tratti di rete ferroviaria in maniera disorganizzata e che, soprattutto a causa della mancanza di un controllo statale, applicavano condizioni economiche estremamente onerose per l'utenza"*⁹⁹.

Con la Legge 22 aprile 1905, n. 137 *"Portante provvedimenti per l'esercizio di stato delle ferrovie non concesse ad imprese private"*¹⁰⁰, successivamente abrogata¹⁰¹, lo Stato italiano assumeva direttamente, e ciò a far data dal 1° luglio 1905, l'esercizio delle ferrovie con riferimento a determinate tratte della rete¹⁰².

⁹⁹ A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, cit., pag. 37.

¹⁰⁰ Pubblicata in Gazz. Uff., 22 aprile 1905, n. 95.

¹⁰¹ Legge abrogata dall'articolo 87 della Legge 7 luglio 1907, n. 429, recante norme di *"Ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private"* (in Gazz. Uff., 12 luglio 1907, n. 165).

¹⁰² Si riporta, per completezza, il testo completo dell'art. 1 della Legge n. 137/1905, ai sensi del quale *"dal 1 luglio 1905 lo stato assume l'esercizio: A) delle ferrovie di proprietà dello stato comprese nelle attuali reti mediterranea, adriatica e sicula; B) delle ferrovie Domodossola-Iselle, Domodossola-Arona e Santhià-Borgomanero-Arona, di cui alle leggi 20 luglio 1900, n. 268, e 30 dicembre 1901, n. 530; C) delle ferrovie Alessandria-Piacenza, Novi-Tortona, Vigevano-Milano, Torino-Pinerolo, Pinerolo-Torrepellice, Acqui-Alessandria, Mortara-Vigevano, Chivasso-Ivrea, Torreberretti-Pavia, Pontegalera-Fiumicino, Voghera-Pavia-Brescia, Cremona-Mantova, Mantova-Modena, Palazzolo Paratico e Monza-Calolzio, concesse all'industria privata ed ora*

All'articolo 1 il legislatore rendeva noto che "il governo è autorizzato ad assumere per mezzo dell'amministrazione delle ferrovie di stato l'esercizio delle ferrovie".

In particolare, "con la legge 22-4-1905, n. 137 lo Stato assumeva, in via diretta l'esercizio e la gestione delle ferrovie, a mezzo dell'amministrazione autonoma costituita con il successivo r.d. 15-6-1905, n. 259. La stessa legge 137/1905, unitamente con quella 12-7-1906, n. 332 dotavano, poi, tale amministrazione autonoma di un organico ordinamento, mentre la legge 7-7-1907, n. 429 poneva il medesimo in una situazione di definito assestamento, fissando alcuni principi giuridico-operativi destinati a durare nel corso delle successive evoluzioni del sistema nazionale dei trasporti su rotaia"¹⁰³.

Sia concesso riportare alcune parole della dottrina volta a sottolineare l'importanza dell'Amministrazione delle Ferrovie di Stato come primo esempio storico, in Italia, di amministrazione autonoma, nonché le motivazioni alla base della scelta del legislatore nazionale dell'epoca di adottare detta formula di gestione.

E' stato, infatti, rilevato che mediante l'Amministrazione Autonoma, lo Stato decideva di "istituire delle gestioni speciali — con ordinamento distinto da quello degli apparati ministeriali classici — cui affidare la conduzione dei servizi

comprese nelle reti mediterranea ed adriatica; D) della ferrovia Lecco-Colico, agli effetti dell'art. 15 della convenzione 20 giugno 1888 approvata con la legge 20 luglio 1888, n. 5550 (serie 3/a); E) della ferrovia Napoli-Eboli, agli effetti dell'art. 31 della convenzione 28 novembre 1864 approvato con regio decreto 28 giugno 1865, n. 2401. Il governo è autorizzato ad assumere per mezzo dell'amministrazione delle ferrovie di stato l'esercizio delle ferrovie Torre Annunziata-Castellammare di Stabia, Roma Viterbo e diramazioni e Varese-Porto Ceresio in base ad accordi da prendersi coi concessionari, nonché l'esercizio delle ferrovie da Alessandria ad Ovada, fra la stazione di Desenzano e il Lago di Garda e da Livorno e Vada, ai sensi e per gli effetti delle rispettive convenzioni approvate coi regi decreti 23 aprile 1903, n. 186, 23 aprile 1903, n. 211, e 8 settembre 1904, n. 566. È pure autorizzato a stipulare con società o ditte private contratti per l'esercizio delle linee Brescia-Iseo, Ascoli-San Benedetto del Tronto, Teramo Giulianova, Foggia-Lucera, Foggia-Manfredonia e Zollino-Gallipoli. Il contratto per l'esercizio della linea Zollino-Gallipoli dovrà comprendere una clausola risolutiva coordinata al riscatto della linea Francavilla-Nardò. Il governo potrà altresì assumere l'esercizio di nuove linee in prolungamento di altre di sua proprietà o da esso esercitate quando le condizioni delle nuove linee lo consigliano. Gli accordi e i contratti stessi saranno approvati, sentito il consiglio di stato, per decreto reale che sarà presentato al parlamento per essere convertito in legge".

¹⁰³ Cfr. G. M. SARACCO, (voce) *Ferrovie*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, 1991, pag. 307. Sul tema delle ferrovie nazionali e sulla relativa evoluzione cfr., altresì, i contributi di A. ANGIULI, (voce) *Ferrovie e tramvie (demanio e patrimonio pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, pag. 328; M. CENTRA (a cura di), *Ferrovia e società, Il centenario delle Ferrovie dello Stato*, Bologna, 2006; G. E. CHELLI, *Le nostre Ferrovie (1889)*, Whitefish, 2010; S. MAGGI, *La storia delle Ferrovie*, Bologna, 2012; E. OTTOLENGHI, *Lo Stato e il contratto di trasporto ferroviario*, Firenze, 2011; C. RIBOLZI (voce), *Ferrovie concesse*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, XVII, pag. 269; G. VICICONTE, (voce) *Ferrovie in concessione*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, 1991, pag. 337; R. SAVIANE, *La pianificazione gestionale dello sviluppo delle Ferrovie dello Stato*, in E. FANARA (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, cit., pag. 485; D. SCICOLONE, *I trasporti ferroviari in Italia: tra Stato e mercato*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2005, pag. 797.

*pubblici che lo Stato stesso riteneva di dover esercitare in prima persona. I servizi pubblici, cioè, non dati in concessione. A tali gestioni fu dato in taluni casi il nome di Amministrazioni autonome (e due di esse, quella delle poste, e quella dei monopoli, lo mantengono tuttora), ed in altri casi invece la denominazione di Aziende autonome. Nella pratica le due denominazioni non si contrappongono; connotano anzi realtà sostanzialmente simili"*¹⁰⁴.

La medesima dottrina ha poi individuato i tratti caratteristici dell'Amministrazione autonoma, precisando "a) che si tratta di organismi giuridici appartenenti all'area del diritto pubblico; b) che la loro funzione consiste nella gestione di attività e nella produzione di beni e/o servizi aventi carattere di pubblico servizio; c) che amministrativamente essi sono caratterizzati da un quoziente di autonomia volta a volta diverso"¹⁰⁵.

Tornando ai contenuti della Legge n. 137/1905, la prima parte dell'articolo 4, primo comma, precisava che "l'amministrazione delle ferrovie di stato esercita le

¹⁰⁴ Con queste parole si è espresso A. BARDUSCO, (voce) Azienda autonoma, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Torino, 1987, pag. 116.

¹⁰⁵ Circa i contenuti degli elementi costitutivi dell'amministrazione autonoma, A. BARDUSCO, (voce) Azienda autonoma, cit., pagg. 116-117 precisa che "I. Definire le Aziende autonome organismi giuridici non è improprio. Una struttura ed un organismo sono il necessario presupposto per l'assolvimento da parte dell'Azienda dei compiti assegnatili: compiti che — anche quando l'Azienda non ha natura di impresa pubblica — comprendono pur sempre la produzione e l'offerta di beni, servizi e prestazioni. Le Aziende autonome sono sempre delle organizzazioni con capacità produttive e gestionali. E ciò anche quando, marginalmente, possa rientrare nei loro compiti un'attività di mera erogazione.

II. Per tradizione le Aziende autonome sono sempre state create per assicurare lo svolgimento di attività rientranti nel genere «servizio pubblico». Non sempre le prestazioni in cui il servizio consiste sono anche prestazioni rivolte al pubblico. Più spesso esse sono destinate a particolari categorie di utilizzatori. E non sempre l'Azienda riscuote una tariffa per la prestazione del servizio. Riscuote una tariffa, ad es., l'Azienda di assistenza al volo per il traffico aereo; ma non riscuotono tariffe (salvo situazioni particolari) l'A.N.A.S. per le strade ordinarie, o l'A.I.M.A. per il ritiro dei prodotti agricoli eccedentari. Tradizionalmente le Aziende autonome vengono costituite ed impiegate per l'assolvimento di attività alle quali lo Stato annette un'importanza ed un interesse tutt'affatto speciali. Attività il cui svolgimento si vuole garantire in quanto ritenuto necessario per le esigenze della collettività, o comunque per il buon funzionamento dell'amministrazione. Ma che, al contempo, non si prestano ad essere gestite dagli apparati amministrativi tradizionali dei Ministeri. Lo scopo primo dell'affidamento di determinati servizi ad una Azienda autonoma generalmente non si identifica con fini di lucro. Talora, però, di prelievo fiscale.

III. Le Aziende autonome sono organismi che si distinguono dall'Amministrazione statale proprio per il fatto di possedere una loro individualità sul piano strutturale (organi amministrativi, organi di controllo, personale), nonché sul piano finanziario, contabile e di bilancio. Talora esse possiedono anche un patrimonio proprio. L'attributo dell'autonomia ha il suo referente necessario nell'organizzazione burocratica (ministero, uffici periferici) dello Stato; organizzazione rispetto alla quale — appunto — le Aziende si qualificano come autonome, ma non libere da ogni legame. Il senso dell'autonomia va trovato nello sviluppo storico dell'amministrazione pubblica, che avendo assunto via via sempre maggiori impegni nel settore economico, con iniziative di tipo gestionale-produttivo, ha dovuto staccare dal proprio tronco centrale alcune branche organizzative le cui esigenze di azione e funzionamento si presentavano diverse da quelle dell'amministrazione burocratica di tipo classico". Per un'attenta lettura circa gli elementi costitutivi dell'istituto dell'Amministrazione autonoma, questa volta con specifico riferimento alle Ferrovie dello Stato, si rinvia a G. M. SARACCO, (voce) Ferrovie, cit., pag. 307.

sue funzioni sotto la responsabilità del ministro dei lavori pubblici" e disciplinava nel dettaglio le modalità circa la composizione ed il procedimento di nomina degli organi dell'Amministrazione medesima.

Il tratto distintivo del rapporto tra il Ministero dei Lavori Pubblici e la suddetta Amministrazione era individuabile nel disposto di cui all'articolo 5, secondo comma, a mente del quale *"il direttore generale e il comitato di amministrazione sono responsabili verso il ministro dei lavori pubblici"*.

L'assunzione diretta del servizio di trasporto nazionale da parte dello Stato e, segnatamente, per il tramite dell'Amministrazione Ferrovie dello Stato, risultava essere ribadito anche nell'ambito della successiva Legge 7 luglio 1907, n. 429, recante nome sull'*"Ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private"*¹⁰⁶, abrogativa della precedente Legge n. 137/1905.

Come ricordato dalla dottrina, tuttavia, *"la scarsa autonomia operativa dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato si rivelò uno dei motivi dell'incapacità della stessa di porre in essere scelte strategiche in grado di rivitalizzare il settore ferroviario soprattutto a seguito della costante perdita di competitività dovuta al crescente sviluppo del trasporto su gomma (...)"*. Ecco che *"in un quadro in cui le linee ferroviarie versavano in cattivo stato e l'Azienda Autonoma, in costante deficit, si era dimostrata incapace di offrire agli utenti servizi efficienti e regolari, nella seconda metà degli anni ottanta del novecento si decise di abbandonare il modello dell'impresa organo per passare a quello dell'impresa ente"*¹⁰⁷.

2.2 LE FERROVIE DELLO STATO QUALE ENTE PUBBLICO.

Attraverso la Legge 17 maggio 1985, n. 210¹⁰⁸ veniva *"istituito l'ente "Ferrovie dello Stato"*, dotato di *"personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria, ai sensi dell'articolo 2093, secondo comma, del codice civile"*, sottoposto alla vigilanza del Ministero dei Trasporti.

Si prevedeva, poi, come detto ente succedesse *"in tutti i rapporti attivi e passivi - beni, partecipazioni, gestioni speciali - già di pertinenza dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato"* (art. 1).

Come espressamente stabilito dal legislatore, *"la gestione dell'ente "Ferrovie dello Stato" (...) ha inizio dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di entrata*

¹⁰⁶ Pubblicata in Gazz. Uff., 12 luglio 1907, n. 165.

¹⁰⁷ M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 210.

¹⁰⁸ Pubblicata in Gazz. Uff., 30 maggio 1985, n. 126 e recante *"Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"*.

in vigore della presente legge" (art. 26, secondo comma) e, dunque, dal 1° gennaio 1986.

In altri termini, mediante detto ultimo intervento legislativo, il modello dell'Amministrazione Autonoma delle Ferrovie dello Stato veniva sostituito da quello dell'ente (pubblico)¹⁰⁹.

L'art. 2 elencava tutte le finalità che il predetto Ente era chiamato ad assolvere, precisando che ciò dovesse avvenire secondo "*criteri di economicità e di efficienza e nel rispetto dei principi della normativa comunitaria*". Rinviando alla lettura del disposto normativo si possono qui ricordare alcune tra le più pregnanti funzioni svolte dall'Ente Ferrovie dello Stato e, segnatamente:

- l'esercizio dell'attività di trasporto lungo le linee della rete ferroviaria "*già gestite dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato nonché all'esercizio delle linee che saranno affidate alla gestione statale*";
- l'esercizio delle attività relative al "*potenziamento ed all'ammodernamento degli impianti, delle linee e dei mezzi ed alla costruzione di nuove linee ferroviarie di cui debba assumere l'esercizio*".

I compiti appena indicati segnalano, in tutta evidenza, come il legislatore nazionale dell'epoca prediligesse modalità di gestione marcatamente monopolistiche con riferimento alle attività di trasporto e di gestione della rete.

Sempre con riferimento alle modalità operative dell'Ente Ferrovie dello Stato, il disposto di cui all'art. 20 elencava una serie di "*criteri direttivi*" volti ad informare i profili della relativa organizzazione. In particolare, "*1) l'organizzazione deve prevedere strutture funzionalmente articolate e territorialmente decentrate e adeguati strumenti di collegamento con le regioni e gli enti territoriali, per il soddisfacimento di esigenze locali (...); 2) gli uffici centrali e periferici devono essere dotati di un'ampia autonomia gestionale ed operativa; 3) la struttura organizzativa deve sempre garantire l'efficienza del servizio, la economicità gestionale e l'incremento della produttività dell'ente; (...)*".

L'articolo 3 disciplinava i poteri spettanti al Ministero dei Trasporti (come ad esempio compiti di indirizzo coerenti con gli obiettivi generali della politica dei trasporti, attività di controllo e vigilanza, l'approvazione dei bilanci e dei programmi di attività dell'Ente unitamente al Ministero del Tesoro), nonché penetranti poteri di nomina e revoca del personale interno all'Ente medesimo¹¹⁰.

¹⁰⁹ Sul dibattito relativo alla natura economica dell'Ente Ferrovie dello Stato sia concesso rinviare a quanto riportato in G. M. SARACCO, (voce) *Ferrovie*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., pag. 309 ed ai riferimenti bibliografici dal medesimo citati.

¹¹⁰ In sede di commento alla Legge n. 210/1985 (I. G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., pag. 167) è stato posto in luce che "*si è trattato, tuttavia, di una riforma parziale, perché ha interessato esclusivamente l'azienda pubblica, in termini di natura giuridica e di organizzazione, senza mettere in discussione né il carattere monopolistico del mercato né le modalità di controllo pubblico sull'azienda*". Sull'Ente Ferrovie dello Stato v., altresì, A.A. V.V.,

2.3 LE FERROVIE DELLO STATO QUALE SOCIETÀ PRIVATA.

A distanza di pochi anni l'Ente pubblico Ferrovie dello Stato sarebbe stato privatizzato ad opera del Decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386, recante norme volte alla "*Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica*"¹¹¹.

La finalità di tale riforma era quella di "*valorizzare le strutture produttive, l'accesso diffuso dei risparmiatori e contribuire al risanamento della spesa pubblica, anche mediante l'alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica*": in tale contesto si disponeva la trasformazione in società per azioni di una serie di enti, tra cui risultava essere annoverato anche l'Ente Ferrovie dello Stato (art. 1, primo comma).

L'articolo 1, commi 2-20, disciplinava, a tal proposito, l'articolato *iter* predisposto dal legislatore nazionale allo scopo di pervenire alla suddetta trasformazione¹¹².

Legge 17 maggio 1985, n. 210, Istituzione dell'Ente "Ferrovie dello Stato", in Nuove leggi civili commentate, 1986, pag. 136 ss. e L. FIORENTINO, La riforma delle FF.SS. Analisi e documentazione, in Quaderni della rivista giuridica della circolazione e dei trasporti, Suppl. al n. 6/1988, pag. 235.

¹¹¹ Pubblicato in Gazz. Uff., 6 dicembre 1991, n. 286.

¹¹² L'articolo 1, nella sua formulazione completa, dispone che "*1. Gli enti di gestione delle partecipazioni statali e gli altri enti pubblici economici, nonché le aziende autonome statali, possono essere trasformati in società per azioni.*

2. Le trasformazioni di cui al comma 1 sono attuate in conformità agli indirizzi di politica economica ed industriale, nel rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, deliberati dal CIPE su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con i Ministri competenti. Alle aziende di credito pubbliche si applicano le disposizioni di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218. Il presente decreto non si applica agli enti od aziende ai quali partecipino prevalentemente le regioni o gli enti disciplinati dalla legge 8 giugno 1990, n. 142.

3. Le trasformazioni di cui al comma 1 e le conseguenti modifiche statutarie sono deliberate dagli organi competenti in materia in conformità ai criteri di cui al comma 2 ed entro due mesi dalla formale comunicazione di questi da parte del Ministro del bilancio e della programmazione economica. Le società per azioni derivate dagli enti di cui al comma 1 succedono a questi nella totalità dei rapporti giuridici. I fondi di dotazione sono trasformati in capitale sociale, di proprietà dello Stato.

4. Le deliberazioni, adottate ai sensi del comma 3, sono approvate con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro del tesoro e con i Ministri competenti, restando soggette alla stessa approvazione, anche successivamente, le deliberazioni comunque concernenti il diritto di voto.

5. Le società di cui al comma 1 sono sottoposte alla normativa generale vigente per le società per azioni; è fatta salva la disposizione di cui all'articolo 14 della legge 12 agosto 1977, n. 675, in materia di revisione dei bilanci d'esercizio.

6. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze e con gli altri Ministri competenti, sentito il CIPE, nomina i rappresentanti dello Stato nelle assemblee delle società di cui al comma 3 e nei collegi sindacali, ai sensi della sezione XII del capo V del titolo V del libro V del codice civile. I poteri spettanti ai rappresentanti della parte pubblica sono esercitati ai sensi dell'articolo 2372 del codice civile.

In particolare, il procedimento di trasformazione veniva disposto "in conformità agli indirizzi di politica economica ed industriale, nel rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, deliberati dal CIPE su proposta del Ministro del

7. Salvo quanto previsto dal presente decreto, le disposizioni che subordinano l'attività degli enti ed aziende di cui al comma 1 a specifiche direttive gestionali cessano di avere vigore nei confronti delle società da essi derivate, fatti salvi gli indirizzi di carattere generale. È abrogato l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1968, n. 626.

8. Ogni altra modificazione delle norme degli statuti, discendente dalle disposizioni contenute nel presente decreto, è soggetta alla procedura di approvazione prevista dal comma 4. Sarà, comunque, prevista la costituzione di giunte o comitati esecutivi con i poteri di cui all'articolo 2384 del codice civile.

9. Le partecipazioni, risultanti dalle trasformazioni di cui al comma 1, fatti salvi i diritti partecipativi spettanti a soggetti diversi dallo Stato, possono essere alienate nel rispetto degli indirizzi deliberati dal CIPE anche in relazione alla pubblicità, ai limiti e alle condizioni da osservare nelle procedure di valutazione, di collocamento e di cessione delle partecipazioni previste dal presente decreto. Le alienazioni ed ogni altra operazione, dalle quali derivi la perdita del controllo di maggioranza, diretto o indiretto, da parte dello Stato nelle società di cui al comma 1, sono approvate dal Consiglio dei Ministri in conformità a specifiche deliberazioni delle Camere, adottate secondo le procedure e modalità dalle stesse stabilite.

10. Con decreti del Ministro del tesoro, sentito il CIPE, si provvede alle operazioni di collocamento, anche parziale, sul mercato finanziario e presso investitori istituzionali delle partecipazioni spettanti allo Stato, previa valutazione delle stesse partecipazioni e determinazione delle condizioni, dei prezzi, delle entità e modalità delle cessioni, delle forme di tutela dei diritti, anche di minoranza, dell'azionista pubblico, nonché all'attribuzione delle partecipazioni di controllo, tenute presenti anche le esigenze di efficienza delle società.

11. Il collocamento e le cessioni delle partecipazioni devono essere eseguiti in modo da assicurare, di regola, l'ampia e durevole diffusione di esse fra il pubblico e da prevenire, anche in forma indiretta, concentrazioni o posizioni dominanti.

12. Le trasformazioni dirette alla costituzione delle società di cui al comma 1 ed alle successive alienazioni, nonché le occorrenti valutazioni, possono essere effettuate con l'assistenza di istituti di intermediazione di comprovata e specifica esperienza. I corrispettivi professionali per la stima dei beni conferiti e per ogni altra valutazione prevista dal presente decreto sono stabiliti con decreto del Ministro del tesoro, sentito il Ministro della giustizia.

13. I proventi derivanti dalla cessione delle partecipazioni di proprietà dello Stato sono versati all'entrata del bilancio con le modalità determinate dal Ministro del tesoro.

14. Per i dipendenti delle società per azioni di cui al comma 1 le disposizioni legislative e contrattuali, vigenti in materia di previdenza alla data di entrata in vigore del presente decreto, si applicano facendo salvi i diritti quesiti e gli effetti di leggi speciali. Con decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro e con gli altri Ministri competenti, sono disciplinate le modalità e le procedure ai fini del conferimento dei trattamenti di previdenza.

15. Le deliberazioni del CIPE di cui ai commi 2 e 10 sono comunicate alle competenti commissioni parlamentari, che rendono il parere entro il termine regolamentare. Si prescinde dal parere se esso non è espresso nel predetto termine.

16. Entro tre mesi dall'avvio delle operazioni previste dal presente decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri comunica al Parlamento una relazione contenente l'elenco delle società per azioni di cui al comma 1, nonché delle società da queste direttamente o indirettamente partecipate, con l'indicazione dell'attività imprenditoriale svolta da ciascuna società o ente.

17. Entro il 31 marzo di ogni anno, il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione del presente decreto.

18. Per le trasformazioni e le conseguenti operazioni, inclusi i conferimenti, disposti ai sensi del presente decreto, si applicano ai fini fiscali le disposizioni contenute nella legge 30 luglio 1990, n. 218, e successive modificazioni.

19. Le disposizioni di cui al comma 18 si applicano alle operazioni perfezionate entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

20. Entro novanta giorni dalla comunicazione di cui al comma 3, le aziende e le società adeguano i propri statuti alle disposizioni del presente decreto".

bilancio e della programmazione economica, d'intesa con i Ministri competenti" (art. 1, comma 2), mentre le deliberazioni del CIPE venivano trasmesse alle competenti Commissioni Parlamenti ai fini della acquisizione del relativo parere, peraltro non obbligatorio (art. 1, comma 15).

In attuazione al predetto dato normativo è intervenuta la Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del 12 agosto 1992, n. 898200¹¹³, di trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato "*in società per azioni con effetto dalla data della presente delibera*" (art. 1, primo comma)¹¹⁴. Ai sensi dell'art. 2, ferma restando "*l'attribuzione al Ministero del tesoro delle azioni della nuova S.p.a., i diritti dell'azionista nei confronti della società derivata dalla presente trasformazione saranno esercitati d'intesa tra i Ministri del bilancio e della programmazione economica, del tesoro e dei trasporti*".

L'articolo 3 della Delibera prevedeva, infine, come il Ministro dei Trasporti provvedesse "*a definire i contenuti e le modalità delle concessioni da intestare alla costituita società per azioni*".

Pertanto, a far data dal 12 agosto 1992, l'Ente pubblico Ferrovie dello Stato veniva trasformato in Ferrovie dello Stato S.p.a., con conseguente relativa sottoposizione "*alla normativa generale vigente per le società per azioni*", come disposto dall'art. 1, comma 5 della Deliberazione del CIPE¹¹⁵.

¹¹³ Pubblicata in Gazzetta Uff. 28 agosto 1992, n. 202. Preme rilevare come, ai sensi dell'art. 18 del Decreto Legge 11 luglio 1992, n. 333 (in Gazzetta Uff. 11 luglio 1992, n.162), recante "*Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*", il legislatore avesse disposto che "*il CIPE potrà deliberare la trasformazione in società per azioni di enti pubblici economici, qualunque sia il loro settore di attività*".

¹¹⁴ Per un'approfondita disamina delle problematiche giuridiche sottese alla trasformazione delle Ferrovie dello Stato in società per azioni si rinvia, *ex multis*, alla lettura di E. CARDI - M. D'ALBERTI, *Note intorno alle «destatalizzazioni»: i paradigmi legislativi di ferrovie e poste*, in *Le trasformazioni del diritto amministrativo (Scritti degli allievi per gli anni ottanta di M. S. Giannini)*, Milano, 1995, pag. 59; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 212 ss.; G. CORREALE, (voce) *Ferrovie dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, XIV/1989, pag. 1; L. FIORENTINO, *La riforma delle FF.SS. Analisi e documentazione*, in *Quaderni della Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, Suppl. al n. 6/1988; A. MOCCI, (voce) *Ferrovie dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XVII/1968, pag. 218; A. MOCCI, (voce) *Ferrovie dello Stato*, in *Nuovissimo digesto italiano*, VII/1996, pag. 233; M. R. MORELLI, *L'Ente ferrovie dello Stato. Natura e disciplina fra pubblico e privato: alla luce della nuova legge 210/85 e delle sue prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Rassegna lavori pubblici*, 1989, I, pag. 111; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'Ente Ferrovie dello Stato: natura e disciplina*, in *Rassegna giuridica Enel*, 1986, pag. 17 ss. Per un commento approfondito sull'avvio del processo di liberalizzazione dei servizi ferroviari in Italia cfr. anche D. SCICOLONE, *I trasporti ferroviari in Italia: tra Stato e mercato*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2005, pag. 797.

¹¹⁵ Nell'ambito dello Statuto della Ferrovie dello Stato Società di Trasporti e Servizi per Azioni, approvato nell'assemblea del 18 dicembre 1992 (consultabile nell'ambito del documento *Selezione della Normativa interna relativa al Trasporto ferroviario*, CUST, Centro Universitario di Studi sui Trasporti, Università degli Studi di Messina, Dottorato di Ricerca in Diritto della Navigazione e dei Trasporti, Messina, agosto 1998, pag. 7), è possibile richiamare l'art. 4, disciplinante l'oggetto sociale, il quale consta delle seguenti attività: "*a) la gestione di tutte le attività, da esercitare*

Detta ultima circostanza risulta essere confermata anche alla luce dalla giurisprudenza amministrativa, a tenore della quale *"l'apparato organizzativo della p.a. - formato, oltre che dallo Stato-apparato, da tutti gli enti pubblici (economici e non) che, in ragione dell'attività svolta, siano titolari di poteri pubblici e si trovino in un rapporto particolare, di vigilanza, coordinamento o intervento, rispetto allo Stato stesso - non può più ricomprendere l'Ente Ferrovie dello Stato in ragione della sua trasformazione, con conseguente sottoposizione all'ordinamento civilistico, in società per azioni a fronte della delibera Cipe 12 agosto 1992 emessa in applicazione dell'art. 18, d.l. 11 luglio 1992, n. 333 conv. in l. 8 agosto 1992, n. 359; si tratta, infatti, di un soggetto privato estraneo all'ambito della p.a. (...) nonostante la possibilità di qualificarlo in termini di società di interesse pubblico in ragione del peculiare interesse che presenta per la collettività il servizio svolto"* (T.A.R. Sicilia, sede di Catania, 8 marzo 1996, n. 279)¹¹⁶. Parte della dottrina, per contro, non ha mancato di sottolineare come detta trasformazione abbia rilevato *"su di un piano meramente formale, dal momento che trattavasi di una società a partecipazione pubblica, in cui l'intero capitale era assegnato al Ministero del Tesoro"*¹¹⁷.

Ciò premesso, occorre ricordare come il CIPE sia intervenuto nuovamente in materia elaborando la Deliberazione 30 dicembre 1992¹¹⁸, con la quale ha

anche in regime di concessione, e di tutte le partecipazioni già di pertinenza dell'Ente Ferrovie dello Stato, incluse eventuali ristrutturazioni e dismissioni; b) la promozione, attuazione e gestione di iniziative e servizi nel campo dei trasporti, compresi sia il sistema logistico, sia qualsiasi altra attività comunque strumentale, complementare o connessa; c) la promozione, attuazione e gestione di iniziative volte alla valorizzazione del proprio patrimonio".

¹¹⁶ Sentenza pubblicata in T.A.R., 1996. Il Consiglio di Stato, Sezione VI, 20 maggio 1995, n. 498, ne *Il Foro amministrativo*, 1995, pag. 1014 ha evidenziato che la scelta del legislatore nazionale di trasformare l'ente Ferrovie dello Stato in società di capitali *"si presenta come modulo giuridico per rendere l'attività economica più efficace e più funzionale rispetto alla sfida della concorrenza"*. Occorre, peraltro, ricordare come parte della dottrina non abbia mancato di criticare la scelta, effettuata a livello normativo, di procedere alla trasformazione delle Ferrovie di Stato in società per azioni. In particolare (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*, 1997, pag. 7) è stato sostenuto come risulti essere preliminarmente *"necessario risanare l'impresa, prima di consegnarla all'area del privato e gestirla con i criteri di questo"*, a pena di determinare *"un'enorme confusione, dato che si utilizza una struttura privatistica per conseguire finalità pubblicistiche, dato che la singola impresa ha continuato ad essere sempre la stessa ossia quella che era prima della trasformazione, non già una (vera e propria) società per azioni, ma un'impresa pubblica, gestita con i criteri di questa, destinata a svolgere la propria attività istituzionale a tutti i costi, anche con metodi antieconomici"*.

¹¹⁷ I. G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., pag. 167. L'Autrice, sul punto, richiama la teoria della *"privatizzazione fredda"* di U. ARRIGO - M. BECCARELLO, *Il trasporto ferroviario*, Milano, 2000, pag. 22 e di G. MASTRANDREA, *Il sistema dei trasporti tra organizzazione e mercato*, in A. XERRI (a cura di), *Trasporti e globalizzazione: materiale per una ricerca*, Cagliari, 2004, pag. 77 ss., a proposito della circostanza che la trasformazione in società di capitali non avrebbe interessato *"il piano sostanziale"* (pag. 167, nota n. 29).

¹¹⁸ Deliberazione recante le *"Direttive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome"*, pubblicata in Gazz. Uff., 4 febbraio 1993, n. 28.

provveduto a "regolare la dismissione, anche parziale, delle partecipazioni attribuite al Ministero del tesoro nelle società" privatizzate, "nonché in quelle derivanti dalla trasformazione in società per azioni" (art. 1).

Appare ora utile ricordare come i rapporti tra FS S.p.a. e lo Stato italiano fossero regolati, all'epoca, sulla base di tre distinte tipologie di atti¹¹⁹:

- l'atto di concessione;
- il contratto di programma;
- il contratto di servizio pubblico.

Con Decreto del 26 novembre 1993, n. 225-T¹²⁰, il Ministro dei Trasporti affidava a F.S. S.p.a. la concessione¹²¹ delle attività già oggetto di precedente affidamento da parte dell'Ente Ferrovie dello Stato, ovverosia "l'esercizio del servizio ferroviario", nonché "la progettazione e la costruzione di nuove linee ed impianti di cui la Società debba assumere l'esercizio" ed il "potenziamento e l'ammodernamento delle linee e degli impianti esistenti" (cfr. art. 2).

Ancora una volta, l'elemento caratterizzante la situazione italiana era determinato dall'assunzione, in capo ad un unico soggetto, delle attività sia di trasporto che di gestione dell'infrastruttura ferroviaria.

Tuttavia, per completezza, è d'uopo riportare uno stralcio dell'art. 17 della Concessione, nella parte in cui rinvia a "quanto previsto dalla vigente normativa nazionale e comunitaria" a proposito della circostanza che "la Società è tenuta ad adottare un sistema di contabilità industriale che consenta la separata evidenza dei conti relativi alla gestione dell'infrastruttura ed all'esercizio dei servizi di trasporto": detta ultima disposizione parrebbe costituire un richiamo al principio di separazione contabile di cui alla Direttiva 91/440/CEE, nonostante la stessa non fosse ancora stata attuata nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale (ciò avverrà ad opera del D.P.R. n. 277/1998).

Mediante lo strumento del Contratto di programma, invece, FS S.p.a. ed il Ministero dei Trasporti e della Navigazione hanno provveduto a regolare i

¹¹⁹ Per un'analisi dei rapporti negoziali intercorrenti tra lo Stato italiano e FS S.p.a., sia concesso rinviare alla lettura di A. BONFORTI, *Il nuovo atto di concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2001, pag. 1 ss.; C. INGRATOCCI, *Trasporti e contratti di servizio*, Roma, 2004; A. TIGANO, *Concessione per l'esercizio del servizio ferroviario di trasporto pubblico, contratto di servizio pubblico, contratto di programma: profili strumentali*, in E. FANARA (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, cit., pag. 215 ss.;

¹²⁰ Rep. 32 del 26 marzo 1996 e consultabile nel documento *Selezione della Normativa interna relativa al Trasporto ferroviario*, cit., pag. 23.

¹²¹ Sul punto è stato efficacemente posto in evidenza che "lo strumento della concessione si è reso necessario poiché in Italia il trasporto ferroviario ha natura di pubblico servizio e, pertanto, classificabile come attività che risale direttamente allo Stato, allo scopo di assicurare la tutela di interessi prettamente collettivi". In altri termini, "si è in presenza di un'attività che costituendo pubblico servizio in senso oggettivo non può essere svolta da nessun soggetto diverso dallo Stato se non attraverso una specifica concessione rilasciata dal potere pubblico". Così si è espresso M. NARDOVINO, *Lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale verso la liberalizzazione*, cit., pag. 68.

reciproci rapporti con riferimenti agli aspetti di natura prettamente finanziaria (es. investimenti, modalità di finanziamento delle attività di progettazione, realizzazione e messa in esercizio delle opere etc...)¹²².

I Contratti di programma stipulati tra le parti sono stati tre e, segnatamente:

1. il Contratto 1991-1992 del 23 gennaio 1991;
2. il Contratto cosiddetto "ponte" del 29 dicembre 1992;
3. Contratto 1994-2000, sottoscritto il 25 marzo 1996¹²³.

Non da ultimo, in data 29 dicembre 1992 le parti addivenivano alla stipulazione di un Contratto di servizio pubblico¹²⁴, di "*durata annuale a decorrere dal 1° gennaio 1993 fino a tutto il 31 dicembre 1993*" (art. 1).

L'oggetto del contratto consisteva nell"*acquisto, da parte dello Stato, della Società di servizi di trasporto viaggiatori*", nonché nella "*remunerazione della differenza tra gli introiti previsti con i prezzi fissati dalla Società per i servizi di trasporto pubblico dalla stessa effettuati e gli introiti realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato (c.d. "obblighi tariffari")*" (art. 2).

In sede di commento ai rapporti negoziali intercorrenti tra FS S.p.a. e lo Stato italiano è stata posta in evidenza la triplice veste ricoperta da quest'ultimo soggetto, segnatamente dal Ministero competente. Secondo parte della dottrina, infatti, lo Stato si configura quale "*a) azionista che detiene la totalità delle partecipazioni azionarie attraverso il Ministero del Tesoro, e ne esercita i diritti attraverso i Ministeri del Bilancio, dei Trasporti e del Tesoro; 2) cliente che acquista dalla società i servizi di carattere sociale; 3) regolatore attraverso la disciplina posta dall'Atto di Concessione, con atti normativi volti a definire alcuni aspetti dell'attività della società, oppure di controllo e definizione del sistema tariffario, ed infine, con provvedimenti di adeguamento alle disposizioni normative comunitarie*"¹²⁵.

2.4 LA HOLDING FERROVIE DELLO STATO.

Tanto premesso, nel corso dell'analisi dei successivi interventi di riforma interessanti Ferrovie dello Stato S.p.A., occorre, altresì, dare atto delle modalità attraverso le quali si è provveduto a recepire la normativa comunitaria nel contesto dell'ordinamento giuridico nazionale.

¹²² Informazioni tratte dal sito di RFI <http://www.rfi.it/cms/v/index.jsp?vgnextoid=18b33ae6156aa110VgnVCM1000003f16f90aRCRD>.

¹²³ Con testo consultabile, altresì, nel documento *Selezione della Normativa interna relativa al Trasporto ferroviario*, cit., pag. 17.

¹²⁴ consultabile nell'ambito del documento *Selezione della Normativa interna relativa al Trasporto ferroviario*, cit., pag. 17.

¹²⁵ M. NARDOVINO, *Lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale verso la liberalizzazione*, cit., pagg. 69 e 70.

Come più volte segnalato, la direttiva 91/440/CEE ha introdotto il principio di separazione tra l'attività di trasporto per ferroviaria e l'attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria allo scopo di provvedere all'*"adeguamento delle ferrovie comunitarie alle esigenze del mercato unico e ad accrescere l'efficienza delle medesime"* (art. 1).

In proposito, si è già avuto modo di rilevare come il principio di separazione in oggetto disponesse *"una separazione contabile obbligatoria e una separazione organica o istituzionale facoltativa"* (art. 1).

Preme precisare come la Direttiva n. 1991/440/CEE abbia formato oggetto di attuazione in Italia ad opera del D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277, il quale ha recepito tale principio in termini di *"separazione contabile o costituzione di imprese separate per la gestione della rete e dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia"* (art. 2, lett. c).

Ancora, l'art. 4, nel descrivere le prerogative del soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria, al contempo richiedeva, per l'ipotesi in cui la relativa attività fosse *"svolta da un soggetto che sia titolare anche di un'impresa ferroviaria"*, l'istituzione di *"una struttura aziendale autonoma e distinta, sotto il profilo contabile, dalle altre strutture destinate allo svolgimento delle attività espletate in qualità di impresa ferroviaria e di servizi"*.

La dottrina ha sottolineato come mediante il D.P.R. n. 277/1998 il legislatore italiano abbia *"introdotto un obbligo di separazione strutturale ed organica più incisiva rispetto alla mera separazione contabile che (...) era già contemplata nell'atto concessorio del 1993 tra FS Spa e lo Stato"*¹²⁶ (cfr. art. 17 secondo cui *"la Società è tenuta ad adottare un sistema di contabilità industriale che consenta la separata evidenza dei conti relativi alla gestione dell'infrastruttura ed all'esercizio dei servizi di trasporto"*).

Allo scopo di pervenire ad una corretta trasposizione, in ambito nazionale, della disciplina comunitaria si rendeva, pertanto, necessario procedere ad un'ulteriore riforma dell'assetto monopolistico caratterizzante il mercato ferroviario italiano, in particolare di FS S.p.a., fino a quel momento unico soggetto deputato sia alla fornitura del servizio di trasporto che all'attività di gestione della rete.

In tale contesto si comprende bene l'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 marzo 1999¹²⁷, la quale, nel disporre norme di *"Risanamento delle Ferrovie dello Stato"*, obbligava quest'ultima, *"entro un mese dall'emanazione della presente direttiva"*, a provvedere al proprio riordino

¹²⁶ M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 219.

¹²⁷ Pubblicata in GU n. 113 del 17 maggio 1999.

societario ed organizzativo, completando "il processo di separazione contabile tra le attività per la gestione delle infrastrutture e le attività di trasporto".

A tal fine si prevedeva che "entro il 31 maggio 1999 per i servizi di trasporto dovrà essere realizzata un'organizzazione basata su aree divisionali", con l'ulteriore precisazione che "ciascuna divisione disporrà del controllo delle risorse produttive, umane e materiali, secondo una logica di organizzazione di tipo verticale, in modo da conseguire l'efficienza del servizio risultati economici significativi, impedendo la dispersione delle professionalità". Inoltre, "a far data dal 1 gennaio 2000 alla separazione contabile seguirà la separazione societaria fra infrastrutture ed attività di trasporto"¹²⁸ (art. 2).

Posta tale premessa, è ora possibile comprendere il riassetto societario che ha interessato FS S.p.a. nel corso del 2000: il 15 dicembre veniva costituita Ferrovie dello Stato Holding S.p.a., le cui azioni sono oggi interamente detenute dallo Stato italiano, per il tramite del Ministero dell'Economia e delle Finanze, già Ministero del Tesoro.

CAPITOLO 3. L'ATTUALE ASSETTO SOCIETARIO DI FS HOLDING S.P.A.

Attualmente, FS S.p.a. risulta avere una compagine societaria composita, posto che le diverse società partecipate dalla capogruppo operano, ciascuna, in uno specifico campo di attività. Di seguito è possibile sintetizzare l'attuale assetto societario¹²⁹.

Con riferimento al settore "Viaggi e trasporti" è possibile menzionare una serie di società le cui azioni sono interamente possedute dal Gruppo FS:

- 1) Trenitalia S.p.a., la quale gestisce attività di trasporto di passeggeri e di logistica;
- 2) FS Logistica, che cura i servizi di logistica per conto della capogruppo;

¹²⁸ Interessanti appaiono i considerando della Direttiva, secondo cui, tra l'altro, veniva "ritenuto che lo sviluppo del sistema ferroviario, l'integrazione ed il riequilibrio modale, per l'impatto che suscitano sulle prospettive di crescita dell'economia italiana, sul grado di coesione territoriale e di integrazione fra settori produttivi e sulla qualità della vita, costituiscono obiettivi prioritari dell'azione di Governo nel settore dei trasporti; ritenuto che la progressiva liberalizzazione del mercato ferroviario europeo porrà il sistema ferroviario italiano in competizione con i vettori comunitari e che di conseguenza risulta necessario accelerare il processo di risanamento dell'Azienda FS verso livelli di efficienza coerenti con i vincoli di finanza pubblica e, inoltre, che l'apertura del mercato ferroviario richiede di approntare strumenti che assicurino trasparenza di comportamenti e non discriminazione fra gli operatori in concorrenza; ritenuto indispensabile garantire il miglioramento dei livelli di sicurezza dell'esercizio ferroviario; ritenuto necessario accelerare il processo di trasformazione societaria per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla normativa europea e dalla riforma del trasporto pubblico locale".

¹²⁹ Le informazioni sulle società facenti parte di FS S.p.a. sono consultabili sul relativo sito internet <http://www.fsitaliane.it/cms/v/index.jsp?vgnextoid=cdfc72443148b310VgnVCM1000005817f90aRCRD>.

3) Busitalia Sita Nord, società finalizzata alla fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri a mezzo di autolinee.

Rispetto all'attività di gestione dell'infrastruttura di rete, si annoverano società interamente possedute, anche in questo caso, dalla società capogruppo:

- 1) RFI S.p.a., il soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria;
- 2) Italferr, società che opera sul mercato italiano ed internazionale nel campo dell'ingegneria dei trasporti ferroviari.

Rispetto alle opere di "Urbanizzazione" si possono ricordare le seguenti società possedute, in diverse quote, dalla capogruppo FS:

- 1) Grandi Stazioni (59,9%), la quale assume il compito di riqualificare e gestire il *network* di 13 stazioni ferroviarie nazionali (Milano Centrale, Torino Porta Nuova, Genova Brignole e Genova Piazza Principe, Venezia Mestre e Venezia S. Lucia, Verona Porta Nuova, Bologna Centrale, Firenze S. Maria Novella, Roma Termini, Napoli Centrale, Bari Centrale, Palermo Centrale);
- 2) Netinera (51%), che opera in Germania e gestisce i servizi di trasporto, anche pubblici locali;
- 3) Centostazioni (59,9%), che è incaricata della valorizzazione, riqualificazione e gestione di 103 immobili ferroviari distribuiti su tutto il territorio nazionale.

Relativamente ai servizi, sono società interamente partecipate da FS S.p.a.:

- 1) Fercredit, la quale fornisce servizi finanziari;
- 2) Ferservizi S.p.a., che gestisce le attività di *back office* (ad es. servizi informatici e tecnologici, servizi immobiliari, servizi amministrativi etc...);
- 3) FS Sistemi Urbani, con compiti di valorizzazione del patrimonio del Gruppo FS non funzionale all'esercizio ferroviario e di espletamento dei servizi integrati urbani in una prospettiva di *business*, razionalizzazione, miglioramento funzionale e servizio alla collettività.

3.1 LA COSTITUZIONE DI RFI, RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A., GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA NAZIONALE.

In applicazione del principio di separazione, ed a fronte della costituzione della *Holding*, lo Stato italiano ha provveduto al rilascio, questa volta al solo soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria, del nuovo atto concessorio di cui al Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 138T del 31 ottobre 2000¹³⁰.

¹³⁰ Il testo della concessione di cui al D.M. n. 138T/2000 è consultabile sul sito internet di RFI, Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. <http://www.rfi.it/cms/v/index.jsp?vnextoid=9ee9a597eac6a110VgnVCM1000003f16f90aRCRD>.

Nelle premesse dell'atto si richiamano una serie di provvedimenti idonei ad illustrare il mutato quadro normativo di riferimento, tra i quali assume rilievo la direttiva 91/440/CEE, rispetto alla quale si avverte di dover garantire che *"la responsabilità generale in ordine allo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria è mantenuta allo Stato"*. Ciò comporta, altresì, la *"necessità di adeguare il rapporto concessorio di cui al citato decreto del Ministro dei Trasporti n. 225-T del 26 novembre 1993 e di pervenire al rilascio di una nuova concessione al fine di disciplinare i rapporti tra lo Stato e il gestore dell'infrastruttura, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del citato d.P.R. n. 277 del 1998"*¹³¹.

Ciò posto, si rilasciava a Ferrovie dello Stato - Società di Trasporti e Servizi per Azioni la concessione *"ai fini della gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, alle condizioni stabilite nel presente atto e nel contratto di programma"* (art. 1).

L'articolo 1 proseguiva richiedendo al concessionario di creare un'apposita *"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, e provvede alla costituzione di apposita Società per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale"*.

Sul punto è stato evidenziato come con la concessione in parola si sia *"optato per un modello di separazione organica solo in via transitoria intendendo pervenire, in un secondo tempo, ad un definitivo modello di separazione istituzionale"*¹³².

E' in attuazione al predetto art. 1 dell'atto concessorio che *"Rete Ferroviaria Italiana [veniva] costituita il 1° luglio 2001 come Società dell'Infrastruttura del Gruppo Ferrovie dello Stato, per rispondere alle Direttive comunitarie recepite dal Governo italiano sulla separazione fra il gestore della rete e il produttore dei servizi di trasporto, e a completamento del processo di societizzazione del Gruppo FS"*¹³³.

A fronte della istituzione di un'apposita Società per la gestione della rete, gli effetti di cui all'atto concessorio si sono prodotti *"esclusivamente nei confronti della stessa Società"*, mentre a decorrere dalla data di entrata in vigore della

¹³¹ L'articolo 5, comma 2 del D.P.R. n. 277/1998 disponeva che *"i rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e lo Stato sono disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma. Il contratto di programma è stipulato, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, nel rispetto dei principi di indipendenza patrimoniale, gestionale e contabile dallo Stato, di economicità in relazione alla qualità del servizio prestato e di programmazione delle attività, degli investimenti e dei finanziamenti mirante alla realizzazione dell'equilibrio finanziario e degli obiettivi tecnici e commerciali, indicando i mezzi per farvi fronte"*.

¹³² M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 220.

¹³³ Informazioni tratte dal sito internet di RFI S.p.a. <http://www.rfi.it/cms/v/index.jsp?vnextoid=26ac8c3e13e0a110VgnVCM10000080a3e90aRCRD#1>.

nuova concessione, quella precedente è stata espressamente abrogata (art. 1, commi 3 e 4).

La durata della concessione, stabilita in " *60 anni*", decorre dalla data dell'atto e, dunque, dal 31 ottobre 2000 (art. 2).

L'oggetto della concessione è la progettazione, costruzione, messa in esercizio, gestione e manutenzione dell'infrastruttura di rete, "*ivi inclusi le stazioni passeggeri e gli impianti merci modali e intermodali*", la promozione della integrazione della rete e l'attività di cooperazione con gli altri soggetti gestori, ivi compresi quelli degli Stati membri e, più in generale, "*gli altri compiti attribuiti al gestore dell'infrastruttura nazionale ai sensi della vigente normativa*" (art. 2).

In linea con quanto precede si pone l'art. 3, il quale prevede una serie di obblighi, in capo al gestore, i quali sono volti a garantire: la piena utilizzabilità della rete, la costante manutenzione delle linee e delle infrastrutture ferroviarie; l'applicazione di regole trasparenti, uniformi e non discriminatorie ai fini dell'accesso al mercato, dell'assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria e della conclusione dei relativi accordi con le imprese ferroviarie, della predisposizione e pubblicazione del prospetto informativo della rete nonché della determinazione e riscossione del canone; gli investimenti programmati per l'implementazione e l'ammodernamento della rete.

Ai sensi dell'art. 4, poi, le parti della concessione stipulano un contratto di programma "*di durata non inferiore a 5 anni, aggiornabile e rinnovabile anche annualmente*".

Orbene, a fronte della creazione di un'apposita società quale soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, i Contratti di programma stipulati con lo Stato italiano (nella persona del Ministero competente per materia), risultano essere i seguenti:

1. il Contratto 2001-2005, del 2 maggio 2001, la cui validità è stata prorogata al 2006 a seguito della Delibera CIPE n. 159 del 2 dicembre 2005;
2. il Contratto di Programma 2007-2011, sottoscritto nell'ottobre 2007;
3. gli aggiornamenti annuali 2008 e 2009 del Contratto di programma 2007-2011 sottoscritti nel mese di marzo 2008 e di dicembre 2010. Attualmente è in vigore l'aggiornamento 2010/2011 del Contratto di Programma 2007-2011¹³⁴.

3.2 LE FUNZIONI DI RFI S.P.A. ALLA LUCE DELLA CARTA DEI SERVIZI 2012.

Per completezza occorre segnalare come RFI S.p.a. svolga ulteriori funzioni, non espressamente indicate nell'ambito dell'atto concessorio, evincibili dalla disamina

¹³⁴ Informazioni tratte dal sito *internet* di RFI S.p.a. <http://www.rfi.it/cms/v/index.jsp?vnextoid=18b33ae6156aa110VgnVCM1000003f16f90aRCRD>.

della relativa Carta dei Servizi, la quale costituisce, come noto, il documento nel quale sono pubblicati gli specifici obiettivi che il gestore dell'infrastruttura di rete si prefigge di realizzare con riferimento ad un determinato periodo di tempo¹³⁵.

Nell'ambito dell'ultima edizione disponibile, riferita all'anno 2012¹³⁶, si enfatizza il ruolo di RFI S.p.a. in qualità di soggetto deputato alla gestione di un bene di fondamentale rilevanza ai fini del buon funzionamento e dello sviluppo del mercato del trasporto ferroviario.

Nel documento in esame si apprende, infatti, che l'obiettivo della strategia aziendale dell'impresa è quello di *"creare le condizioni idonee a favorire l'incremento della domanda di mobilità su ferro in modo da contribuire al riequilibrio modale del sistema dei trasporti, oggi ancora pesantemente squilibrato a vantaggio del trasporto su strada"*.

E' in tale contesto che si inserisce l'impegno di RFI S.p.a., il quale è chiamato a gestire *"secondo criteri di massima efficienza, sicurezza e sostenibilità oltre 16.700 chilometri di rete ferroviaria italiana a servizio del mercato di trasporto di passeggeri e merci, assicurando l'accessibilità alle sue 2.263 stazioni viaggiatori e a oltre 230 punti di carico e scarico merci (tra terminali e raccordi)"*.

Dalla disamina della Carta dei Servizi 2012 si evince, inoltre, come tra le funzioni di RFI S.p.a. si annoverino quelle relative allo sviluppo di *"nuove opere d'eccellenza su molte realtà del territorio nazionale, in particolare lungo i grandi corridoi di collegamento con il resto d'Europa e nei maggiori nodi ferroviari urbani"*.

Occorre, poi, ricordare che RFI S.p.a. gestisce le linee ferroviarie tradizionali, nonché quelle relative all'Alta Velocità con riferimento ai grandi nodi metropolitani.

In estrema sintesi, è ora possibile fornire un quadro aggiornato delle attuali principali competenze di RFI S.p.a., tralasciando quelle attinenti a profili di sicurezza, le quali formeranno oggetto di illustrazione nell'ambito della seconda parte dell'elaborato:

- la realizzazione degli investimenti necessari per l'implementazione e l'ammodernamento dell'infrastruttura di rete e delle relative dotazioni tecnologiche, nonché per lo sviluppo di nuove linee e di impianti ferroviari, sulla base di quanto pattuito con lo Stato nell'ambito del Contratto di Programma;

¹³⁵ Sulla carta dei servizi nel trasporto ferroviario cfr., per tutti, G. MASTRANDREA, *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in U. LA TORRE - G. MOSCHELLA - F. PELLEGRINO - M. P. RIZZO - G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, Tomo II, Milano, 2008, pag. 197.

¹³⁶ Di cui al sito *internet* <http://www.rfi.it/cms-file/allegati/rfi/CartaServiziRFI2012.pdf>.

- la messa a disposizione dell'infrastruttura ferroviaria agli operatori del trasporto ferroviario nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, secondo quanto stabilito dal Prospetto Informativo di Rete;
- la determinazione dell'orario ferroviario;
- la fornitura al pubblico, all'interno delle stazioni ferroviarie, dei servizi informativi relativi alle seguenti ipotesi: orario ferroviario, andamento dei treni, orientamento in stazione, mediante impianti audio e visivi (es. quadri orario murali, locandine su modifiche temporanee alla circolazione e i servizi sostitutivi, segnaletica fissa di orientamento in stazione, schermi e monitor per gli arrivi e le partenze in tempo reale);
- la garanzia circa la fruibilità dei terminali merci di proprietà;
- la fornitura di assistenza, all'interno delle stazioni ferroviarie, alle persone a mobilità ridotta;
- l'integrazione della rete italiana nelle reti di trasporto trans-europee secondo i piani e gli standard definiti a livello sovranazionale ed in collaborazione con gli altri gestori dell'infrastruttura interessati, anche ai fini dell'interoperabilità delle reti;
- il collegamento via mare con Sicilia e Sardegna sia tramite navi ferroviarie (gestite in proprio a servizio esclusivo dei treni) che lungo lo stretto di Messina, questa volta tramite servizi navali ai fini del trasporto di passeggeri e di automezzi.

3.3 L'ATTUALE ASSETTO SOCIETARIO DI RFI S.P.A.

RFI S.p.a. presenta un'articolata struttura societaria, in quanto attualmente detiene il controllo azionario di una serie di società, ciascuna deputata allo svolgimento di una specifica missione, sempre nell'ambito delle attribuzioni proprie della controllante.

In particolare, è possibile ricordare le seguenti principali società controllate, collegate e minoritarie di RFI S.p.a.¹³⁷:

- 1) Blufferies S.r.l., interamente controllata da RFI, la quale svolge le attività di traghettamento di passeggeri e di mezzi gommati sullo Stretto di Messina;
- 2) Terminali Italia S.r.l., controllata all'89% da RFI, che garantisce la gestione integrata dei servizi terminalistici all'interno di un *network* di 20 terminali intermodali, per la maggior parte di RFI;

¹³⁷ Le informazioni circa le società facenti parte del gruppo RFI S.p.a. sono tratte dal sito *internet* <http://www.rfi.it/cms/v/index.jsp?vnextoid=291d8c3e13e0a110VgnVCM10000080a3e90aRCRD>

- 3) TFB S.p.A. - Tunnel Ferroviario del Brennero - Finanziaria di Partecipazioni SpA, controllata all'85,3% da RFI, la quale detiene a sua volta la metà delle azioni della società europea per la realizzazione di una galleria ferroviaria tra Italia ed Austria BBT SE - Brenner Basistunnel;
- 4) LTF SAS – Lyon Turin Ferroviaire Sas, che rappresenta una società italo-francese costituita al 50% da RFI-Rete Ferroviaria Italiana e al 50% da *RFF-Reséau Ferré de France* allo scopo di effettuare gli studi di progetto e i lavori di ricognizione per la parte italo-francese della futura nuova linea ferroviaria Lione-Torino, cofinanziata dall'Unione Europea;
- 5) Quadrante Europa Terminal Gate S.p.A., detenuta al 50% da RFI, la quale assume la finalità di promuovere lo sviluppo delle infrastrutture e dei trasporti intermodali nell'ambito del sistema dell'Interporto di Verona dove attualmente gestisce il terminal Verona Quadrante Europa con l'offerta di servizi di terminalizzazione;
- 6) Stretto di Messina S.p.A., partecipata al 13% da RFI, è la società concessionaria del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la progettazione, realizzazione e gestione del Ponte sullo Stretto di Messina;
- 7) GEIE Corridor D – Gruppo di interesse economico europeo per il Corridoio D è costituito tra RFI ed i gestori dell'infrastruttura ferroviaria spagnola ADIF, francese RFF e slovena SZ, promuove l'interoperabilità, aumenta la gamma dei servizi e realizza il sistema l'ERTMS¹³⁸ sul corridoio Valenzia/Budapest, detto "corridoio D";
- 8) GEIE Corridor A - Gruppo di interesse economico europeo - per il Corridoio A è costituito tra RFI ed i gestori dell'infrastruttura ferroviaria olandese ProRail, tedesca DB Netz, svizzera BLS Netz ed austriaca SBB Infrastruktur al fine di promuovere l'interoperabilità ferroviaria, aumentare la gamma dei servizi e realizzare il sistema ERTMS sul corridoio Rotterdam-Genova.

3.4 LA COSTITUZIONE DI TRENITALIA S.P.A.

Oltre alla costituzione della società deputata allo svolgimento delle funzioni di gestore della rete, Ferrovie dello Stato S.p.a. ha provveduto a costituire, nel 2000, Trenitalia S.p.a., società deputata alla prestazione di servizi di trasporto per ferrovia, alla quale il Ministero competente ha rilasciato la prima licenza

¹³⁸ L'acronimo ERTMS sta per "*European Rail Traffic Management System*" e rappresenta il sistema europeo di segnalamento a bordo treno ai fini della implementazione della sicurezza della circolazione dei treni e del livello di interoperabilità ferroviaria. Detta specifica problematica verrà trattata nell'ambito della seconda parte del presente elaborato, dedicata alla tematica della interoperabilità ferroviaria.

ferroviaria di passeggeri in data 23 maggio 2000, in ottemperanza a quanto stabilito dalla Direttiva 91/440/CEE.

Come già evidenziato, l'attuazione della normativa comunitaria in materia di trasporto ferroviario ha comportato inevitabilmente l'abbandono dello strumento concessorio in favore della licenza ferroviaria, quest'ultima rilasciata dietro dimostrazione, da parte dell'impresa richiedente, di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, al fine di garantire l'apertura del mercato (solamente) ad imprese affidabili¹³⁹.

Mediante il rilascio della licenza a Trenitalia S.p.a., infatti, è venuto meno "*il precedente rapporto di concessione fra lo Stato e la stessa società per la parte relativa alla medesima attività di trasporto ferroviario*"¹⁴⁰.

La licenza è rilasciata (così come sospesa, revocata, confermata) dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in ottemperanza a quanto stabilito dalla normativa nazionale di recepimento dei dettami comunitari, segnatamente rappresentata dal D.P.R. n. 277/1998, 146/1999 e, attualmente, dall'art. 7 del D.lgs. n. 188/2003.

Trenitalia S.p.a. rappresenta, a tutt'oggi, la più importante impresa ferroviaria italiana deputata all'espletamento dei servizi di trasporto di merci e di passeggeri ma, ovviamente, non è l'unica ad operare in ambito nazionale.

E, difatti, da una semplice consultazione del sito *internet* ufficiale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è possibile prendere conoscenza delle licenze ferroviarie operative, inattive e revocate¹⁴¹.

In particolare, il Ministero ha provveduto a pubblicare un apposito documento, aggiornato al 28 gennaio 2013, volto a rappresentare la situazione di attuale liberalizzazione del settore, la quale può essere sintetizzata come segue:

¹³⁹ Sul punto, come si avrà meglio modo di vedere, è stato efficacemente posto in risalto come "*la licenza sia paragonabile a un generico atto formale che dà lo status di impresa ferroviaria, ma non implica necessariamente che l'impresa svolge effettivamente servizi di trasporto. Al contrario, il certificato di sicurezza è il documento che dimostra che l'impresa che lo possiede soddisfa tutti i requisiti richiesti dalla legge per svolgere il servizio di trasporto. Poiché tale documento è soggetto a periodico rinnovo, si presume che esso sia posseduto da imprese che esercitano l'attività*" (cfr. O. BACCELLI - F. CATTANEO, *Scenari e prospettive del sistema ferroviario italiano nel contesto di liberalizzazione europea*, nel rapporto aggiornato al febbraio 2011 pubblicato da CERTeT, Centro di Economia regionale, dei Trasporti e dei Turismo dell'Università Luigi Bocconi, pag. 16, consultabile dal sito *internet* <http://www.ferpress.it/wp-content/uploads/2011/03/Scenari-e-prospettive-del-sistema-ferroviario-italiano-nel-contesto-di-liberalizzazione-europea.pdf>).

¹⁴⁰ Cfr. A. BATTAGLIA, *Verso la liberalizzazione del trasporto ferroviario?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pagg. 961 e 963.

¹⁴¹ L'elenco delle "*Imprese ferroviarie titolari di licenza*" è scaricabile dal sito *internet* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=07018.

- il numero complessivo di licenze ferroviarie rilasciate è 65. Le licenze abilitano al trasporto di merci e passeggeri, nonché al trasporto di sole merci e di soli passeggeri, a seconda dei casi. Delle 65 licenze rilasciate:

- 33 sono operative¹⁴²;
- 7 sono state dichiarate inattive¹⁴³;
- 25 sono state revocate¹⁴⁴.

CAPITOLO 4. LE PROBLEMATICHE GIURIDICHE LEGATE ALL'ADOZIONE DEL MODELLO DI SEPARAZIONE SOCIETARIA IN ITALIA.

Nonostante il processo di riforma pluriennale che ha coinvolto le Ferrovie dello Stato, e che ha comportato il riassetto societario del gruppo, continua ad essere largamente condivisa l'opinione secondo la quale il principio di separazione tra l'attività di gestione della infrastruttura ferroviaria e la fornitura del servizio di trasporto non sia, in Italia, del tutto rispettato.

In dottrina è stato più volte sottolineato come il principio di separazione societaria appaia non essere idoneo, da solo, a garantire contro eventuali effetti distorsivi della concorrenza, e ciò a causa dell'appartenenza al medesimo gruppo societario (FS *Holding* S.p.a.) sia di RFI S.p.a. (gestore della rete) che di Trenitalia S.p.a. (principale, sia pur non esclusiva, impresa ferroviaria operante sul mercato nazionale): la capogruppo FS esercita attività di controllo e di coordinamento sui predetti soggetti¹⁴⁵.

¹⁴² A titolo informativo, le licenze che, alla data del 28 gennaio 2013, risultano essere operative sono quelle rilasciate, per il trasporto sia di merci che di passeggeri a: Trenitalia S.p.a.; Trenord S.r.l.; Trasporto Ferroviario Toscano S.p.a.; Ferrovia Adriatico Sangritana S.r.l.; TPER S.p.a.; Ferrovie del Gargano S.r.l.; Sistemi Territoriali S.p.a.; Serfer - Servizi Ferroviari S.r.l.; Metrocampania Nord Est S.r.l.; Ferrotranviaria S.p.a.; Ferrovie Udine Cividale S.p.a.; Ferrovie della Calabria S.r.l.; Compagnia Ferroviaria Italiana S.r.l.; per il trasporto di merci a: Rail Traction Company S.r.l.; Hupac S.p.a.; Captrain Italia S.r.l.; SBB Cargo Italy S.r.l.; NordCargo S.r.l.; RailOne S.p.a.; Rail Cargo Italia (ex Linea S.p.a.); Crossrail Italia S.r.l.; General Transport Service; Oceanogate Italia S.r.l.; Rail Italia S.r.l.; Intreporto Servizi Cargo S.r.l.; FUORIMURO Servizi portuali e ferroviari S.r.l.; per il trasporto di passeggeri a: Umbria TPL S.p.a.; Gruppo Torinese Trasporti S.p.a.; SAD- Trasporto Locale S.p.a.; Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.a.; Go Concept S.r.l. (ex Arenaways); Società Viaggiatori Italia S.r.l.

¹⁴³ Le licenze che risultano essere inattive alla data del 28 gennaio 2013 sono quelle delle seguenti imprese ferroviarie: Trentino Trasporti Esercizio S.p.a. (trasporto di passeggeri); Arriva Italia S.r.l. (trasporto di passeggeri); Ferrovie del Sud est e servizi automobilistici (trasporto di merci e di passeggeri); G.M.C. International Trade S.p.a. (licenza rilasciata sia per il trasporto di merci che per quello di passeggeri); Società Ferroviaria Apuo Veneta S.r.l. (trasporto di merci); DINAZZANO PO (trasporto di merci).

¹⁴⁴ Le imprese ferroviarie destinatarie di un provvedimento di revoca della licenza non risultano essere indicate nell'elenco pubblicato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹⁴⁵ Per 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, pagg. 14 e 15, "il razionale per una separazione nel settore ferroviario

Sul punto, è stata evidenziata la "coincidenza tra soggetto gestore e soggetto erogatore del servizio. Infatti, sebbene sia stata rilasciata la licenza, l'impresa titolare è una società controllata al cento per cento d FS e, quindi, indirettamente dall'azionista pubblico con il quale dovrebbero essere, poi, disciplinati i rapporti con il gestore"¹⁴⁶, a ciò aggiungendosi che "il Cipe, e indirettamente il Ministero del Tesoro [oggi Ministero dell'Economia e delle Finanze], in quanto interessati al risanamento della società, possono influenzare, attraverso la loro attività consultiva, le determinazioni del canone in modo da aumentare i proventi riscossi per la gestione della rete", costituendo, in questo modo, una vera e propria "barriera all'entrata di nuovi operatori".

Nell'ambito della presente parte di lavoro ci si prefigge di analizzare gli specifici casi nell'ambito dei quali le peculiarità proprie del sistema ferroviario italiano hanno rappresentato fattore determinante ai fini di limitare (e financo escludere) il libero dispiegarsi di un reale confronto competitivo. Nel fare ciò verranno presi in considerazione i provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato¹⁴⁷ ed i commenti della dottrina elaborati sul tema¹⁴⁸.

è quello solitamente indicato nei servizi a rete: promuovere la concorrenza nel servizio e quindi ridurre i prezzi". Secondo gli Autori, "la separazione elimina gli incentivi del proprietario dell'infrastruttura a favorire, nell'accesso, la propria divisione o l'impresa di servizio "collegata". Naturalmente perché questo effetto si possa manifestare pienamente la separazione deve essere proprietaria"; per A. BOITANI, *Ferrovie: il lato oscuro delle riforme*, in *Mercato concorrenza regole*, 2010, pag. 225 evidenzia che "la scelta italiana [di optare per] la separazione in due società (RFI e Trenitalia) all'interno della stessa holding" appare essere "criticabile sotto vari profili, (...) soprattutto (...) perché ha lasciato aperta la strada a una possibile, ancorché strisciante, re-integrazione verticale, con conseguenze anti-competitive (...)", ponendo, tra l'altro, in evidenza che "anche la ripartizione degli assets tra le due società è stato concepito in modo che non favorisce la concorrenza"; il medesimo Autore, in altro contributo (A. BOITANI, *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, in *Economia pubblica*, 2002, pag. 47) sostiene che "la separazione tra rete e servizi è stata realizzata, in Italia, attraverso la separazione societaria tra RFI e Trenitalia, ma (...) entrambe le società sono state mantenute nel "gruppo" FS, di totale proprietà dello Stato. Ciò, ovviamente, riduce la credibilità della separazione tra rete e servizi".

¹⁴⁶ A. BATTAGLIA, *Verso la liberalizzazione del trasporto ferroviario?*, cit., pag. 965.

¹⁴⁷ Con riferimento ad una segnalazione dell'AGCM a proposito della condotta distorsiva della concorrenza adottata dal gruppo FS in materia di trasporto ferroviario di *containers* cfr. il provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 23 luglio 1993, in *Il diritto marittimo*, 1994, pag. 221. In materia di condizioni contrattuali praticate nei confronti degli operatori di trasporto intermodale di *container* v. AGCM, A227, 28 gennaio 1999.

¹⁴⁸ Per alcune pronunce della giurisprudenza in materia di abuso di posizione dominante del gruppo FS a proposito dei servizi automobilistici sostitutivi e/o integrativi cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio, Sez. III, 15 dicembre 1994 n. 2094, in *Diritto dei trasporti*, 1995, pag. 539, con nota di C. TINCANI, *Profili di illegittimità dell'atto di concessione della società per azioni Ferrovie dello Stato* e Tribunale di Campobasso (ord.) 7 luglio 1994, in *Diritto dei trasporti*, 1995, pag. 191, con nota di C. TINCANI, *L'illegittimo esercizio di autolinee sostitutive e/o integrative della rete ferroviaria e suoi riflessi sulla concorrenza sleale*.

4.1. L'ATTEGGIAMENTO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO CON RIFERIMENTO ALLE MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE CONTABILE E SOCIETARIA IN ITALIA.

Le perplessità che accompagnano l'attuale assetto del mercato nazionale del trasporto ferroviario, in relazione alle specifiche modalità di attuazione del principio di separazione¹⁴⁹, sono state condivise, e a più riprese poste in evidenza, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Già ad opera della segnalazione AS265 del 13 agosto 2003¹⁵⁰, l'Autorità aveva evidenziato che, *"a livello nazionale, l'obbligo di separare l'attività di gestione dell'infrastruttura da quella di trasporto ferroviario è stato recepito con il D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277"*, il quale ha stabilito, tra l'altro, *"l'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie (articolo 1) e l'autonomia e l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria (articolo 4), mediante una separazione contabile o la costituzione di imprese separate per la gestione della rete e delle infrastrutture ferroviarie, da una parte, e per l'esercizio delle attività di trasporto a mezzo ferrovia, dall'altra (articolo 2)"*.

Posta tale premessa, l'AGCM ripercorre le tappe più significative che hanno interessato il processo di riforma delle FS (d.m. 138T/2000, di cui alla concessione rilasciata a FS ai fini della gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale).

In particolare, l'Autorità richiama l'art. 1 di detta concessione, nella parte in cui dispone che *"il concessionario svolge le attività previste dalla concessione di cui al presente atto tramite una divisione autonoma e distinta, anche sotto il profilo contabile, dalle altre strutture destinate allo svolgimento delle attività espletate in qualità di impresa ferroviaria di servizi, e provvede alla costituzione di apposita società per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale"*.

In attuazione del principio sopra richiamato, mediante la trasformazione del gruppo FS, l'Antitrust ricorda che si è provveduto alla *"costituzione di soggetti distinti e formalmente autonomi che garantissero la separazione tra le attività di gestione dell'infrastruttura, attraverso la società RFI, e l'attività di impresa ferroviaria, attraverso Trenitalia"*.

¹⁴⁹ Sulle modalità di attuazione, da parte del legislatore nazionale, del principio di separazione tra l'attività di gestione del servizio di trasporto e quella dell'infrastruttura ferroviaria cfr. DI PORTO F., *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, in E. PICOZZA - E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'economia*, Vol. VI, Padova, 2008, pag. 102 ss.; I. TRAMONTI, *Ferrovie dello Stato. Il quadro normativo interno e comunitario. I nuovi vincoli e le nuove opportunità*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 1999, pag. 32 ss.

¹⁵⁰ Citata da A. CLARONI, *I profili pubblicitici del trasporto ferroviario*, cit., pag. 45 ss.

In tale contesto, l'AGCM ritiene che, nonostante l'avvio del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario, nel nostro Paese *"il Gruppo FS, per l'assetto organizzativo che lo connota, continua a configurarsi come un'unica entità economica"*.

Tale conclusione è supportata dalla constatazione che, *"in effetti, la società holding FS, in virtù dei rapporti di controllo e degli interessi economici in comune con le imprese RFI e Trenitalia, risulta in grado di condizionare le politiche di impresa delle società appartenenti al medesimo gruppo"*.

Secondo l'Autorità, RFI e Trenitalia *"operano nello stesso settore industriale e le azioni intraprese dall'una risultano suscettibili di influenzare l'attività dell'altra, in tal modo incidendo sul risultato economico dell'intero gruppo industriale"*.

A ben vedere, infatti, *"Trenitalia, da un lato, rappresenta il più importante cliente di RFI, dall'altro, quest'ultima società, in quanto gestore dell'infrastruttura, determina la possibilità per i concorrenti di Trenitalia di accedere all'infrastruttura stessa e quindi di entrare sul mercato. Poiché, dunque, le società RFI e Trenitalia sono soggette al controllo dei medesimi azionisti, questi ultimi hanno un interesse ad assicurare che i comportamenti all'interno del gruppo FS siano sufficientemente coordinati"*.

Un ulteriore profilo segnalato dall'*Antitrust* è quello secondo cui, nonostante la normativa comunitaria faccia riferimento al principio di separazione contabile - quale livello minimo di separazione da attuare nell'ordinamento giuridico degli Stati membri - proprio a causa delle peculiarità dell'assetto societario del gruppo FS occorre attuare quanto prima una separazione più radicale rispetto a quella societaria.

E' in tale contesto che l'*Antitrust* sottolinea che *"la separazione contabile e quella societaria rappresent[erebbero] soltanto passaggi intermedi verso una separazione più sostanziale tra la gestione delle rete e l'attività di trasporto"*¹⁵¹.

CAPITOLO 5. IL REQUISITO DEL "TITOLO AUTORIZZATORIO" NECESSARIO PER L'ESPLETAMENTO DEI SERVIZI FERROVIARI DI MERCI E DI PASSEGGERI IN AMBITO INTERNAZIONALE E NAZIONALE.

Come anticipato, la licenza è rilasciata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alle imprese ferroviarie con sede in Italia, secondo l'apposita procedura

¹⁵¹ Il medesimo principio è stato più volte rimarcato nel corso dell'attività svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in relazione al mercato nazionale del trasporto ferroviario. Sul punto cfr. le segnalazioni dell'Autorità AS125 del 26 febbraio 1998; AS222 dell'8 novembre 2001; AS226 del 20 dicembre 2001.

operativa descritta nel Decreto n. 3056 del 14 gennaio 2009 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale per il Trasporto Ferroviario¹⁵².

Nell'ambito del suddetto provvedimento, il Ministero informa che, a seguito del rilascio della licenza, le imprese ferroviarie *"sono legittimate, in base alla specificità della licenza, all'espletamento dei servizi di trasporto di merci, sia nazionale che internazionale, nonché al trasporto internazionale di persone, lungo tutto il territorio dell'Unione europea"*, e ciò in linea perfetta con la normativa comunitaria anzi analizzata.

Vi è, tuttavia, un ulteriore aspetto che merita di essere sottolineato alla luce delle specificità della normativa nazionale.

E' proprio nell'ambito della suddetta procedura operativa che si apprende come il legislatore nazionale prescriva alle imprese ferroviarie, oltre al possesso della licenza, l'ottenimento di un ulteriore provvedimento, e ciò ove le stesse siano intenzionate a fornire servizi di trasporto di merci e/o di passeggeri con riferimento all'infrastruttura nazionale.

Il provvedimento cui si allude è rappresentato dal c.d. "titolo autorizzatorio", introdotto dall'art. 131, comma 1, della Legge 23 dicembre 2000, n. 388¹⁵³, recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)"*, di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La rilevanza del titolo autorizzatorio merita di essere sottolineata, posto che esso rappresenta una peculiarità dell'ordinamento giuridico nazionale (priva di riscontro nella normativa comunitaria), e ciò proprio alla luce del fatto che detto documento legittima l'accesso, da parte di più operatori, al mercato nazionale ferroviario italiano, laddove l'attuale normativa europea non ha provveduto a regolamentare detto profilo¹⁵⁴. A differenza, dunque, della licenza con validità su tutto il territorio della Comunità, il titolo autorizzatorio risulta essere circoscritto alla sola infrastruttura nazionale.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti precisa, poi, che *"l'accesso ai servizi di livello nazionale, per altro non argomento della Direttiva Europea, è possibile a tutte le imprese ferroviarie, quali quelle di tipo:*

- nazionale passeggeri;

¹⁵² Il documento contenente l'elenco delle imprese titolari di licenza ferroviaria, aggiornato al 28 gennaio 2013, è consultabile al seguente sito internet: http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=05966.

¹⁵³ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2000, n. 302, S.O.

¹⁵⁴ Per un'analisi in chiave comparatistica dei modelli adottati da Inghilterra, Svezia e Germania ai fini dell'apertura dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri si rinvia alla lettura di M. SIRAGUSA - K. PECCI, *Concorrenza pan-europea nei servizi di trasporto passeggeri*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, n. 4/2012, pag. 51 ss.

- internazionale di passeggeri (nella parte di infrastruttura ferroviaria nazionale);

[le quali] dovranno ottenere, in aggiunta alla licenza ferroviaria, il corrispondente titolo autorizzatorio a firma del Sig. Ministro, e rilasciato secondo quanto previsto all'art. 3 comma 1, lettera r, del medesimo Dlgs 188/2003 (...).

In particolare, con riferimento al servizio di trasporto di passeggeri in ambito nazionale, il rilascio del titolo autorizzatorio appare essere subordinato al "possesso di una licenza (con validità Europea) ed alla sussistenza della condizione di reciprocità nell'accesso ai rispettivi mercati ferroviari e di pari opportunità, da parte di tutte quelle imprese ferroviarie aventi sede all'estero o loro controllate".

In altri termini, il legislatore nazionale ha inteso dettare alcune norme volte a disciplinare, anticipatamente rispetto a quanto previsto in sede comunitaria, l'accesso delle imprese ferroviarie all'infrastruttura ferroviaria nazionale per fornire servizi di trasporto con origine e destinazione in Italia ovvero servizi internazionali che, per una parte del percorso, si svolgono in Italia.

Invero, in questo caso, oltre al possesso della licenza, l'impresa dovrà ottenere dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'apposito titolo autorizzatorio e, ove si tratti di imprese aventi sede all'estero o loro controllate, il rilascio sarà subordinato alla condizione di reciprocità. A titolo esemplificativo, nel caso di imprese ferroviarie controllate da società aventi sede all'estero, il rilascio del titolo autorizzatorio potrà avvenire a condizione che, nello Stato in cui ha sede l'impresa ferroviaria intenzionata ad offrire servizi di trasporto in Italia, esistano analoghe possibilità di accesso per le imprese italiane¹⁵⁵.

Con riferimento, invece, al servizio di "trasporto merci nazionale", il Ministero precisa che "è altresì necessario il possesso del titolo autorizzatorio, [oltre alla licenza ferroviaria con validità europea] tuttavia, in questo caso, il rilascio del citato titolo, non [è] più soggetto alle sopra citate condizioni di reciprocità, essendo stato fatto obbligo di libero l'accesso, su tutto il mercato europeo, per i servizi merci dalla Direttiva Europea 2004/51/CE".

¹⁵⁵ Circa la *ratio* sottesa alla enucleazione della condizione di reciprocità, la dottrina (M. SIRAGUSA - K. PECL, *Concorrenza pan-europea nei servizi di trasporto passeggeri*, cit., pagg. 54 e 55) ha efficacemente sottolineato che "in uno scenario in cui vi sono imprese storiche di Stati membri che operano in mercati nazionali sottratti ex lege al gioco della concorrenza, tali clausole, lungi dal rappresentare delle controriforme, costituiscono, non solo l'attuazione, per quanto riguarda il segmento di trasporto nazionale, di principi insiti nelle direttive comunitarie in relazione al segmento internazionale, bensì delle vere e proprie clausole di salvaguardia contro gli effetti negativi che l'attuale asimmetria informativa tra i vari Stati membri potrebbe provocare (ossia sono necessarie a evitare che vengano ulteriormente (e ingiustamente) favoriti, a scapito delle imprese italiane, operatori che, considerata la chiusura della concorrenza dei propri mercati di riferimento, godono di un evidente vantaggio concorrenziale non collegato a criteri di efficienza)".

Pertanto, anche con riferimento ai servizi di trasporto ferroviario di merci sul territorio nazionale, il requisito del titolo autorizzatorio risulta essere obbligatorio ed aggiuntivo rispetto a quello della licenza ferroviaria, oltretutto subordinato al rispetto della condizione di reciprocità. Tuttavia, come noto, il mercato dei servizi di trasporto di merci risulta essere, allo stato, pienamente liberalizzato sia in ambito nazionale che comunitario (internazionale): ne discende la superfluità di detto provvedimento.

Ciò premesso, si tratta ora di individuare con esattezza i requisiti necessari ai fini dell'ottenimento del titolo autorizzatorio in parola: sul punto occorre fare riferimento all'art. 131 della Legge n. 388/2000.

La prima parte di detto articolo dispone che, *"al fine di garantire il contenimento delle tariffe e il risanamento finanziario delle attività di trasporto ferroviario, il Ministro dei trasporti e della navigazione può rilasciare titoli autorizzatori ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 146, anche in deroga a quanto disposto dagli articoli 1, comma 1, lettera a), e 3, comma 1, lettera a), del medesimo decreto, a condizione di reciprocità qualora si tratti di imprese aventi sede all'estero o loro controllate"*.

Orbene, si rileva che il D.P.R. n. 146/1999 è stato abrogato ad opera dell'art. 38 del D.lgs. n. 188/2003, il quale, ad oggi, rappresenta una sorta di "testo unico" in materia. I requisiti valevoli ai fini dell'ottenimento del "titolo autorizzatorio" risultano essere, pertanto, i medesimi requisiti necessari per il conseguimento, da parte dell'impresa ferroviaria, della licenza.

In particolare, il legislatore nazionale ha provveduto a dettagliare ulteriormente i requisiti soggettivi già previsti in sede comunitaria ai fini di consentire alle imprese di trasporto di accedere al mercato ferroviario.

5.1 I REQUISITI NECESSARI PER IL RILASCIO DELLA LICENZA E DEL TITOLO AUTORIZZATORIO.

I requisiti necessari per il conseguimento della licenza e del titolo autorizzatorio sono enucleati nell'ambito dell'art. 8 del D.Lgs. n. 188/2003, il quale ripropone, con disposizioni di dettaglio, i requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e di competenza professionale già introdotti (e disciplinati) dalla normativa comunitaria.

Può non essere di poco conto rilevare che, ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. n. 188/2003, l'impresa deve dimostrare di poter disporre:

- del materiale rotabile necessario ai fini dell'espletamento dell'attività di trasporto;

- del personale addetto alla guida e all'accompagnamento dei treni;
- della copertura assicurativa per la responsabilità civile in caso di incidenti, con particolare riferimento ai passeggeri, al bagaglio, alle merci trasportate, alla posta, alle altre imprese ferroviarie, al gestore dell'infrastruttura ferroviaria ed ai terzi (art. 7, comma 1).

Ciò premesso, un'impresa¹⁵⁶ può dirsi "onorabile" ove dimostri di:

- non essere stata dichiarata fallita o sottoposta a liquidazione coatta amministrativa o ad amministrazione straordinaria, procedure di concordato preventivo o di amministrazione controllata;
- non aver riportato sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 cod. proc. pen. per delitti contro il patrimonio, contro la fede pubblica, contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, contro la pubblica incolumità, contro la pubblica amministrazione, per i delitti previsti dal titolo XI del libro V del codice civile e dal titolo VI del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ovvero per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, salvo che sia intervenuta sentenza di riabilitazione;
- non aver riportato sentenze di condanna per violazioni gravi o ripetute degli obblighi derivanti dal diritto previdenziale o dal diritto del lavoro, tra cui gli obblighi derivanti dalla legislazione in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro e gli obblighi in materia di legislazione doganale per le società che intendessero effettuare trasporti di merci soggette a procedure doganali;
- non essere stata sottoposti a misure di prevenzione personali o patrimoniali;
- non sussista alcuno dei divieti previsti dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni ed integrazioni;
- non essere stata condannata in via definitiva per gravi violazioni di leggi specifiche relative ai trasporti.

La capacità finanziaria dell'impresa si realizza allorquando essa riesca a dimostrare "*di far fronte agli impegni effettivi e potenziali, stabiliti in base a presupposti realistici, per un periodo non inferiore a dodici mesi*". A tal fine, l'impresa deve fornire una serie di documenti, quali:

- a) risorse finanziarie disponibili, compresi depositi bancari, anticipi concessi in conto corrente, prestiti;

¹⁵⁶ L'art. 8, comma 3 precisa che il requisito dell'onorabilità deve essere posseduto a) *dai titolari delle imprese individuali*; b) *da tutti i soci delle società di persone*; c) *dai soci accomandatari, quando trattasi di società in accomandita semplice o in accomandita per azioni*; d) *dagli amministratori delegati e dai legali rappresentanti per ogni altro tipo di società*", con l'ulteriore precisazione che ove non si tratti di "*imprese individuali*", il requisito in esame "*deve essere altresì posseduto dall'ente che esercita l'impresa*".

- b) fondi ed elementi di attivo realizzabile a titolo di garanzia;
- c) capitale di esercizio;
- d) costi di esercizio, compresi costi di acquisto e acconti per veicoli, terreni, edifici, attrezzature e materiale rotabile;
- e) oneri gravanti sul patrimonio dell'impresa ferroviaria.

Da ultimo, l'impresa ferroviaria ha competenza professionale nell'ipotesi in cui riesca a garantire di disporre, o di essere in grado di disporre, di un'organizzazione gestionale efficiente, nonché di possedere le conoscenze e l'esperienza necessaria per esercitare un controllo operativo ed una supervisione sicuri ed efficaci relativamente ai servizi ferroviari che intende espletare.

Anche in questo caso, l'impresa deve produrre una serie di documenti utili ai fini di permettere al Ministero competente di valutare:

- a) la natura e lo stato di manutenzione del materiale rotabile con particolare riguardo alle norme di sicurezza;
- b) le qualifiche del personale responsabile della sicurezza, nonché le modalità di formazione del personale.

CAPITOLO 6. L'INTRODUZIONE, NELL'AMBITO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO NAZIONALE, DEL REQUISITO DELLA LICENZA NAZIONALE PASSEGGERI, DISCIPLINATA DALL'ART. 58 DELLA LEGGE N. 99/2009.

Come appena segnalato, il legislatore nazionale ha provveduto a dettare, in assenza di una normativa comunitaria sul punto, delle specifiche norme volte all'apertura del mercato ferroviario nazionale di passeggeri.

In proposito sono state analizzate le disposizioni disciplinanti l'istituto del "titolo autorizzatorio" che, non a caso, non trova riscontro alcuno nell'ambito delle fonti comunitarie elaborate in materia.

Più in particolare, mediante l'elaborazione della Legge n. 388/2000, il legislatore nazionale ha espressamente riconosciuto la possibilità, per un'impresa ferroviaria, ivi comprese quelle con sede all'estero o loro controllate, di accedere all'infrastruttura nazionale per trasportare passeggeri tra stazioni situate nel territorio nazionale ovvero in Paesi membri diversi, con riferimento alla parte del tragitto internazionale che insiste sul territorio italiano.

Tutto ciò ha trovato piena operatività fin dagli anni 2000 ed ha rappresentato un notevole passo avanti del nostro Paese rispetto agli obiettivi di liberalizzazione previsti in sede comunitaria.

Occorre, tuttavia, evidenziare che la disciplina del titolo autorizzatorio è stata recentemente oggetto di un profondo intervento di riforma operato dal legislatore nazionale e, segnatamente, dalla Legge n. 99 del 2009.

Se, infatti, come sopra visto, il titolo autorizzatorio è precipuamente diretto a garantire alle imprese ferroviarie la possibilità di fornire servizi di trasporto *a) nazionale di merci; b) nazionale di passeggeri limitatamente ai servizi a committenza pubblica; c) internazionale di passeggeri*, nella parte di infrastruttura ferroviaria nazionale (art. 2, D.l.gs. n. 188/2003), la disciplina così ricostruita risulta essere stata riscritta a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 99/2009 prima, nonché del D.Lgs. n. 15/2010 poi.

La Legge n. 99 del 23 luglio 2009 reca "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*"¹⁵⁷ e, ai suoi articoli 58 e 59, contiene norme aventi un forte impatto sul settore ferroviario.

L'articolo 58 racchiude la nuova disciplina relativa ai requisiti di accesso ai servizi ferroviari di passeggeri in ambito nazionale: si tratta della "*licenza nazionale passeggeri*"¹⁵⁸.

In particolare, qualora un'impresa ferroviaria intenda offrire servizi di trasporto di passeggeri, "*aventi origine e destinazione nel territorio nazionale*", essa deve previamente ottenere il rilascio della licenza nazionale passeggeri da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 58, primo comma).

La disciplina che ci si appresta ad analizzare risulta essere applicabile alle sole imprese aventi sede legale in Italia e, ove siano controllate da imprese con sede all'estero, detta licenza potrà essere rilasciata solo "*nei limiti dei medesimi principi di reciprocità previsti per il rilascio del titolo autorizzatorio di cui all'articolo 131, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388*" (comma 3).

Il legislatore prescrive, poi, che il Ministero provveda al rilascio di detto titolo seguendo le medesime procedure di cui alla licenza ferroviaria *tout court*, posto che rinvia al D.lgs. 8 luglio 2003, n. 188 (art. 58, primo comma).

Vi è da aggiungere che il secondo comma dell'art. 58 ha rimesso ad un apposito Decreto ministeriale l'elaborazione della disciplina relativa ai "*requisiti in termini di capacità finanziaria e professionale che le imprese richiedenti devono possedere ai fini del rilascio della licenza, nonché i servizi minimi che le stesse devono assicurare in termini di servizi complementari all'utenza*": detta lacuna è stata colmata ad opera del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 febbraio 2011, avente ad oggetto la "*Individuazione dei requisiti*

¹⁵⁷ Pubblicata nella Gazz. Uff. 31 luglio 2009, n. 176, S.O.

¹⁵⁸ Per la dottrina più attenta all'introduzione, nel contesto dell'ordinamento giuridico nazionale, dell'istituto della licenza nazionale passeggeri cfr. A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, cit., pag. 51 ss.; M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 398, nota n. 48; C. INGRATOCI, *L'accesso all'infrastruttura ferroviaria e gli obblighi di servizio pubblico*, cit., pag. 341 ss.; I. G. ANTONINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., pag. 171.

per il rilascio della licenza nazionale passeggeri per lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri aventi origine e destinazione nel territorio nazionale"¹⁵⁹.

In particolare, il Ministero ha precisato che *"la licenza nazionale passeggeri e' valida sul territorio nazionale per lo svolgimento di tutti i servizi passeggeri in ambito nazionale, ivi compreso lo svolgimento della parte nazionale dei servizi internazionali effettuati in associazione con altra impresa dotata di licenza internazionale"* (art. 1, comma 2, D.M. 2 febbraio 2011).

A fronte della presentazione dell'apposita richiesta da parte dell'impresa ferroviaria interessata, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti-Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici - Direzione generale per il trasporto ferroviario provvede al rilascio della licenza entro 3 mesi dal ricevimento di tutta la documentazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti *ex lege* (art. 2, commi 1 e 2).

A differenza, dunque, del precedente titolo autorizzatorio, la licenza nazionale passeggeri trova applicazione con esclusivo riferimento alle compagnie che forniscono servizi di trasporto di passeggeri (e non anche di merci), mentre, contrariamente alla licenza ferroviaria avente valenza europea, essa assume rilievo in relazione ai servizi di trasporto di passeggeri da espletarsi tra stazioni situate nel territorio nazionale.

Sotto il profilo del trasporto di passeggeri in ambito nazionale, parrebbe possibile desumere come il titolo autorizzatorio non trovi più occasione di applicazione, essendo stato sostituito dalla licenza nazionale passeggeri.

E, difatti, se si analizza il testo attualmente vigente del D.Lgs. n. 188/2003 (in particolare dell'art. 6, comma 2), è dato evincere come il titolo autorizzatorio trovi oggi applicazione con esclusivo riferimento all'ipotesi del servizio di trasporto *"nazionale passeggeri limitatamente ai servizi a committenza pubblica"* (art. 6, comma 2, come modificato dall'art. 63 della Legge n. 99/2009), laddove le ulteriori ipotesi di applicazione, rappresentate dal trasporto *"nazionale merci"* e *"internazionale passeggeri, nella parte di infrastruttura ferroviaria nazionale"* risultano essere state abrogate, rispettivamente, ad opera dell'art. 66 della Legge n. 99/2009 e dell'art. 1 del D.Lgs. 15/2010.

Ciò premesso, l'art. 4 del D.M. 2 febbraio 2011 elenca i requisiti necessari all'impresa ferroviaria ai fini del rilascio della licenza nazionale passeggeri.

In particolare, il Ministero richiede che il soggetto interessato dimostri di possedere i requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e competenza professionale disciplinati dal D.Lgs. n. 188/2003, nonché disponga della

¹⁵⁹ Decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 7 aprile 2011.

necessaria copertura assicurativa in caso di incidenti, con l'aggiunta, tuttavia, dell'obbligo di "*assicurare servizi minimi complementari alla propria utenza*".

Detto ultimo requisito è soddisfatto a condizione che l'impresa ferroviaria alleggi all'istanza "*un'apposita relazione descrittiva*" la quale, con riferimento al servizio di trasporto da espletare, deve indicare "*il progetto organizzativo e logistico, nonché i relativi costi e modalità di realizzazione dei servizi minimi offerti all'utenza, indicando la data presumibile di inizio dell'attività*".

Il Decreto Ministeriale precisa, inoltre, una serie di elementi che debbono obbligatoriamente essere presi in considerazione nell'ambito della suddetta relazione, segnatamente rappresentati da:

- condizioni generali di trasporto;
- informazioni minime di viaggio;
- modalità di assistenza ai passeggeri in ipotesi di ritardo, perdita di coincidenza o soppressione del servizio;
- modalità di rimborso del biglietto di viaggio in caso di ritardi e soppressioni dei servizi ovvero di entrambe le ipotesi;
- descrizione del sistema di qualità del servizio offerto dalla impresa ferroviaria;
- modalità di vendita e disponibilità dei biglietti di viaggio.

Al pari della disciplina dettata per la licenza ferroviaria *tout court*, la licenza nazionale passeggeri ha una durata temporale illimitata, restando ovviamente ferma la possibilità, per il Ministero competente, di procedere in qualsiasi momento agli opportuni controlli e, infine, adottare un provvedimento di sospensione (art. 5). Tale ultima ipotesi ricorre qualora l'impresa ferroviaria non provveda ad iniziare la propria attività entro 6 mesi dall'avvenuto rilascio della licenza, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di richiedere una giustificata proroga¹⁶⁰.

¹⁶⁰ A tale proposito, l'art. 5, commi 4, 5 e 6 del D.M. 2 febbraio 2011 dispone che "*qualora l'impresa risulti impossibilitata ad iniziare l'attività per cause esterne non imputabili alla stessa impresa oppure a causa della specificità dei servizi prestati può richiedere al Ministero delle infrastrutture e trasporti una proroga di inizio di attività. La proroga può essere richiesta contestualmente alla presentazione della domanda di licenza o successivamente al rilascio della licenza stessa. In entrambi i casi la richiesta di proroga deve essere adeguatamente motivata con gli elementi necessari alla valutazione delle cause del ritardo di inizio attività. L'entità del ritardo deve essere compatibile con il business plan allegato alla richiesta di licenza. Non possono essere richieste proroghe per l'inizio di attività superiori a due anni o proroghe successive la cui somma temporale superi il periodo di due anni. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può inoltre sospendere o revocare d'ufficio la licenza di quelle imprese che nei due anni di inattività non abbiano mai richiesto il rilascio del certificato di sicurezza all'Autorità competente. Tale prolungata inattività od assenza di attivazione del predetto procedimento di certificazione costituisce mancanza dei requisiti di capacità professionale di cui all'art. 4. Le imprese ferroviarie durante il periodo di proroga o di sospensione dell'attività devono informare, in modo puntuale e con cadenza semestrale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti trasmettendo un rapporto sullo stato di avanzamento delle iniziative propedeutiche all'inizio di attività, al fine di consentire al predetto Ministero di valutare il possibile rispetto della data prevista di inizio delle attività, indicando eventuali modifiche societarie ed eventuali criticità sopravvenute*".

Da ultimo, l'art. 6 del D.M. 2 febbraio 2011 prevede la possibilità, per le imprese ferroviarie già titolari di licenza passeggeri e/o merci ovvero di licenza passeggeri e titolo autorizzatorio, di ottenere la conversione del proprio titolo in licenza nazionale passeggeri, purché detta richiesta sia formulata entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto medesimo (ovverosia entro 12 mesi dall'8 aprile 2011, ai sensi dell'art. 9). Ove dette condizioni non siano rispettate, l'impresa sarà tenuta a richiedere *ex novo* il rilascio della licenza nazionale passeggeri (art. 6).

CAPITOLO 7. LE PROBLEMATICHE GIURIDICHE RELATIVE ALL'APERTURA DEI SERVIZI DI TRASPORTO NAZIONALE DI PASSEGGERI. L'ART. 59 DELLA LEGGE N. 99/2009 E LE DECISIONE DELL'UFFICIO DI REGOLAZIONE PER I SERVIZI FERROVIARI (URSF).

Si è già avuto modo di evidenziare come il mercato dei servizi ferroviari internazionali di passeggeri sia stato liberalizzato ad opera della Direttiva 2007/58/CE a far data dal 1° gennaio 2010: da tale momento, pertanto, qualsiasi impresa ferroviaria con sede nel territorio dell'Unione può svolgere servizi di trasporto di passeggeri attraversando la frontiera di almeno uno Stato membro.

Detta normativa ha formato oggetto di recepimento, in Italia, ad opera del D.Lgs. n. 15 del 25 gennaio 2010, il quale ha apportato una serie di modifiche al D.Lgs. n. 188/2003, la principale fonte di riferimento in materia.

In particolare, merita di essere evidenziato come all'art. 6 del D.Lgs. n. 188/2003, il D.Lgs. n. 15/2010 abbia aggiunto il comma *2-bis*, il quale dispone che "*i servizi internazionali passeggeri, per la parte svolta sul territorio nazionale, sono espletati nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 59 della legge 23 luglio 2009, n. 99*".

Si tratta ora di analizzare il contenuto dell'art. 59, Legge n. 99/2009 allo scopo di individuare la disciplina applicabile in Italia in materia di trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia.

L'articolo 59 si apre disponendo che, a partire dal 1° gennaio 2010, le imprese ferroviarie che forniscono servizi di trasporto internazionale di passeggeri hanno il diritto di far salire e scendere passeggeri tra stazioni nazionali situate lungo il percorso del servizio internazionale, senza il possesso della licenza nazionale passeggeri disciplinata dall'art. 58 della medesima Legge, e ciò "*a condizione che la finalità principale del servizio sia il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi*".

In altri termini, il requisito della licenza nazionale passeggeri è stato eliminato dal legislatore nazionale con riferimento all'accesso, da parte delle imprese ferroviarie comunitarie, al mercato del trasporto internazionale di passeggeri.

Ciò premesso, il legislatore ha, poi, previsto che *"il rispetto di tale condizione è valutato in base a criteri, determinati con provvedimento dell'Organismo di regolazione"* che, nel contesto nazionale, è rappresentato dall'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF)¹⁶¹, incardinato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 59, primo comma)¹⁶².

In altri termini, l'URSF è chiamato a valutare se la principale finalità del servizio offerto dalle imprese comunitarie è quella di trasportare passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi, e ciò sulla base di una serie di criteri *"quali la percentuale del volume di affari e di carico, rappresentata rispettivamente dai passeggeri sulle tratte nazionali e sulle tratte internazionali, nonché la percorrenza coperta dal servizio"* (art. 59, primo comma)¹⁶³.

Il punto qualificante della normativa in parola è contenuto nel secondo comma dell'art. 59 della Legge n. 99/2009, il quale dispone che *"lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, ivi compresa la parte di servizi internazionali svolta sul territorio italiano, può essere soggetto a limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso del servizio"* in tutti i casi in cui l'esercizio di tali servizi *"possa compromettere*

¹⁶¹ Preme precisare che l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari è chiamato a svolgere i compiti previsti dall'art. 37 del D.Lgs. n. 188/2003, con particolare riguardo alla vigilanza sulla concorrenza nel mercato del trasporto ferroviario in ambito nazionale, nonché alla risoluzione del relativo contenzioso. Con specifico riferimento a tale ultimo aspetto, si rinvia all'analisi dei tre ricorsi presentati all'URSF dall'impresa ferroviaria Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.a. ex art. 37, comma 3, D.Lgs. n. 188/2003 e dei relativi provvedimenti decisori adottati dall'Organismo di regolazione (n. 39 del 17 gennaio 2012; n. 541 del 12 luglio 2012 e n. 945 del 3 dicembre 2012), consultabili sul relativo sito *internet*. Per l'individuazione degli ulteriori compiti attribuiti *ex lege* a detto Organismo sia concesso rinviare alla disamina del Decreto Ministeriale 2 aprile 2009, n. 307, contenente l'elenco delle *"Competenze in base al Regolamento di organizzazione di secondo livello del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti"*.

¹⁶² Tutti i provvedimenti emanati dall'URSF ai sensi dell'art. 59 della Legge n. 99 del 2009 sono consultabili sul sito *internet* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=1245>.

¹⁶³ Detti criteri, in linea con quanto precisato nell'ambito della Comunicazione interpretativa della Commissione in merito ad alcune disposizioni della direttiva 2007/58/CE (2010/C 353/01) (in GU UE C 353/1 del 28 dicembre 2010), hanno formato oggetto di specifica regolamentazione nell'ambito del Decreto dirigenziale n. 203/1/URSF, cui sia permesso rinviare per l'analisi della metodologia di calcolo adottata dall'URSF. Successivamente, detto Decreto ha formato oggetto di parziale modifica ad opera sia del Decreto dirigenziale n. 528/URSF che del Decreto dirigenziale n. 901/URSF, e ciò sulla base delle censure sollevate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'ambito del proprio provvedimento AS986 del 21 settembre 2012. Ad oggi, pertanto, a mero titolo esemplificativo, si rileva che l'attività di valutazione condotta dall'URSF ai fini dell'indagine ex art. 59, Legge n. 99/2009 si basano sul criterio della *"prevalenza del servizio"*, che si ottiene *"rapportando la lunghezza e la durata del percorso nel territorio italiano rispetto alla lunghezza e alla durata totale del percorso internazionale"*, mentre l'analisi della *"vocazione del servizio"* offerto dall'impresa ferroviaria è svolta alla luce di una serie di parametri come *"la natura della traccia richiesta, in termini di orario e frequenza del servizio proposto, nonché di ubicazione e numero delle fermate; la struttura dei prezzi dei biglietti; la modalità di commercializzazione dei biglietti; la tipologia di servizi offerti a bordo; la tipologia di materiale rotabile utilizzato per il servizio"*.

l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico", valutabile sulla base di una serie di parametri (es. la redditività dei servizi coperti dal contratto, ivi comprese le ripercussioni sul costo netto per le competenti autorità pubbliche titolari del contratto, la domanda dei passeggeri, la determinazione dei prezzi dei biglietti e delle relative modalità di emissione, l'ubicazione ed il numero delle fermate, l'orario e la frequenza del nuovo servizio)¹⁶⁴.

In altri termini, ove lo svolgimento di un servizio nazionale di passeggeri possa pregiudicare l'efficienza economica dei servizi di trasporto già offerti da un'impresa ferroviaria mediante un contratto di servizio pubblico (un contratto, cioè, che prevede l'espletamento del servizio di trasporto sulla base di risorse pubbliche)¹⁶⁵, il quale riguarda le stesse tratte o fermate nazionali del potenziale concorrente, quest'ultimo potrà vedersi limitato il diritto di accesso al mercato nazionale di passeggeri.

La ragione sottesa a tale disposizione appare essere chiara.

Ove il nuovo servizio che l'impresa ferroviaria intenda offrire sul mercato possa alterare, pregiudicandolo, l'equilibrio di un contratto di servizio pubblico vigente, ciò determinerebbe un pregiudizio economico all'impresa già operativa (sussidiata da denaro pubblico) e, dunque, causerebbe un possibile rischio di spreco di denaro pubblico già investito per tale servizio di trasporto.

Il punto che merita di essere evidenziato è rappresentato dalla circostanza che, nel recepire la Direttiva 2007/58/CE, il legislatore nazionale ha declinato i principi previsti dalla normativa comunitaria per i servizi di trasporto internazionale di passeggeri con esclusivo riferimento ai servizi di trasporto nazionale di passeggeri.

Giova riportare uno stralcio della Direttiva 2007/58/CE, la quale dispone che gli Stati membri possono limitare il diritto di accesso ai servizi di trasporto internazionale di passeggeri ove ciò pregiudichi i servizi "*oggetto di uno o più contratti di servizio pubblico*" (art. 1). Detta limitazione può comportare, nello specifico, "*una restrizione del diritto di far salire e scendere passeggeri in*

¹⁶⁴ E ciò in linea con quanto precisato nell'ambito della Comunicazione interpretativa della Commissione in merito ad alcune disposizioni della direttiva 2007/58/CE (2010/C 353/01) (in GU UE C 353/1 del 28 dicembre 2010).

¹⁶⁵ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'ambito del proprio provvedimento n. 23770 del 25 luglio 2012 A436 *Arenaways-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri* (che formerà oggetto di specifica analisi), ha avuto modo di precisare che "*una parte rilevante dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri beneficia di sussidi pubblici ritenuti necessari ad assicurare l'equilibrio economico dell'impresa ferroviaria che si fa carico degli obblighi di servizio pubblico in presenza di costi superiori ai ricavi conseguibili dalla vendita dei biglietti*". I servizi di trasporto attualmente oggetto di un contratto di servizio pubblico sono "*sia i servizi di trasporto ferroviario regionale sia una parte di quelli a media-lunga percorrenza (MLP), c.d. "di interesse nazionale"*".

stazioni situate lungo il percorso di un servizio internazionale, ivi compreso in stazioni situate nel medesimo Stato membro" (art. 1).

Con riferimento all'ordinamento giuridico italiano, come sopra indicato, il D.Lgs. n. 15/2010 rinvia, in materia di servizi di trasporto internazionale di passeggeri, all'art. 59 della Legge n. 99/2009. Detto ultimo articolo prevede sì le medesime limitazioni di cui alla Direttiva 2007/580/CE, ma con la precisazione che i servizi oggetto di possibile restrizione sono quelli nazionali: e, difatti, la norma parla di "*servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, ivi compresa la parte di servizi internazionali svolta sul territorio italiano*"¹⁶⁶.

Tale "anomalia" parrebbe giustificabile sulla base della circostanza che, in assenza di una normativa in sede comunitaria, gli Stati membri conservano, comunque (come difatti è avvenuto per alcune esperienze di Stati europei), la possibilità di procedere all'apertura dei mercati nazionali, seppur ciò comporti il rischio di introdurre una serie di normative differenti e frammentate nel contesto dell'ordinamento giuridico comunitario.

L'estrema delicatezza della questione può essere apprezzata alla luce dei provvedimenti adottati dall'URSF, ai sensi dell'art. 59, Legge n. 99/2009.

Prima di fare ciò occorre, sia pur brevemente, analizzare il procedimento attraverso il quale l'URSF provvede all'assunzione della propria decisione, eventualmente, limitativa del diritto di accesso al mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri.

7.1 IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DELLA COMPROMISSIONE DELL'EQUILIBRIO DI UN CONTRATTO DI SERVIZIO PUBBLICO DI TRASPORTO CONDOTTO DALL'URSF AI SENSI DELL'ART. 59 DELLA LEGGE N. 99/2009.

Come indicato dall'art. 59 della Legge n. 99/2009, l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari è chiamato a svolgere una serie di compiti:

- la verifica della finalità principale del servizio svolto dalle imprese ferroviarie richiedenti l'accesso al mercato del trasporto internazionale di passeggeri;
- l'analisi dell'eventuale compromissione dell'equilibrio economico di contratti di servizio in essere determinata dall'espletamento dei nuovi servizi di trasporto di passeggeri in ambito nazionale;

¹⁶⁶ Detta conclusione è confortata anche alla luce di quanto espressamente riconosciuto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'ambito del proprio provvedimento A436 del 25 luglio 2012, dal titolo "*Arenaways-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri*", dove si legge che, "*in fase di recepimento, la normativa nazionale ha esteso le limitazioni previste per il servizio di trasporto internazionale anche al trasporto nazionale*".

- in caso di risposta affermativa al punto che precede, la determinazione delle eventuali limitazioni applicabili ai servizi ferroviari richiesti dal nuovo entrante.

Il terzo comma dell'art. 59, Legge n. 99/2009, prevede che entro 2 mesi dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie, l'URSF deve stabilire quale sia la finalità principale del servizio offerto dal potenziale nuovo entrante, nonché valutare se detto servizio possa compromettere l'equilibrio economico dei contratti di servizio in essere.

Ove ritenuto necessario, l'URSF può disporre le limitazioni al servizio di trasporto di passeggeri in ambito nazionale ritenute più opportune "*in base ad un'analisi economica oggettiva e a criteri prestabiliti*", dietro richiesta da parte di uno dei seguenti soggetti:

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- gestore dell'infrastruttura ferroviaria;
- una delle Regioni titolari del contratto di servizio pubblico;
- impresa ferroviaria che fornisce il servizio di trasporto sulla base del contratto di servizio pubblico ritenuto compromesso (comma 3).

Visto l'impatto che detta attività di valutazione è suscettibile di determinare sul livello di concorrenzialità del settore, la Legge prescrive che la decisione dell'Organismo di regolazione sia motivata e comunicata a tutte le parti interessate. Le parti hanno, poi, la possibilità di richiedere all'Organismo di riesaminare la propria decisione (comma 4).

7.2 LE DECISIONI DI NON COMPROMISSIONE DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO DI UN CONTRATTO DI SERVIZIO PUBBLICO ESISTENTE. L'ATTIVAZIONE, IN AMBITO NAZIONALE, DI NUOVI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI.

Nell'ambito della propria attività di valutazione *ex art. 59*, Legge n. 99/2009, l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari ha emanato una serie di provvedimenti diretti a permettere l'attivazione, da parte di *new entrants*, di servizi di trasporto di passeggeri con riferimento al contesto nazionale.

7.2.1 LE DECISIONI DELL'URSF IN RELAZIONE ALLE IMPRESE FERROVIARIE DEUTSCHE BAHN AG, OBB AUSTRIAN RAIL E LENORD S.R.L.

Trenitalia S.p.a. ha segnalato all'URSF la ritenuta compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico dalla stessa sottoscritti con le Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e con le Province Autonome di Trento e di

Bolzano, a fronte dell'intenzione delle imprese ferroviarie DB, OBB e Le Nord di offrire servizi di trasporto di passeggeri sulla linea del Brennero¹⁶⁷.

Secondo Trenitalia, i servizi dei *new entrants* sarebbero stati idonei a pregiudicare la redditività dei servizi commerciali dalla stessa espletati, in considerazione della riscontrata sovrapposizione del servizio per ubicazione e numero fermate, orari e frequenza.

Successivamente, è il gestore della rete nazionale, RFI S.p.a., a richiedere all'URSF l'avvio della procedura istruttoria *ex art. 59* della Legge n. 99/2009, a completamento della quale viene emanato il provvedimento n. 659 del 6 dicembre 2010, con il quale è stato stabilito che:

- la traccia Innsbruck – Bologna ha carattere nazionale, posto che per oltre il 70% il servizio di trasporto interessa il territorio italiano;
- il servizio di trasporto dei *new entrants* compromette l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico in essere;
- sono necessarie una serie di limitazioni di fermate rispetto all'originaria richiesta avanzata (es. la richiesta di tratta Monaco-Venezia viene limitata alla sola fermata di Venezia S.L.; la richiesta di tratta Monaco-Verona viene limitata alla sola fermata di Verona etc..).

L'impresa ferroviaria Le Nord S.r.l. segnala urgentemente una serie di problematiche strettamente connesse all'applicazione del suddetto provvedimento limitativo evidenziando, in particolare, che "*la situazione risulta particolarmente critica a causa dei numerosi biglietti venduti per le festività natalizie e di inizio anno*", unitamente al fatto che l'impresa ha già provveduto ad emettere "*biglietti ferroviari per tali treni per un periodo di almeno 3 mesi*".

Per tale motivo, l'URSF emana il provvedimento n. 671 del 10 dicembre 2010, ad opera del quale sospende per 3 mesi la precedente decisione.

In data 5 gennaio 2011, l'impresa ferroviaria Le Nord S.r.l. propone ricorso all'URSF allo scopo di ottenere un riesame della propria decisione.

Nelle more del ricorso, ritenuto "*non manifestamente infondato*", l'URSF elabora il provvedimento n. 134 del 17 febbraio 2011, di proroga della sospensione già concessa, valevole "*fino all'emanazione del provvedimento di riesame*".

Da ultimo, con decisione n. 471 del 24 giugno 2011, l'URSF decide nel senso che i servizi di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri offerti dall'impresa ferroviaria DB AG non compromettono l'equilibrio economico dei contratti di

¹⁶⁷ In dottrina, cfr. A. BOITANI - F. RAMELLA, *Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti)*, in *Mercato concorrenziale regole*, 1/2012, pag. 108 ss. e L. QUAGLINO, *La bomba sua la macchina a vapore, Fisiologia e patologia del monopolio ferroviario italiano: il caso Arenaways*, in *Istituto Bruno Leoni Briefing Paper*, n. 118 del 27 novembre 2012 (http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL-BP_118-Arenaways.pdf).

servizio in essere di Trenitalia S.p.a., non disponendo, pertanto, alcuna limitazione di cui al comma 2 dell'art. 59 della Legge n. 99/2009. A tal fine, l'URSF ha preso in considerazione una serie di elementi, quali il limitato numero delle coppie di treni giornalieri garantiti; la valenza internazionale del servizio di trasporto offerto con conseguente "*scarsa ripercussione economica sulle entrate di Trenitalia*"; le modalità di vendita dei biglietti (acquistabili "*solo con partenza ovvero destinazione sulla direttrice del Brennero (ovvero altre località fuori Italia), e non da ovvero verso altre stazioni in Veneto o Emilia Romagna*").

7.2.2 LA DECISIONE DELL'URSF N. 427 DELL'8 GIUGNO 2011: IL CASO DELL'IMPRESA FERROVIARIA ARENAWAY S.P.A.

Alcuna limitazione all'esercizio di nuovi servizi di trasporto di passeggeri per ferroviaria è stata adottata dall'URSF, a seguito della segnalazione di RFI S.p.a., a fronte dell'offerta commerciale di Arenaways S.p.a., interessante la tratta Santhià-Livorno C. e Livorno C. - Sestri Levante.

Secondo il gestore della rete, detto servizio avrebbe determinato una compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio stipulati da Trenitalia S.p.a. con le Regioni Piemonte, Liguria e Toscana.

Con la decisione n. 427 dell'8 giugno 2011, l'URSF ha valutato il servizio offerto da Arenaways S.p.a. come non idoneo a compromettere l'equilibrio economico dei predetti contratti di servizio pubblico, sulla scorta delle seguenti considerazioni:

- la tratta Livorno C. - Sestri Levante assume carattere "*speciale*", in quanto diretta a rappresentare un servizio di tipo "*crocieristico*" finalizzato ad attrarre la clientela proveniente dalle navi crociera ormeggiate al Porto di Livorno;
- la tratta Torino-Livorno C. le ha carattere "*speciale di tipo turistico*", in quanto forma oggetto di specifici accordi con agenzie di viaggio ed operatori turistici. Secondo l'URSF dette caratteristiche, unitamente alla programmazione degli orari di servizio, non hanno l'effetto di intercettare i passeggeri abituali di Trenitalia S.p.a. ma, semmai, possono rappresentare "*un mercato "aggiuntivo"*". A ciò deve aggiungersi che la tariffazione dei servizi *a forfait* programmata da Arenaways S.p.a. appare inidonea a rappresentare una reale forma di concorrenza per Trenitalia, soprattutto in considerazione degli utenti abituali dei treni di quest'ultima;
- i servizi offerti da Arenaways S.p.a. hanno carattere "*stagionale*", in quanto programmati per limitati periodi di tempo, oltre a prevedere un numero limitato di corse giornaliere.

7.2.3 LA DECISIONE DELL'URSF N. 966 DEL 6 DICEMBRE 2012: IL CASO DELL'IMPRESA FERROVIARIA GO CONCEPT S.R.L.

Anche con riferimento alla richiesta di espletamento del servizio di trasporto nazionale di passeggeri da parte dell'impresa ferroviaria Go Concept S.r.l., l'URSF ha emanato un provvedimento contenente una valutazione di non compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico in essere.

L'offerta di Go Concept S.r.l. consisteva nel fornire servizi di trasporto di persone lungo la tratta Torino P.N. – Livorno C.le.

Nel caso di specie, il procedimento istruttorio avviato il 25 settembre 2012 dall'URSF ha trovato nel gestore della rete il proprio soggetto promotore, il quale lamentava una possibile compromissione con la redditività dei servizi ricadenti su linee già inserite nei contratti di servizio pubblico sottoscritti dalle Regioni Piemonte, Liguria e Toscana e dal Ministero con Trenitalia S.p.A.

Il 6 dicembre 2012, a conclusione del procedimento, l'URSF ha elaborato la decisione n. 966, con cui non ha disposto alcuna limitazione per il servizio del *new entrant*, e ciò sulla scorta dei seguenti elementi:

- i servizi di Go Concept S.r.l. creano un'offerta "*diversificata*", con "*carattere turistico*", a differenza dell'utenza pendolare attratta da Trenitalia S.p.a.;
- i servizi offerti dal *new entrant* risultano essere "*di scarsa appetibilità per i viaggiatori "abituali"*", tenuto conto delle tariffe applicate, del numero di fermate, della frequenza del servizio, dell'orario di partenza e dei tempi di percorrenza.

7.2.4 LA DECISIONE DELL'URSF N. 174-4 DEL 22 FEBBRAIO 2013: IL CASO DELL'IMPRESA FERROVIARIA FAS FERROVIA ADRIATICO SANGRITANA S.P.A.

La compagnia di trasporto FAS Ferrovia Adriatico Sangritana S.p.a. intendeva offrire servizi di trasporto di passeggeri con riferimento alle seguenti tratte: Vasto S. Salvo/Pescara - Bologna e vv., e Bari C.le - Pescara e vv.

Il procedimento *ex art.* 59 della Legge n. 99/2009 è stato avviato l'11 giugno 2012 da RFI S.p.a., il quale sosteneva un possibile impatto negativo dei suddetti servizi con quelli a committenza pubblica regionale già espletati da Trenitalia S.p.a.

In data 16 luglio 2012, l'URSF ha avviato il procedimento istruttorio, al termine del quale ha emanato il provvedimento n. 174-4 del 22 febbraio 2013, con il quale ha ritenuto che i servizi offerti dalla FAS non compromettono l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico sottoscritti tra Trenitalia ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché le Regioni Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia, sulla base delle seguenti valutazioni:

- i servizi della FAS sono qualificati viaggi “*interregionali*”, nell'ambito dei quali l'impresa non prevede l'emissione di biglietti per tratte ricomprese all'interno di una stessa Regione;
- i nuovi servizi della FAS non possono costituire un'alternativa ai treni regionali di Trenitalia, con la conseguenza che non è ravvisabile alcuna interferenza né compromissione dei contratti di servizio in essere;
- le sovrapposizioni dei servizi richiesti dalla FAS con quelli oggetto del contratto di servizio di Trenitalia possono essere considerati “*irrilevanti*” sull'equilibrio economico del contratto di servizio in essere tra Trenitalia ed il Ministero;
- l'offerta della FAS è rivolta, principalmente, ad un'utenza supplementare e, pertanto, dovrebbe attrarre passeggeri da un mercato “*aggiuntivo*” rispetto all'offerta attualmente fornita da Trenitalia nell'area della dorsale adriatica.

7.3 LE DECISIONI DI COMPROMISSIONE DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO DI UN CONTRATTO DI SERVIZIO PUBBLICO ESISTENTE. L'APPLICAZIONE DI LIMITAZIONI ALL'ATTIVAZIONE, IN AMBITO NAZIONALE, DI NUOVI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI.

7.3.1 IL CASO DELL'IMPRESA FERROVIARIA ARENAWAYS S.P.A.

Nell'aprile 2008, l'impresa ferroviaria Arenaways S.p.a.¹⁶⁸ presentava al gestore della rete una richiesta di assegnazione di tracce orarie per l'attivazione di servizi di trasporto di passeggeri lungo la tratta Torino-Milano, prevedendo una serie di fermate intermedie¹⁶⁹.

L'offerta commerciale della società si caratterizzava per elevati *standard* qualitativi, oltre a fornire una serie di servizi *extra* a bordo treno (es. servizi di ristorazione, lavanderia, ordine della spesa, spedizione di documenti, vendita di biglietti per eventi e mezzi pubblici).

Un ulteriore elemento che merita di essere posto in risalto è rappresentato dalla circostanza che il servizio offerto dal *new entrant* riguardava un territorio geografico dotato di un elevato flusso di mobilità, nel quale si concentra circa l'80% della domanda di mobilità dell'utenza.

¹⁶⁸ Per un primo commento al caso della compagnia ferroviaria Arenaways S.p.a. cfr. A. BOITANI - F. RAMELLA, *Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti)*, cit., pag. 97 ss.

¹⁶⁹ Per completezza, occorre evidenziare come Arenaways, costituita nell'ottobre del 2006, sia un'impresa ferroviaria titolare di licenza per l'espletamento di servizi di trasporto di passeggeri in ambito nazionale.

A fronte del mancato riscontro, da parte di RFI, della richiesta di tracce orarie avanzate da Arenaways, quest'ultima si vedeva costretta a reiterare la propria richiesta nel corso dell'aprile 2009.

Le tracce richieste da Arenaways saranno concesse unicamente a novembre 2010, a seguito dell'avvio del procedimento *ex art. 59* della Legge n. 99/2009 su segnalazione del gestore medesimo.

Il 9 novembre 2010 l'URSF ha adottato la decisione n. 589, con la quale il servizio offerto da Arenaways è stato ritenuto di "*carattere "regionale"*" sia sulla base della percorrenza che del numero delle fermate previste. In quanto servizio a carattere regionale, l'URSF ha concluso per una compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico in essere tra Trenitalia e le Regioni Piemonte e Lombardia.

Secondo l'URSF, il pregiudizio che detto nuovo servizio di trasporto è in grado di determinare ai contratti sussidiati di Trenitalia S.p.a. risulta essere determinato sulla base dei seguenti parametri:

- un sistema di tariffazione "*nettamente inferiore*" rispetto a quello praticato da Trenitalia S.p.a.;
- una sostanziale assimilazione delle carrozze utilizzate da Arenaways rispetto a quelle utilizzate da Trenitalia (sotto il profilo delle caratteristiche tecniche, delle dotazioni e dei servizi offerti a bordo treno).

Conseguentemente, l'URSF ha disposto una serie di limitazioni delle tracce orarie richieste da Arenaways per effettuare il servizio di trasporto di passeggeri sulla linea Milano-Torino, segnatamente circoscrivendo il servizio proposto alle sole fermate nei capoluoghi di Regione senza, quindi, concedere al *new entrant* la possibilità di effettuare fermate intermedie.

A seguito di detto provvedimento, il 15 novembre 2010 Arenaways iniziava ad offrire i propri servizi di trasporto di passeggeri da Milano Rogoredo a Torino Lingotto.

7.3.1 L'INTERVENTO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO E LA CONDOTTA ANTICONCORRENZIALE DEL GRUPPO FS A DANNO DI ARENAWAYS S.P.A.

In data 29 novembre 2010, Arenaways segnalava all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato il presunto "*comportamento restrittivo della concorrenza posto in essere dal Gruppo FS, per il tramite della società RFI e a*

sostegno degli interessi di Trenitalia", a discapito del proprio ingresso nel mercato del trasporto ferroviario nazionale di passeggeri¹⁷⁰.

A seguito della predetta segnalazione, il 15 dicembre 2010 l'AGCM avviava il procedimento istruttorio finalizzato all'analisi dei presunti comportamenti anticoncorrenziali adottati sia da parte del gruppo FS¹⁷¹ che di RFI.

A conclusione dell'*iter* istruttorio, con provvedimento A436 del 25 luglio 2012, l'*Antitrust* ha condannato il gruppo FS, RFI e Trenitalia al pagamento della sanzione amministrativa complessiva pari a 300.000 euro, a fronte del ritenuto abuso di posizione dominante¹⁷².

Ciò premesso, l'*Antitrust* ha provveduto ad una precisa ricostruzione dei comportamenti tenuti da RFI S.p.a. e da Trenitalia S.p.a. a danno del *new entrant*.

7.3.1.1 LA CONDOTTA ANTICONCORRENZIALE TENUTA DA RFI S.P.A. A DANNO DI ARENAWAYS S.P.A.

¹⁷⁰ Oltre alla segnalazione dell'impresa Arenaways S.p.a., l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha ricevuto, rispettivamente in data 17 e 23 novembre 2010, quelle di Altroconsumo e CODACONS, tese a porre in evidenza la sussistenza di barriere all'entrata di natura normativa e regolamentare all'interno del mercato del trasporto ferroviario di passeggeri.

¹⁷¹ L'AGCM precisa che il gruppo FS "non svolge funzioni operative, prestate invece dalle proprie controllate secondo le rispettive competenze, ma esercita un ruolo di coordinamento e di indirizzo dell'attività del gruppo, beneficiando dei risultati conseguiti, in quanto titolare dell'intero capitale sociale delle diverse società, in particolare RFI e Trenitalia". L'Autorità ricorda che il gruppo FS detiene il 100% del capitale sociale sia di RFI che di Trenitalia, con conseguente applicazione, nel caso di specie, del principio giurisprudenziale secondo cui "nel caso particolare in cui una società controllante detenga il 100% del capitale della sua controllata che si sia resa responsabile di un comportamento illecito, esiste una presunzione semplice che tale società controllante eserciti un'influenza determinante sul comportamento della sua controllata".

¹⁷² L'*Antitrust* precisa, inoltre, l'avvenuto sfruttamento abusivo di posizione dominante sia da parte di RFI che di Trenitalia. Nel caso di RFI, detta condotta discende "direttamente dall'atto concessorio di cui al D.M. 31 ottobre 2000 n. 138/T, in virtù del quale RFI ha assunto la gestione in monopolio legale della quasi totalità della rete nazionale", laddove per Trenitalia, detta posizione, detenuta nei mercati del trasporto ferroviario passeggeri, risulta essere evincibile alla luce dei seguenti elementi:

- Trenitalia rappresenta "l'unico operatore attivo su tali mercati, sia con riguardo ai servizi sussidiati che con riguardo ai servizi prestati a condizioni commerciali, ivi incluse le rotte interessate dall'ingresso di Arenaways";
- Trenitalia ha concluso, con gli Enti competenti, "la quasi totalità dei contratti di servizio pubblico", i quali si caratterizzano per la "durata particolarmente elevata", con evidenti ricadute per quanto attiene la possibilità di introdurre principi concorrenziali nel settore "almeno nel medio termine";
- la presenza di ostacoli all'ingresso che, secondo l'AGCM, rivestono carattere "amministrativo (licenze ed autorizzazioni) nonché "tecnico-economico, in considerazione della elevata rischiosità degli investimenti": sotto quest'ultimo profilo l'AGCM ricorda i considerevoli costi e le difficoltà legate alla reperibilità del materiale rotabile;
- Trenitalia è verticalmente integrata con RFI, gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale che, secondo l'*Authority*, rappresenta "un fattore produttivo essenziale per poter operare nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri".

Secondo l'Autorità, la condotta anticoncorrenziale tenuta da RFI S.p.a. a danno di Arenaways ha avuto un impatto rilevante sul "*mercato dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale*" e si è caratterizzata, da un lato, per il continuo coinvolgimento di soggetti istituzionali nell'*iter* decisionale di assegnazione delle tracce orarie, malgrado ciò non sia richiesto dalla normativa vigente e, dall'altro lato, per la mancata presa in considerazione del contenuto delle valutazioni acquisite.

In particolare, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale avrebbe utilizzato in via del tutto "*strumentale*" la procedura di consultazione dallo stesso avviata nei confronti di una serie di soggetti (Regioni Piemonte e Lombardia, nonché Direzione Generale per il Trasporto Ferroviario presso il Ministero dei Trasporti e dall'URSF). Mediante l'attivazione di detta procedura di consultazione, RFI avrebbe ottenuto lo scopo di ritardare "*significativamente*" l'*iter* di assegnazione delle tracce orarie all'impresa Arenaways, e ciò nonostante "*le ripetute sollecitazioni in tal senso pervenute sia dalla DGTF-MIT che dall'URSF*".

Secondo l'*Antitrust*, poi, la procedura avviata dall'URSF *ex art. 59* della Legge n. 99/2009 sarebbe stata utilizzata da RFI "*strumentalmente e indebitamente*" ai fini di subordinare la propria decisione di assegnazione delle tracce orarie ai provvedimenti assunti dall'Organismo di regolazione.

L'insieme dei comportamenti tenuti da RFI sono stati definiti dall'AGCM "*ingiustificatamente dilatori*", in quanto volti a ritardare, per circa 18 mesi, l'accesso al mercato nazionale di passeggeri da parte di Arenaways.

In particolare, l'Autorità ha provveduto a ricostruire minuziosamente la scansione dei comportamenti tenuti da RFI:

- a fronte della richiesta di tracce orarie avanzate da Arenaways, il 13 maggio 2008 il gestore della rete nazionale provvedeva ad avviare una "procedura di consultazione" sia con le Regioni Piemonte e Lombardia che con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; procedura che l'Autorità ha riconosciuto essere "*non prevista dalla normativa vigente*". Detta procedura si sarebbe giustificata sulla base della necessità, avvertita dal gestore, di provvedere ad una qualificazione del servizio commerciale proposto da Arenaways come "regionale", piuttosto che "di interesse nazionale"; qualificazione che avrebbe poi permesso al gestore di decidere in merito all'eventuale rilascio di tracce orarie;
- nelle more delle risposte da parte dei soggetti coinvolti nell'ambito della suddetta "procedura di consultazione", e a fronte delle richieste di riscontro da parte di Arenaways, RFI informava l'interessata di procedere all'assegnazione delle tracce orarie richieste "*solo a seguito della conclusione con esito positivo dell'iter attivato*";

- entrambe le Regioni coinvolte esprimevano parere favorevole all'attivazione dei servizi proposti da Arenaways, qualificandoli "*servizio nazionale di media-lunga percorrenza*" (parere del 12 agosto 2008 del Piemonte e parere del 2 ottobre 2008 dell Lombardia);
- nonostante la ricezione di pareri favorevoli, il 2 ottobre 2008 RFI S.p.a. investiva della questione sia l'URSF che il Ministero, ribadendo come i servizi commerciali in questione fossero "*servizi di trasporto pubblico locale*" ed evidenziando, altresì, una serie di problematiche di natura economica in grado di rappresentare un ostacolo all'assegnazione delle tracce orarie;
- il 10 novembre 2008 il Ministero comunicava a RFI S.p.a. l'assenza di ostacoli all'attivazione dei servizi di Arenaways;
- nonostante questo ulteriore (e non dovuto) parere favorevole, in data 11 dicembre 2008 RFI comunicava ad Arenaways di dover procedere all'acquisizione di un parere "convergente" da parte delle Regioni interessate e del Ministero;
- seguivano, quindi, le conferme delle posizioni già espresse dai soggetti coinvolti (il 16 dicembre 2008 dal Ministero; il 18 dicembre dalla Regione Piemonte e, successivamente, in sede di incontro del 15 gennaio 2009);
- il 26 gennaio 2009 RFI riteneva necessaria l'acquisizione, da parte delle Regioni, di una nota esplicativa, cui facevano seguito le conferme delle posizioni precedentemente assunte da parte di Piemonte (27 aprile 2009) e Lombardia (5 maggio 2009);
- a fronte della persistenza della situazione di stallo, il 20 maggio 2009 Ministero investiva della questione l'URSF per "*le valutazioni di competenza ai sensi dell'articolo 37 Dlgs n. 188/03*", ricordando, al tempo stesso, che "*“è espresso compito” del Gestore provvedere alla “assegnazione di capacità” ai sensi dell'articolo 27 del Decreto Legislativo n. 188 del 8 luglio 2003 (...) affinché vengano soddisfatte, per quanto possibile, tutte le richieste formulate dalle imprese*". Invitava, pertanto, RFI, a "*procedere alla assegnazione delle tracce secondo norma di legge, avendo cura di tenere informate tutte le parti interessate*": grazie a tale comunicazione (e solo da tale momento), Arenaways sarà resa edotta dello stato di avanzamento delle proprie richieste;
- il 15 giugno 2009 RFI rispondeva alla lettera del Ministero informando che il protrarsi del procedimento aveva trovato causa nel "*quadro regolatorio incerto e lacunoso*" e, riprendendo i contenuti di una precedente nota di Trenitalia, ribadiva la natura regionale dei nuovi servizi commerciali, con conseguente necessità di preservare l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico regionale di Trenitalia. Chiedeva, quindi, alle Regioni interessate di esprimere la propria posizione in merito;

- faceva seguito la posizione della Regione Piemonte (7 luglio 2009), del tutto corrispondente a quanto dalla stessa in precedenza espresso;

- anche l'URSF, con comunicazione del 24 luglio 2009, riconosceva il diritto di accesso alla rete da parte di Arenaways, in particolare ritenendo *"irrelevante la natura del servizio richiesto"*. Da ultimo, invitava il gestore della rete a *"completare – secondo la tempistica prevista nel PIR per l'elaborazione del progetto orario – lo studio di fattibilità delle tracce richieste da Arenaways"*. Con riferimento alle problematiche paventate da RFI in merito al quadro normativo di riferimento, l'URSF replicava di aver *"indicato la normativa applicabile (...) precisando solo di non avere elementi sufficienti a classificare il servizio di trasporto passeggeri di cui trattasi"*, per cui *"non appare corretta l'affermazione di codesto Gestore (...) secondo cui l'URSF avrebbe posto ulteriormente in risalto le difficoltà ad individuare quale fosse l'ambito normativo ove trarre la disciplina da applicare alla tipologia dei servizi richiesti da Arenaways"*.

7.3.1.2 LA CONDOTTA ANTICONCORRENZIALE TENUTA DA TRENITALIA S.P.A. A DANNO DI ARENAWAYS S.P.A.

Come anticipato, a seguito della denuncia presentata da Arenaways, l'AGCM ha provveduto ad estendere l'indagine nei confronti di Trenitalia S.p.a.

L'Autorità riconosce come l'operatore storico abbia *"partecipato attivamente alla strategia escludente posta in essere dal gruppo FS"*, in particolare:

- fornendo una rappresentazione dei dati *"idonea ad indurre in errore l'URSF nella valutazione dell'impatto del prospettato ingresso di Arenaways sui propri contratti di servizio pubblico"*. Secondo l'Antitrust, Trenitalia avrebbe adottato una metodologia di calcolo non corrispondente ai criteri adottati dall'URSF, e ciò allo scopo di concludere per la grave compromissione dei contratti di servizio in essere¹⁷³. Secondo l'Authority, ciò è apparso strumentale all'obiettivo di Trenitalia

¹⁷³ Sul punto, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato evidenzia che Trenitalia S.p.a. ha basato la valutazione sulla compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico sulla base della convinzione che *"risulterebbe più corretto considerare non il conto economico dell'intero contratto di servizio della Regione Piemonte ma quello del bacino di utenza interessato dai servizi offerti dal nuovo entrante"*. L'Antitrust evidenzia, inoltre, che le Regioni Piemonte e Lombardia non hanno potuto fornire all'Organismo di regolazione alcun elemento tecnico utile, ai fini della valutazione ex art. 59, Legge n. 99/2009, che potesse essere ulteriore rispetto a quelli forniti da Trenitalia, *"anche in considerazione del fatto che non disponevano dei dati necessari"*: da ciò è derivato che *"soltanto sulla base della relazione di Trenitalia del 5 agosto 2010 (...) l'URSF ha potuto assumere la propria decisione, vietando ad Arenaways le fermate intermedie"*. Perfino la Regione Lombardia avrebbe espresso le proprie perplessità a proposito dei criteri di calcolo seguiti da Trenitalia, segnatamente chiarendo che, *"al fine del calcolo della compromissione, lo strumento corretto dovrebbe essere quello della contabilità industriale. Infatti il contratto a catalogo, per definizione, fissa un livello dei corrispettivi pari alla differenza tra i costi (...) e i ricavi da biglietto, determina convenzionalmente un livello dell'utile pari a zero"*, con la conseguenza che *"basta perdere un solo passeggero per soddisfare il criterio previsto"*.

di "indurre in errore il regolatore, al fine di orientarne la decisione a proprio favore ed ostacolare così l'ingresso di Arenaways nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri";

- tenendo un comportamento "ostruzionistico" nel procedimento di riesame avviato dall'URSF;
- utilizzando in via "strumentale" i propri treni commerciali, percorrenti tratte non oggetto di un contratto di servizio pubblico, allo scopo di "saturare" le tratte sulle quali avrebbe voluto operare Arenaways¹⁷⁴;
- concludendo con le Regioni interessate delle convenzioni che "incentivano gli utenti dei servizi pubblici ad utilizzare i treni commerciali dell'incumbent" (è il caso della "Carta Tutto Treno" o della "Carta Plus" che riconoscono agli abbonati di treni regionali la possibilità di usufruire dei treni commerciali Intercity ed Eurostar City di Trenitalia dietro pagamento di un sovrapprezzo. In tali ipotesi, la Regione corrisponde a Trenitalia un corrispettivo ulteriore rispetto a quello previsto dal contratto di servizio);
- qualificando ripetutamente come "regionali" i servizi commerciali offerti da Arenaways e chiedendo alle Regioni Piemonte e Lombardia, nonché a RFI ed al Ministero competente di vietare l'ingresso al mercato da parte del nuovo operatore, pena la grave compromissione dell'equilibrio economico dei contratti in essere (e ciò nonostante le precisazioni manifestate dal Ministero in ordine ad una irrilevanza di detta qualificazione).

Le condotte così riassunte, secondo l'Antitrust, hanno costituito "un'unica strategia volta ad ostacolare se non impedire l'ingresso del nuovo operatore Arenaways S.p.A. nel mercato nazionale dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri".

7.3.2 LA RICHIESTA DI RIESAME DEL PROVVEDIMENTO LIMITATIVO DELL'URSF ED IL FALLIMENTO DI ARENAWAYS S.P.A.

Il 2 marzo 2011 Arenaways chiedeva all'Organismo di regolazione il riesame del proprio provvedimento limitativo n. 589/2010.

dall'URSF per accertare la compromissione" dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico.

¹⁷⁴ In particolare, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato segnala come a seguito della richiesta di tracce orarie presentata da Arenaways, Trenitalia S.p.a. abbia prestato "un significativo quantitativo di servizi anche con i propri treni commerciali" con riferimento alle medesime linee interessate dal servizio del *new entrant*. In particolare, Trenitalia avrebbe richiesto ed ottenuto dal gestore della rete, "in più occasioni, tracce volte a variare, spesso potenziando, la propria offerta di servizi commerciali sulle medesime tratte interessate dai servizi Arenaways, con percorsi ed orari analoghi o in parte sovrapposti a quelli chiesti" dal concorrente.

Detta richiesta si giustificava sulla base dell'avvenuta conclusione, tra Trenitalia e la Regione Piemonte, di un "Protocollo di Intesa" contenente delle linee guida utili per la predisposizione del nuovo contratto di servizio tra i predetti soggetti.

Il Protocollo conteneva una serie di *"clausole di garanzia dell'equilibrio economico del contratto stesso, attraverso il riesame delle condizioni economiche conseguenti ad eventi non prevedibili all'atto della stipula"*. Grazie a tali clausole, tenuto conto della tipologia dei treni commerciali utilizzati da Arenaways (con capacità inferiore ai 200 posti), si evidenziava che non soltanto il *"servizio attuale (due corse nelle due direzioni sulla tratta Torino-Milano) non può in assoluto compromettere l'equilibrio del contratto di Trenitalia"* ma, anche, che *"l'assegnazione delle tracce originarie"* richieste da Arenaways non avrebbe determinato una perdita commerciale per Trenitalia.

In ragione di ciò, la società avanzava all'URSF istanza di riesame del provvedimento limitativo, questa volta chiedendo di poter effettuare, *"per l'anno 2011, le fermate intermedie nella tratta Torino Milano, nell'“anello originario” e in subordine ... con fermate nei soli capoluoghi di provincia e Rho Fiera"*.

Il 21 marzo 2011, l'URSF avviava il procedimento di riesame¹⁷⁵.

Il 1° agosto 2011 il Tribunale di Torino dichiarava il fallimento della società.

Il procedimento di riesame si è concluso con un provvedimento confermativo del precedente, segnatamente rappresentato dal n. 768 del 27 ottobre 2011.

CAPITOLO 8. L'ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI DA PARTE DEL DECRETO LEGGE N. 201/2011 (C.D. "SALVA ITALIA").

Merita di essere sottolineato come anche di recente il Governo italiano abbia elaborato una serie di norme volte ad implementare l'attuale livello di concorrenzialità caratterizzante il settore ferroviario.

In particolare, il c.d. "Decreto Salva Italia" (il Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, in Legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*)¹⁷⁶ ha disposto l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, la

¹⁷⁵ Come riconosciuto dall'*Antitrust*, anche nell'ambito del procedimento di riesame è possibile segnalare la valutazione condotta da Trenitalia S.p.a., in merito alla presunta grave compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio in essere, sulla base di una metodologia di calcolo non corrispondente a quella seguita dall'URSF. Anche in tale procedimento, le Regioni non hanno contribuito ad aggiungere elementi tecnici ulteriori rispetto a quelli forniti da Trenitalia, con la conseguenza che *"anche il procedimento di riesame si è concluso sulla base del solo contributo di Trenitalia in merito alla compromissione dei contratti di servizio"*.

¹⁷⁶ Pubblicato in Suppl. Ordinario n. 251 alla Gazzetta Ufficiale 6 dicembre 2011, n. 284.

cui struttura e funzionamento sono disciplinati dall'art. 37 del decreto medesimo¹⁷⁷.

Il legislatore nazionale ha inteso istituire un'Autorità "*competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori*" mediante l'attribuzione di una serie di prerogative funzionali, come la previsione della relativa operatività "*in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione*"¹⁷⁸.

Ai fini che qui strettamente rilevano occorre esaminare i compiti che risultano essere attribuiti alla predetta Autorità nel settore dei servizi ferroviari, pur nell'avvertimento che, allo stato attuale, essa non risulta essere ancora operativa¹⁷⁹. In particolare, è compito dell'*Authority*:

- garantire condizioni di accesso "*eque e non discriminatorie*" alle infrastrutture ferroviarie e alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano, anche collegata a stazioni, aeroporti e porti (art. 37, comma 2, lett. a);
- definire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico (art. 37, comma 2, lett. d);
- verificare che nei bandi di gara, relativi all'affidamento di servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale, non siano state inserite delle "*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*". Con una disposizione di favore, il legislatore ha previsto che l'impresa risultante aggiudicataria della gara disponga

¹⁷⁷ Per un approfondito ed esaustivo commento sull'Autorità di regolazione dei trasporti e sulla relativa natura giuridica si rinvia, per tutti, alla lettura di A. ROMAGNOLI, *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime, Atti dell'incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012)*, in *Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europea*, Collana diretta da Stefano Zunarelli, Bologna, 2012, pag. 1 ss.

¹⁷⁸ Da un punto di vista della struttura interna dell'Autorità, l'art. 37 del D.L. n. 201/2011 prevede un Presidente e due componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente. Le cariche, di durata settennale, non possono essere oggetto di conferma. I componenti sono scelti, nel rispetto dell'equilibrio di genere, tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nel settore. Con D.P.C.M. 11 maggio 2012 (in G.U. 2 agosto 2012, n. 179), la sede dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti è stata individuata nella città di Roma.

¹⁷⁹ Anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con provvedimento n. AS901 (ex S1378) del 5 gennaio 2012, ha segnalato al Governo l'urgenza di provvedere "*con la massima celerità*" a rendere "*operativa l'Autorità di regolazione dei Trasporti (...), affinché possa vigilare sulla "terzietà" della gestione di tutte le infrastrutture ritenute essenziali per lo svolgimento di un corretto confronto concorrenziale nei servizi di trasporto ferroviario merci e passeggeri*".

di un *"termine massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva"*, per acquisire il materiale rotabile necessario per lo svolgimento del servizio (art. 37, comma 2, lett. f);

- una volta operativa, sostituire integralmente l'Organismo di regolazione, attualmente l'URSF, (art. 37, comma 6-bis). L'Autorità dovrà, in particolare, *"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'infrastruttura"* (art. 37, comma 2, lett. i).

A garanzia dell'effettività e dell'incisività dell'azione della nuova Autorità, il legislatore ha previsto una serie di strumenti specifici.

In primo luogo, essa riferisce annualmente alle Camere circa i risultati della propria attività, *"evidenziando lo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e la parte ancora da definire"* (art. 37, comma 5).

Tra i poteri più rilevanti, si segnalano quelli diretti a sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti mediante l'adozione di pareri, la possibilità di proporre, sempre all'amministrazione competente, l'elaborazione di provvedimenti di *"sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico e di programma"*, il potere ispettivo -da esercitarsi nei confronti dei soggetti sottoposti alla regolazione-, nonché la possibilità di adottare provvedimenti temporanei cautelari, sia pur in circostanze *"straordinarie"* di *"necessità e di urgenza"*, ove ciò si dimostri necessario per tutelare la concorrenza e l'utenza. Infine, l'*Authority* ha poteri sanzionatori, nella specie irrogativi di sanzioni amministrative pecuniarie, *"nei confronti delle imprese che non osservino i criteri stabiliti dall'Autorità in materia di tariffe, pedaggi, prezzi e canoni o violino altre norme stabilite dall'Autorità"* medesima (art. 37, comma 3).

CAPITOLO 9. LA DISCIPLINA DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO FERROVIARIO (CENNI).

Con riferimento ai servizi di trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale e locale¹⁸⁰, la normativa cui fare riferimento è precipuamente rappresentata dal

¹⁸⁰ In dottrina, con specifico riferimento ai servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, si rinvia alla lettura dei recenti contributi di A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, in *Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europea*, Collana diretta da Stefano Zunarelli, Bologna, 2012; A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale*, in S. ZUNARELLI - A. ROMAGNOLI - A. CLARONI, *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2011, pag. 99 ss.; A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, cit., pag. 58 ss.; A. CLARONI (a cura di), *La disciplina del trasporto pubblico locale: recenti sviluppi e prospettive*, in

D.Lgs. n. 422/1997, recante norme di "*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59*"¹⁸¹.

Appare di preliminare rilevanza provvedere alla esatta individuazione delle caratteristiche qualificanti un determinato servizio di trasporto come "di interesse regionale e locale".

In proposito, è l'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 422/1997 a precisare che i servizi in esame "*comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale*"¹⁸².

Ciò premesso, occorre ricordare come le funzioni di programmazione ed amministrazione dei predetti servizi siano oggi attribuite alla competenza delle Regioni, e ciò con riferimento sia alle ferrovie "*in gestione commissariale*

Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento, n. 96/2011 (<http://www.jus.unitn.it/appalti/provvisori/claroni.pdf>); M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pag. 395 ss.; C. INGRATOCCI, *L'accesso all'infrastruttura ferroviaria e gli obblighi di servizio pubblico*, cit., pag. 406 ss.; C. CAMBINI - G. CATALANO - A. SAVOLDI, *L'intervento pubblico nel trasporto ferroviario, Prospettive di liberalizzazione e esigenze di servizio pubblico*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2/2009, pag. 249 ss.; A. MACCHIATI - A. CESARINI - A. MALLUS - M. MASSIMIANO, *Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa. Problemi aperti e prospettive*, cit., pag. 13 ss.; L. LANUCARA, *Il contesto normativo comunitario nel settore ferroviario a seguito dell'approvazione del terzo pacchetto ferroviario*, cit., pag. 843 ss.; A. PULLINI, *Il trasporto ferroviario*, cit., pag. 90 ss.; E. CELLI - L. PETTINARI - R. PIAZZA, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., pag. 62 ss.; M. SEBASTIANI, *La gestione dei trasporti pubblici locali: prospettive in materia di concorrenza e di politica industriale*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2010, pag. 233 ss.; M. TRANCHIDA, *Riflessione in merito ad alcune problematiche relative alla regolamentazione dell'accesso all'infrastruttura nel trasporto pubblico locale*, in A. CLARONI (a cura di), *La riforma del trasporto pubblico locale, Atti del Seminario organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna tenutosi a Bologna il 13 gennaio 2003*, in *Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Bologna, 2004, pag. 101.

¹⁸¹ Pubblicato nella Gazz. Uff. 10 dicembre 1997, n. 287.

¹⁸² Preme precisare come l'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 422/1997 individui i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale in tutti quei servizi che "*non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3*" e, segnatamente: a) i servizi di trasporto aereo, ad eccezione dei collegamenti che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una Regione e dei servizi elicotteristici; b) i servizi di trasporto marittimo, ad eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una Regione; c) i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due Regioni; d) i servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati *standards* qualitativi. Detti servizi sono tassativamente individuati con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora la predetta intesa non sia raggiunta entro quarantacinque giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, provvede il Consiglio dei Ministri; e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari; f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti.

governativa, affidate per la ristrutturazione alla società Ferrovie dello Stato S.p.a. dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662" che alle ferrovie "in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.a." (art. 8, primo comma).

Per i primi, il conferimento di funzioni alle Regioni è divenuto operativo a far data dal 1° gennaio 2000, per i secondi, invece, dal 1° gennaio 1998 (art. 8, secondo comma): così facendo, il legislatore nazionale ha disposto che le Regioni subentrassero allo Stato nei relativi rapporti concessori in essere (art. 8, terzo comma).

In relazione alle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario, si rileva come il D.Lgs. n. 422 del 1997 preveda il principio generale della gara: le Regioni sono tenute, invero, ad indire procedure competitive allo scopo di selezionare il soggetto cui affidare il servizio di trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale e locale, a seguito delle quali il soggetto affidante e quello affidatario saranno chiamati a regolare i reciproci rapporti mediante l'apposito strumento del contratto di servizio (art. 8, comma 5)¹⁸³.

Il legislatore aveva previsto un periodo transitorio, nel tempo fatto oggetto di ripetute proroghe, scaduto il quale (e ciò è avvenuto il 31 dicembre 2007) le Regioni debbono procedere all'indizione di gare pubbliche allo scopo di selezionare il soggetto affidatario del servizio di trasporto (art. 18, comma 3-bis), nel rispetto della "*normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio*" (art. 18, comma 2).

Le gare sono aperte a tutte le imprese ferroviarie in possesso dei "*requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti, ai sensi della normativa vigente, per il conseguimento della prescritta abilitazione all'autotrasporto di viaggiatori su strada*" (art. 18, comma 2).

¹⁸³ Ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. n. 422/1997, il contratto di servizio racchiude la disciplina dei rapporti intercorrenti tra la Regione e l'impresa affidataria del servizio di trasporto pubblico di interesse regionale e locale. In particolare, detto contratto deve contenere: a) il periodo di validità; b) le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio; c) gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli, e di regolarità delle corse; d) la struttura tariffaria adottata ed i criteri di aggiornamento annuale di cui all'articolo 18, comma 2, lettera g-bis); e) l'importo eventualmente dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto e le modalità di pagamento, nonché eventuali adeguamenti conseguenti a mutamenti della struttura tariffaria; f) le modalità di modificazione del contratto successivamente alla conclusione; g) le garanzie che devono essere prestate dall'azienda di trasporto; h) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto; i) la ridefinizione dei rapporti, con riferimento ai lavoratori dipendenti e al capitale investito, dal soggetto esercente il servizio di trasporto pubblico, in caso di forti discontinuità nella quantità di servizi richiesti nel periodo di validità del contratto di servizio; l) l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi contratti collettivi di lavoro, così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria.

Ai fini che qui strettamente rilevano, occorre evidenziare che i contratti di servizio relativi al settore del trasporto ferroviario hanno durata minima pari a sei anni, rinnovabile di altri sei (art. 18).

A ciò si aggiunga che sulla disciplina così brevemente ricostruita non ha mancato di incidere la normativa comunitaria di cui al 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. 1107/70¹⁸⁴: detta ultima fonte normativa ha introdotto due ulteriori modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico.

Secondo l'art. 5.2, Reg. n. 1370/2007, infatti *"a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale (...) hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture"*¹⁸⁵.

Tornando al contesto nazionale, e alla luce della normativa attualmente vigente, le Regioni possono, pertanto, decidere se:

- indire una gara pubblica (art. 18, D.Lgs. n. 422/1997);
- fornire esse stesse il servizio di trasporto pubblico ferroviario (art. 5.2, Reg. (CE) n. 1370/2007);
- procedere all'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico (art. 5.2, Reg. (CE) n. 1370/2007).

9.1 L'ATTUALE STATO DI LIBERALIZZAZIONE DEL SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO FERROVIARIO.

La normativa appena delineata in materia di servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri ha formato oggetto di specifica attenzione da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Nell'ambito della segnalazione AS659 del 9 febbraio 2010 l'Autorità ha posto in evidenza una serie di perplessità, dalla stessa nutrite, a proposito della riscontrata

¹⁸⁴ Pubblicato in GU UE L 315/1 del 2 dicembre 2007.

¹⁸⁵ Il concetto di *"controllo analogo"*, che l'ente affidante deve esercitare sul soggetto cui aggiudicare direttamente il contratto di servizio pubblico, è illustrato dal legislatore comunitario nell'ambito dell'art. 5.2., lett. a), laddove sono presi in considerazione una serie di elementi, quali *"il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione"*.

difficoltà, del legislatore nazionale, di riuscire ad introdurre principi e regole realmente competitivi nel settore dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri di interesse regionale e locale.

Da un lato, l'AGCM evidenzia come la previsione normativa di una durata dei contratti di servizio pubblico di considerevole ampiezza sia idonea a pregiudicare la stessa possibilità di introdurre forme di competizione all'interno del mercato dei servizi pubblici locali e dall'altro lato rileva che la maggior parte dei contratti di servizio in essere sono stati affidati dalle singole Regioni a Trenitalia S.p.a. mediante aggiudicazione diretta: in particolare, tali contratti, *"tutti scaduti nel 2007"*, continuano a formare *"oggetto di continue proroghe"*. Da tale peculiare situazione discende, come logica conseguenza, che Trenitalia *"rappresenterà di fatto, per molto tempo ancora, il principale fornitore del servizio di trasporto passeggeri regionale"*.

Come già segnalato, il permanere di una forma di gestione del mercato ferroviario di tipo monopolistico è suscettibile di arrecare un sensibile pregiudizio soprattutto all'utenza dei servizi offerti, anche sotto il profilo economico, sol se si considera come detta situazione possa *"incide[re] negativamente sul livello dei prezzi dei servizi, basati unicamente sui costi [applicati da parte] dell'incumbent"*.

Con specifico riferimento al contesto nazionale, l'*Antitrust* riconosce, poi, come ben poche gare siano state indette dalle singole Regioni, con la precisazione che, *"nei pochi casi in cui è stato utilizzato lo strumento delle selezioni competitive per l'affidamento dei servizi, si registrano numerose difficoltà attuative (cfr. AS658); spesso, inoltre, le modalità prescelte nella predisposizione di bandi hanno favorito il precedente gestore, in un contesto in cui sui risultati della gara pesa fortemente la scarsa disponibilità del materiale rotabile, circostanza che in alcuni casi può comportare un'ulteriore discriminazione a favore delle imprese già operanti"*.

Sulla base dell'Indagine conoscitiva condotta dalla XVI Legislatura - IX della Commissione Trasporti della Camera dei Deputati, tenutasi nell'ambito della seduta del 24 marzo 2011, è possibile apprendere i seguenti dati, riferibili al periodo 2009-2011:

- le Regioni hanno provveduto all'aggiudicazione della maggior parte dei contratti di servizio pubblico direttamente a Trenitalia S.p.a. ovvero a società miste, cui risultava partecipare anche Trenitalia. Quest'ultimo è il caso della Lombardia, la quale ha proceduto nel corso del 2004 all'aggiudicazione diretta del contratto di servizio alla società mista TNL Trenitalia LeNord, già attiva nella Regione: detta società, tra l'altro, è stata l'unica concorrente ad aver presentato un'offerta riconosciuta valida. L'affidamento del servizio di trasporto pubblico di passeggeri, decorrente dal 2005, ha una durata pari a 9 anni;

- le sole Regioni che hanno provveduto ad indire procedure competitive sono l'Emilia-Romagna, la quale ha aggiudicato il contratto di servizio pubblico per l'intero bacino regionale al Consorzio Trasporti Integrati, di cui fa parte Trenitalia, FER, ACT di Reggio Emilia e ATC di Modena, tutti già operativi nella Regione, per una durata pari a 6 anni decorrenti dal luglio 2008, ed il Veneto, il quale ha provveduto ad aggiudicare i servizi messi a gara a Trenitalia S.p.a., insieme con Sistemi Territoriali: l'offerta presentata è stata considerata, peraltro, l'unica valida ed ha confermato l'operatività di tali soggetti nel territorio della Regione;
- la Liguria, dopo aver bandito la gara per l'affidamento dell'intero servizio pubblico della Regione, si è vista costretta ad annullare la procedura in quanto le offerte presentate da Trenitalia e LeNORD sono state considerate non rispondenti ai contenuti del Capitolato, cui ha fatto seguito il provvedimento di esclusione dalla procedura.

9.2 LE PROBLEMATICHE GIURIDICHE LEGATE ALL'ACQUISIZIONE DEL MATERIALE ROTABILE.

Strettamente connessa alla problematica relativa all'introduzione di principi concorrenziali per quanto attiene alle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di persone è la questione della reperibilità, da parte di un potenziale *new entrant*, del materiale rotabile necessario ai fini dell'espletamento del servizio di trasporto aggiudicato.

La centralità del problema è stata sottolineata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la quale ha elaborato uno specifico provvedimento sul tema¹⁸⁶.

Con la segnalazione AS262 dell'8 luglio 2003¹⁸⁷ l'AGCM ha inviato una risposta alla Regione Umbria in ordine alle modalità di reperimento del materiale rotabile, sulla base di quanto previsto dall'art. 18 del DLgs. n. 422/1997, il quale precisa che *"il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca in alcun modo elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti. Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da*

¹⁸⁶ Sul punto, si rileva come già nel corso degli anni '90 l'*Antitrust* italiana abbia provveduto ad avviare un'apposita indagine conoscitiva di natura generale sul settore del materiale rotabile, specificamente diretta *"ad acquisire elementi di valutazione in merito ai mutamenti in atto nell'industria, sia dal lato della domanda che dell'offerta"*, e per la quale si rinvia alla lettura del provvedimento IC6 del 18 maggio 1995.

¹⁸⁷ Per un commento sul provvedimento di cui al testo cfr. A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, cit., pag. 109 ss.

chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica".

Sul punto, l'*Antitrust* sottolinea la strategica posizione ricoperta da Trenitalia S.p.a., la quale risulta essere proprietaria del materiale rotabile per "*la quasi totalità*".

Posta tale premessa, si evidenziano una serie di problematiche connesse alla stessa possibilità, per un'impresa ferroviaria risultata affidataria del servizio di trasporto pubblico ferroviario, di acquisire il materiale rotabile; problematiche che, in estrema sintesi, sono rappresentate dalla specificità della domanda, dall'assenza di un mercato secondario e da considerevoli tempistiche per la produzione di nuovo materiale rotabile.

L'Autorità segnala una serie di oggettive difficoltà che un potenziale *new entrant* è destinato ad affrontare a seconda che, nel breve periodo, intenda acquisire materiale rotabile ovvero attivare la propria attività.

Nella prima ipotesi, le problematiche che assumono rilievo sono:

- la presenza di diversi *standard* tecnici che caratterizzano i servizi ferroviari negli Stati membri e la conseguente assenza di interoperabilità (concetto sul quale si avrà modo di tornare nel prosieguo);
- la frammentazione caratterizzante la domanda di materiale rotabile, anche su base regionale;
- le conseguenti difficoltà di individuazione di un prodotto tipo idoneo a soddisfare le esigenze di tutti i richiedenti.

Nell'ipotesi in cui l'impresa intenda offrire a breve termine i propri servizi occorre ricordare che il "*mercato dell'usato*" (*leasing* operativo) non risulta essere sufficientemente sviluppato in Italia: questo vale anche per l'eventuale possibilità di locare il materiale rotabile, non essendoci imprese attive nel settore.

Da ciò consegue che "*la produzione di materiale rotabile continua ad essere sostanzialmente legata alle periodiche commesse dei monopolisti "storici"*", con tempistiche di produzione considerevoli, tra i 2 e i 4 anni.

La possibilità di acquisire materiale rotabile per le le imprese ferroviarie interessate ad accedere al mercato dei servizi di trasporto pubblico ferroviario costituisce, dunque, un reale problema "*di ordine concorrenziale che rischia di vanificare il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario locale*". E, difatti, "*l'oggettiva difficoltà di reperire materiale rotabile, dato l'attuale assetto organizzativo del gruppo FS e le caratteristiche della produzione da ultimo evidenziate, rende difficile sia la predisposizione concreta dei bandi di gara sia la partecipazione alle procedure competitive di imprese ferroviarie diverse da Trenitalia*".

Tutto ciò premesso, l'*Antitrust* si sofferma sulla individuazione delle specifiche soluzioni idonee a rappresentare un potenziale significativo miglioramento dell'attuale situazione italiana. In particolare, l'Autorità distingue due ipotesi.

Se la Regione, quale ente affidante, è titolare di materiale rotabile, essa "*dovrà limitarsi ad aggiudicare il servizio all'impresa in grado di garantirne la gestione più efficiente, mettendo a disposizione dell'aggiudicatario il materiale rotabile di cui è titolare*". Laddove, viceversa, la Regione non risulti essere titolare di materiale rotabile, le alternative possibili appaiono essere le seguenti:

- ai fini della selezione del nuovo soggetto gestore del servizio, l'eventuale disponibilità di materiale rotabile, da parte di uno o più partecipanti, non deve costituire, in ogni caso, "*un fattore di discriminazione*" a danno del concorrente che ne risulti privo;

- il bando di gara dovrebbe contenere delle clausole dirette a valutare sia le offerte relative alla gestione del servizio che le caratteristiche e la qualità del materiale rotabile. In quest'ultimo caso, i partecipanti dovranno dimostrare di disporre di materiale rotabile, allegando apposita documentazione. In ogni caso, in considerazione del fatto che "*il materiale rotabile non è facilmente reperibile e, [che] (...) occorre evitare che i diversi partecipanti siano discriminati*", la Regione dovrebbe "*mettere in condizione l'aggiudicatario di disporre del materiale rotabile, a tal fine prevedendo che l'attività dell'aggiudicatario stesso abbia inizio solo dopo che sia trascorso il più breve tempo compatibile con quello necessario perché il vincitore della gara reperisca sul mercato il materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento dei servizi*"¹⁸⁸.

9.3 LE NOVITÀ CONTENUTE NEL QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO A PROPOSITO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO FERROVIARIO.

Tra le proposte di regolamento contenute nel Quarto Pacchetto Ferroviario una è specificamente dedicata alla modifica delle disposizioni dettate dal Regolamento CE n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, contenuto nel Terzo Pacchetto Ferroviario.

Il contesto da cui muove tale ultima proposta è rappresentato da una serie di problematiche comuni agli Stati membri che possono essere così sintetizzate: in primis, una inefficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia

¹⁸⁸ Per completezza, occorre rilevare come nell'ambito dell'attività di segnalazione di cui al testo, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato abbia offerto l'occasione per una riflessione in ordine alla possibile configurazione del materiale rotabile quale "*essential facility*". Per un commento della letteratura straniera in linea con le considerazioni dell'*Antitrust* nazionale v. G. FORNENGO - D. PERONE, *The financing of rolling stock a condition for an effective competition on rail passengers transport?*, cit., pag. 459.

"sia per qualità del servizio sia per operatività". A tale situazione di scarsa "efficienza operativa" del trasporto ferroviario rispetto alle altre modalità di trasferimento si riconnette, poi, "la necessaria iniezione di ingenti fondi pubblici (a prescindere dal finanziamento dell'infrastruttura), perché molte imprese ferroviarie operano in perdita".

Le Istituzioni comunitarie si interrogano, pertanto, sulle motivazioni di tale scarsità nella fornitura del servizio di trasporto di passeggeri e concludono rilevando, ancora una volta, la presenza di *"una serie di ostacoli, connessi anzitutto all'accesso al mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri e all'assenza di pressione concorrenziale"*.

Dal momento, infatti, che il mercato nazionale è chiuso alle logiche competitive, in molti Stati membri *"non soltanto (...) la crescita risulta inibita, ma (...) si creano [anche] disparità fra gli Stati membri che hanno aperto il mercato e quelli in cui ciò non è ancora avvenuto. La diversità delle impostazioni adottate dagli Stati membri circa l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia impedisce l'emergere di un autentico mercato interno dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia"*.

Oltre a ciò si rileva che *"la stragrande maggioranza dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri non è comunque prestata su base commerciale, bensì nel quadro di contratti di servizio pubblico"*, con l'ulteriore constatazione che *"all'aggiudicazione di tali contratti non si applicano norme comuni dell'UE"*: infatti, se alcuni Stati membri hanno introdotto il principio della *"aggiudicazione mediante gara"*, in altri *"vige l'aggiudicazione diretta"*. Appare, quindi, chiaro che *"questo mosaico di regimi normativi nell'UE ostacola le imprese ferroviarie nella valorizzazione di tutte le potenzialità di esercizio dell'attività in un mercato interno"*.

In tale contesto si inserisce la proposta di Regolamento in esame¹⁸⁹ che *"contempla anche la concorrenza nei contratti di servizio pubblico e gli ostacoli che vi si frappongono, quali la disponibilità di materiale rotabile idoneo per i potenziali offerenti, l'accesso non discriminatorio ai sistemi informativi e i sistemi integrati di emissione di biglietti nei casi in cui vanno a vantaggio del passeggero"*.

Da un punto di vista strettamente operativo, la proposta di Regolamento in questione si pone il raggiungimento di due obiettivi: dettare *"sia norme comuni in materia di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico nel trasporto di passeggeri per ferrovia sia misure di accompagnamento atte a migliorare l'esito delle procedure di gara"*.

¹⁸⁹ COM(2013) 28 final.

Per quanto attiene allo strumento della gara, ai fini della successiva stipulazione di contratti di servizio pubblico, si sottolinea come la previsione della relativa obbligatorietà possa *"intensificare la pressione concorrenziale sui mercati ferroviari nazionali al fine di aumentare la quantità e migliorare la qualità dei servizi di trasporto passeggeri"*, nonché *"assicurare un'utilizzazione migliore del denaro speso per i servizi di trasporto pubblico"*.

Di seguito si riportano le specifiche proposte contenute nella bozza di Regolamento europeo:

- il principio generale è quello secondo cui i contratti di trasporto ferroviario sono aggiudicati mediante gara, posto che si prevede la preclusione, per le *autorità competenti*, circa *"la possibilità di decidere, nel settore ferroviario, se aggiudicare un contratto di servizio pubblico direttamente o mediante gara"*;

- allo scopo di aumentare il livello di concorrenzialità nel settore, le autorità competenti potranno *"aggiudicare a imprese ferroviarie diverse contratti di trasporto passeggeri per ferrovia che riguardano parti della stessa rete o un complesso di tragitti"*: in tale ultima ipotesi esse potranno decidere di limitare il numero di contratti che una stessa impresa ferroviaria potrà aggiudicarsi a seguito della gara;

- gli Stati membri sono chiamati ad assicurare *"l'accesso effettivo e non discriminatorio a materiale rotabile ferroviario idoneo permette di superare un grande ostacolo all'effettiva concorrenza nei contratti di servizio pubblico"*. Con riferimento ai Paesi nei quali non esiste *"un mercato funzionante di noleggio del materiale rotabile ferroviario"*, la proposta di Regolamento precisa che *"spetta alle autorità competenti adottare le misure che assicurino l'accesso a tale materiale al fine di aprire il mercato"* lasciando, tuttavia, alle stesse ampi margini di discrezionalità circa la modalità ritenuta più opportuna per raggiungere detto obiettivo, in considerazione della circostanza che *"la situazione e le esigenze variano da un paese all'altro"*. Nella specie, il nuovo art. 5 bis, Reg. CE n. 1370/2007 prevede che l'autorità competente degli Stati membri possa:

- acquistare essa stessa il materiale rotabile necessario per l'esecuzione del contratto di servizio pubblico, al fine di metterlo a disposizione dell'operatore di servizio pubblico selezionato al prezzo di mercato ovvero nel quadro del contratto di servizio pubblico;

- prestare una garanzia per il finanziamento del materiale rotabile necessario per l'esecuzione del contratto di servizio pubblico, al prezzo di mercato ovvero nel quadro del contratto di servizio pubblico;

- impegnarsi, nel contratto di servizio pubblico, ad acquisire il materiale rotabile al prezzo di mercato alla scadenza del contratto.

In dette ultime due ipotesi, la proposta di Regolamento del 30 gennaio 2013 stabilisce che l'autorità competente *"ha il diritto d'imporre all'operatore di servizio pubblico di cedere il materiale rotabile, alla scadenza del contratto di servizio pubblico, al nuovo operatore cui è aggiudicato l'appalto"* e la *"facoltà d'imporre al nuovo operatore di trasporto pubblico di acquisire detto materiale rotabile"*. Qualora il materiale rotabile sia ceduto ad un nuovo operatore di trasporto pubblico, l'autorità competente indica nei documenti di gara le *"informazioni particolareggiate sul costo di manutenzione e sullo stato del materiale rotabile"*;

- di tutta rilevanza è, poi, la previsione che l'autorità competente metta a disposizione dei potenziali concorrenti partecipanti alla gara le informazioni *"operative, tecniche e finanziarie sul trasporto di passeggeri oggetto di un contratto di servizio pubblico"*, e ciò per chiare finalità di trasparenza, consentendo di tal guisa ai partecipanti la presentazione di *"un'offerta informata"*. Per le medesime ragioni, le autorità competenti debbono, poi, *"indicare chiaramente nei documenti di gara se impongono agli operatori di servizio pubblico di rispettare determinati parametri o criteri sociali"* (nuovo art. 4, reg. 1370/2007);

- in linea con le dichiarate finalità di trasparenza e pubblicità nella predisposizione delle gare si pone la previsione volta ad imporre alle autorità competenti di informare *"della data d'inizio e della durata dei contratti di servizio pubblico nelle relazioni annuali sugli obblighi di servizio pubblico e negli avvisi di preinformazione relativi alle gare previste"*: si confida che ciò possa contribuire a migliorare la trasparenza dei contratti di servizio aggiudicati e la possibilità di procedere ad altre aggiudicazioni *"e, quindi, si aiuteranno gli operatori di trasporto a prepararsi alle procedure di gara future"* (cfr. nuovo art. 4, reg. 1370/2007);

- la proposta di Regolamento prevede, altresì, un regime transitorio di ampiezza tale da permettere agli Stati membri di disporre del tempo necessario al fine di prepararsi all'attuazione dei principi sopra enunciati. In particolare, il termine ultimo è previsto per il 3 dicembre 2019 (nuovo art. 8, reg. 1370/2007). Con riferimento, invece, ai contratti *"aggiudicati direttamente tra il 1° gennaio 2013 e il 2 dicembre 2019"* il legislatore ha previsto che gli stessi possano restare in vigore *"fino alla data di scadenza. Tuttavia, essi non vanno in nessun caso oltre il 31 dicembre 2022"* (cfr. nuovo art. 2 bis, reg. 1370/2007).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Alla luce delle specificità della normativa e del contesto nazionale caratterizzante il sistema ferroviario nazionale, è possibile trarre le seguenti conclusioni:

- deve essere vista con favore l'introduzione, da parte del legislatore nazionale, di principi concorrenziali con riferimento al mercato nazionale dei servizi di trasporto di passeggeri, in anticipo rispetto agli obiettivi previsti in sede europea;
- l'attivazione di nuovi servizi di trasporto di passeggeri in ambito nazionale rappresenta un indubbio vantaggio per il miglioramento delle prestazioni rese all'utenza¹⁹⁰ e una concreta possibilità per una maggiore "appetibilità" del trasporto ferroviario nei confronti delle altre modalità di trasferimento esistenti, *in primis*, del trasporto su gomma;
- permangono, tuttavia, una serie di barriere all'ingresso al mercato di riferimento, in considerazione sia dell'attuale assetto societario del Gruppo FS che di una serie di ostacoli di natura amministrativa (es. presenza di Autorità differenti, in ciascun Stato membro, ai fini del rilascio delle licenze; prassi amministrative elaborate ai fini dell'accesso al mercato, con ovvie conseguenze in termini di costi, durata e trasparenza delle predette procedure; difficoltà nel reperire informazioni etc...), nonché di ordine tecnico (es. oggettiva difficoltà nel reperire il materiale rotabile da parte dei potenziali *new entrants*, cui si aggiungono i considerevoli costi e le lunghe tempistiche ai fini della relativa possibile acquisizione);
- la discussa indipendenza dell'Organismo di regolazione (URSF) dal gestore della rete e dall'*incumbent* storico potrebbe minare l'imparzialità di giudizio che deve essere garantita nell'adempimento dei relativi compiti istituzionali tra cui, non da ultimo, assume pregnante rilievo l'attività di valutazione di compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico a fronte della potenziale attivazione di servizi di trasporto nazionale di passeggeri¹⁹¹;

¹⁹⁰ Come correttamente evidenziato da L. QUAGLINO, *La bomba sua la macchina a vapore, Fisiologia e patologia del monopolio ferroviario italiano: il caso Arenaways*, cit., i soggetti che più risentono della mancata concorrenzialità del mercato del trasporto ferroviario sono i consumatori, laddove l'inibizione di un confronto realmente competitivo si manifesta nella impossibilità di "godere dei vantaggi connessi all'ingresso di un nuovo concorrente sul mercato ferroviario, legati al miglioramento, ampliamento e diversificazione dell'offerta, oltre che ad una diminuzione dei prezzi".

¹⁹¹ Nell'ambito del proprio provvedimento AS854 dell'11 luglio 2011 (che richiama, quanto a contenuti, il precedente provvedimento AS265 del 13 agosto 2003), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rimarcato le proprie perplessità in merito all'assetto caratterizzante l'Organismo di regolazione nazionale. In particolare, secondo l'Autorità, l'URSF non sarebbe stato "individuato dal legislatore nazionale in un soggetto indipendente "sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestore dell'infrastruttura [e] dagli organismo preposti alla determinazione dei diritti [di accesso], come richiesto dal diritto comunitario. Inoltre, a fronte dei legami proprietari tra società di gestione e amministrazione pubblica", secondo l'AGCM, "sembravano non sufficienti quelle prescrizioni fissate per garantire l'indipendenza del Ministero-regolatore dal gestore della rete". In dottrina, per una posizione critica, cfr., per tutti, A. BOITANI, *Ferrovie: il lato oscuro delle riforme*, cit., pag. 236, il quale evidenzia che "in Italia, esiste formalmente un Ufficio di regolamentazione del servizio

- l'Autorità dei Trasporti, organismo deputato a svolgere rilevanti e fondamentali funzioni, strettamente collegate all'incremento del livello di concorrenzialità del settore, risulta, a tutt'oggi, non ancora operativa;
- si attesta una perdurante difficoltà ad introdurre principi competitivi con riferimento ai servizi di trasporto pubblico locale, con conseguente chiusura del relativo mercato;
- con riferimento al contesto comunitario si rileva una perdurante frammentazione delle normative nazionali di attuazione della disciplina comunitaria;
- non da ultimo, la scarsità di investimenti da parte degli Stati membri in relazione al settore ferroviario comporta ovvie ripercussioni per quanto attiene al livello di efficientamento, sicurezza ed appetibilità del sistema nel suo complesso considerato (in termini di infrastrutture, materiale rotabile, servizi e *confort* a bordo treno etc...)¹⁹².

ferroviario, ma non risulta distinguibile dal Ministero dei trasporti, né risulta essere dotato di personale e di requisiti tecnici adeguati. Esso, inoltre, non ha alcun potere in materia tariffaria, che invece compete al CIPE".

¹⁹² Per un'analisi critica e ragionata delle differenti problematiche giuridiche afferenti l'accesso al mercato dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri cfr. M. SIRAGUSA - K. PECL, *Concorrenza pan-europea nei servizi di trasporto passeggeri*, cit., pag. 48 ss.

Seconda parte

LA NORMATIVA COMUNITARIA E NAZIONALE IN MATERIA DI SICUREZZA FERROVIARIA

CAPITOLO 1. LA TUTELA DELLA SICUREZZA NELLA GESTIONE DEI SERVIZI FERROVIARI E DELL'INFRASTRUTTURA DI RETE.

Nell'ambito della seconda parte del presente elaborato ci si prefigge di provvedere ad una ricostruzione del quadro normativo vigente in materia di sicurezza ferroviaria, analizzando le più rilevanti disposizioni comunitarie e nazionali sul tema. In particolare, il dato normativo è stato analizzato individuando soggetti, competenze e responsabilità in materia di *rail safety*¹⁹³.

Preme rilevare come la tematica della sicurezza ferroviaria sia stata approfondita dal legislatore comunitario a partire dalla Direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004¹⁹⁴, nonché dal Regolamento (CE) n. 881/2004 del 29 aprile 2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea¹⁹⁵, entrambi contenuti nel c.d. "Secondo Pacchetto Ferroviario".

Fermi restando i profili di novità ed il carattere organico dell'intervento normativo da ultimo segnalato, occorre, tuttavia, precisare che precedentemente al 2004 il legislatore comunitario non ha mancato di elaborare talune previsioni, rilevanti sotto il profilo della sicurezza, con specifico riferimento alla documentazione che sia le imprese ferroviarie che il gestore dell'infrastruttura di

¹⁹³ Un fondamentale apporto dottrinario sul tema della sicurezza ferroviaria è quello di P. FULCINITI, *Contributo allo studio della regolarità della sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2005, pag. 457, il quale pone in evidenza le differenze concettuali relativamente alla tutela della *rail safety* ed alla *rail security*. L'Autore ricorda che la *safety* nel trasporto ferroviario è individuabile nella "sicurezza del viaggio", la quale è "connessa alla regolazione della circolazione dei treni, diventando l'elemento base dell'attività del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, e rappresentando un vincolo da cui non si può prescindere sia nell'attività di progettazione di qualsiasi intervento organizzativo e formativo, sia in quella di manutenzione". Viceversa, la *security*, riferibile "tanto alla dislocazione che si svolge sulle linee ferroviarie, quanto ai treni in sosta nelle stazioni o in corsa, nonché agli impianti ferroviari e loro pertinenze o comunque a qualunque settore del servizio ferroviario, e rientrando nella nozione di tutela dell'ordine pubblico e dell'incolumità dei cittadini – è affidata istituzionalmente alla polizia ferroviaria che opera sulla totalità della rete ferroviaria gestita da RFI s.p.a."

¹⁹⁴ Direttiva 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 ("Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie"), pubblicata in GU UE L 164/44 del 30 aprile 2004.

¹⁹⁵ Regolamento sull'agenzia, pubblicato in GU UE L 164/1 del 30 aprile 2004.

rete debbono necessariamente possedere per poter operare, in tutta sicurezza, all'interno del sistema ferroviario degli Stati membri¹⁹⁶.

1.1 IL CERTIFICATO DI SICUREZZA DELLE IMPRESE FERROVIARIE.

Già ad opera della Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, il legislatore ha previsto che, *“nell'interesse della sicurezza del traffico, l'impresa ferroviaria, in vista dell'accesso a una determinata infrastruttura, deve essere titolare di un certificato di sicurezza, basato su alcuni criteri comuni e sulle disposizioni nazionali, rilasciato dall'organismo competente per l'infrastruttura prescelta”* (quattordicesimo considerando).

Detto documento si appalesa quale ulteriore requisito necessario ai fini di legittimare l'accesso al mercato da parte dell'impresa ferroviaria (ulteriore, come si è visto, rispetto alla licenza) e la garanzia della fornitura di un servizio di trasporto sicuro.

La disciplina dettata a proposito del certificato di sicurezza appare essere di fondamentale importanza, poiché permette di individuare una responsabilità, rilevante sotto il profilo pubblicitario, in capo all'impresa di trasporto.

E, difatti, l'art. 11 della Direttiva n. 19 del 1995 dispone che, ai fini dell'ottenimento del certificato di sicurezza, l'impresa deve rispettare *“le prescrizioni della legislazione nazionale compatibili con la legislazione comunitaria, imposte in modo non discriminatorio per quanto riguarda i requisiti tecnici e operativi specifici per i servizi ferroviari e i requisiti in materia di sicurezza che si applicano al personale, al materiale rotabile e all'organizzazione interna dell'impresa”* (comma 2).

In altri termini, l'impresa deve dimostrare che il personale addetto alla guida e all'accompagnamento del treno possiede la formazione richiesta *“per conformarsi alle norme in materia di circolazione applicate dal gestore dell'infrastruttura e per rispettare le disposizioni in materia di sicurezza impostegli nell'interesse del traffico ferroviario”*.

¹⁹⁶ Sulla tematica del certificato di sicurezza e dell'autorizzazione di sicurezza cfr., *ex multis*, i contributi di A. CLARONI, *I profili pubblicitari del trasporto ferroviario*, cit., pagg. 47 e 53; F. MANLIO, *Politica comunitaria dei trasporti, sicurezza e attuazione dello «spazio ferroviario europeo»*, ne *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2007, pag. 203 ss.; M. NARDOVINO, *Lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale verso la liberalizzazione*, cit., pag. 61 ss.

L'impresa è responsabile anche con riferimento al materiale rotabile dalla stessa utilizzato, il quale deve essere stato previamente "autorizzato dall'autorità pubblica o dal gestore dell'infrastruttura", nonché "controllato in base al regolamento di esercizio in vigore sull'infrastruttura utilizzata" (comma 2).

La giurisprudenza nazionale non ha mancato di porre in risalto i profili di competenza, e di responsabilità, delle compagnie di trasporto ai fini del soddisfacimento dell'interesse pubblico della sicurezza ferroviaria¹⁹⁷.

La Corte di Cassazione Penale ha avuto modo di pronunciarsi con riferimento ad una vertenza nell'ambito della quale un soggetto minore, a bordo del proprio

¹⁹⁷ Il Tribunale di Roma, sez. I, con sentenza 28 febbraio 1990 (in *Diritto dei trasporti*, 1/1990, pag. 315, con nota critica di G. MASTRANDREA, *La sopravvivenza anormalità del servizio e l'onere probatorio a carico del viaggiatore danneggiato nel trasporto ferroviario*) ha riconosciuto responsabile l'allora Ente Ferrovie dello Stato per danni occorsi alla persona del viaggiatore, il quale, giunto alla propria stazione di arrivo, non riusciva a scendere dal treno a causa di un difetto della maniglia del vagone. L'apertura della porta avveniva solo dopo svariati tentativi, quando ormai il treno era già ripartito e, in conseguenza di tale manovra, il passeggero cadeva sul marciapiede riportando lesioni fisiche. Il Tribunale di Roma riconosceva l'Ente FS responsabile per il ferimento del passeggero, sulla base della teoria della "anomalia del servizio" che si concreterebbe "in un fatto costituente una deviazione rispetto all'ordinato e regolare svolgersi del servizio stesso, nonché il rapporto di causalità tra tale anomalia e l'evento dannoso". L'Ente FS viene, pertanto, dichiarato responsabile ai sensi dell'art. 11 del "Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato", di cui al Regio Decreto Legge 11 ottobre 1934, n. 1948 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 10 dicembre 1934, n. 289), oggi abrogato. La norma applicata dai giudici disponeva, infatti, che "se il viaggiatore subisce un danno nella persona in conseguenza di anomalia verificatasi nell'esercizio ferroviario, l'amministrazione ne risponde, a meno che provi che l'anomalia è avvenuta per caso fortuito o forza maggiore". Secondo i giudici romani, nel caso di specie non vi sarebbero dubbi in ordine alla sussistenza di un'anomalia del servizio di trasporto. Invero, "lo sportello del vagone ferroviario nel quale [il passeggero] viaggiava era difettoso", come dimostrato dal relativo avviso affisso sul vagone medesimo, prodotto in giudizio dal passeggero. A ciò deve aggiungersi come "sussista rapporto di causa ed effetto tra l'incidente occorso [al passeggero] e la difficile apertura dello sportello in questione, dal momento che è evidente che l'inconveniente predetto ha ostacolato la tempestiva discesa della attrice dal vagone ferroviario ed ha, quindi, favorito la caduta della medesima sul marciapiede della stazione avvenuta al momento della partenza del convoglio, quando essa non aveva ancora completato la discesa". Occorre, tuttavia, rilevare come la tesi giurisprudenziale della anomalia del servizio di trasporto non sia andata esente da critiche sia nella dottrina che nella giurisprudenza medesima. Sotto il primo profilo, in sede di commento alla pronuncia in parola è stato sottolineato che "l'attribuzione al passeggero dell'onere di dimostrare la sussistenza di una vera e propria anomalia implica necessariamente per il medesimo passeggero il compimento di valutazioni di carattere soggettivo sul comportamento tenuto dal vettore; in questo modo verrebbe stravolto lo stesso meccanismo di presunzione di responsabilità contrattuale legislativamente previsto anche per il vettore di persone, e questo non è certamente accettabile. L'equivoca situazione per cui il passeggero danneggiato si troverebbe in pratica a dover provare il comportamento colposo del vettore comporterebbe dunque l'applicazione di principi tipici della responsabilità aquiliana". Per un esempio concreto di applicazione dell'orientamento giurisprudenziale favorevole a ritenere (presuntivamente) responsabile il vettore ferroviario, ai sensi della Legge n. 754/1977, per i sinistri occorsi alla persona del passeggero connessi all'esercizio ferroviario, salva la dimostrazione della causa non imputabile, cfr. Corte di Cassazione, sez. III, 14 luglio 1989, n. 3303, in *Diritto dei trasporti*, I/1991, pag. 158, con nota adesiva di G. MASTRANDREA, *L'anormalità del servizio nel trasporto ferroviario di persone: un addio sofferto*. Per analoghe considerazioni, anche alla luce del mutato quadro normativo, si rinvia alla lettura di G. ADILARDI, *Diligenza qualificata del gestore del trasporto ferroviario e principi di auto responsabilità dell'utente* (nota a Cass. 27 aprile 2011, n. 9409), in *Giustizia Civile*, LXI, novembre 2011, pag. 2603.

ciclomotore, si scontrava, per distrazione, con il passaggio a livello in fase di abbassamento, riportando alcune lesioni.

All'impresa ferroviaria Ferrovie Nord di Milano S.P.A. veniva addebitato di aver violato alcune norme del Codice della strada per aver omesso di predisporre, in corrispondenza del passaggio a livello, dispositivi di segnalazione luminosi ed acustici. In particolare, tenuto conto delle caratteristiche del passaggio a livello, detti dispositivi avrebbero formato oggetto di prescrizione obbligatoria, in quanto le barriere del passaggio a livello non erano "*visibili direttamente dal casellante dal posto di manovra*".

Ciò premesso, con sentenza del 13 febbraio 2008, la Suprema Corte ha riconosciuto "*la posizione di garanzia facente carico all'esercente dei servizi ferroviari, il quale è responsabile della sicurezza del servizio non solo per tutto ciò che riguarda il personale dipendente e gli utenti diretti del servizio (i viaggiatori), ma anche nei riguardi di terze persone che vengano in contatto con la ferrovia in situazioni, quali la manutenzione e la vigilanza sui binari, che sono espressamente disciplinate dal D.P.R. n. 753 del 1980, contenente le norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità del servizio (v. Cass. 4/5/2000 - Patti)*"¹⁹⁸.

In altri termini, mediante tale ultima pronuncia, si riconosce una responsabilità, in capo all'impresa ferroviaria, per lo svolgimento in sicurezza del servizio di trasporto. Da tale principio discende, secondo i giudici, la responsabilità dell'impresa con riferimento sia alla tutela della incolumità dei propri clienti che, più in generale, di tutti i soggetti che, a vario titolo, possono venire a contatto con l'impresa medesima (sia pur nello svolgimento del servizio di trasporto).

Ciò premesso, la normativa comunitaria prosegue disponendo come ciascun Stato membro sia chiamato ad individuare l'autorità competente al rilascio del certificato di sicurezza (art. 11, Direttiva 95/19/CE).

¹⁹⁸ Cassazione Penale, sez. IV, 13 febbraio 2008, n. 10857, in *Arch. giur. circol. e sinistri*, 9/2008, pag. 738. In linea si pone anche la sentenza della Cassazione Penale, sez. IV, 22 novembre 2000, n. 11999 (in S. ZUNARELLI - A. ROMAGNOLI - A. CLARONI, *Casi e materiali di diritto pubblico dei trasporti*, II edizione, Bologna, 2008, pag. 165), con la quale l'impresa ferroviaria esercente il servizio di trasporto è stata ritenuta responsabile per l'investimento, sui binari, di un passante. In tale ipotesi, i giudici hanno ritenuto che "*l'esercente il servizio ferroviario è costituito garante non solo per tutto ciò che riguarda direttamente il personale dipendente e gli utenti diretti del servizio (i viaggiatori), ma anche nei confronti dei terzi, in relazione a quegli eventi che possono verificarsi nelle anzidette situazioni (attraversamento dei binari, loro separazione dagli abitati, passaggi a livelli)*. Ciò è peraltro conforme a quanto già ritenuto da questa Corte nella sentenza P. (Cass. Sez. IV 11 febbraio 83 ud. P. in *Rivista Penale*, 1983, Fasc. 11, pag.956) con la quale è stato affermato che *<nel concetto di "sicurezza dell'esercizio ferroviario", in senso lato, non può non farsi rientrare anche l'esigenza di impedire che il servizio venga turbato, in modo più o meno grave, da incidenti ai terzi non utenti che immettendosi facilmente nella sede ferroviaria raggiungano i binari>*".

A livello nazionale, tale competenza è stata in un primo momento attribuita al gestore della rete RFI S.p.a (art. 3 del Decreto di concessione 138T del 31 ottobre 2000; art. 5, D.Lgs. n. 188/2003)¹⁹⁹.

Successivamente, in linea con il mutato quadro normativo comunitario in materia di sicurezza ferroviaria, detta competenza è stata trasferita all’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (art. 12, D.Lgs. n. 162/2007), la quale formerà oggetto di successivo approfondimento.

Detto documento si compone di due parti: la parte “A” attiene ai requisiti generali del sistema di gestione della sicurezza²⁰⁰ dell’impresa ferroviaria ed ha una valenza in tutto il territorio dell’Unione Europea. Tale parte attesta l’avvenuta accettazione del sistema di gestione della sicurezza da parte dell’impresa, ma non è ancora sufficiente per poter permettere l’attivazione del servizio ferroviario.

La parte “B” del certificato assume, invece, lo scopo di attestare l’accettazione delle misure adottate dall’impresa ferroviaria per soddisfare i requisiti specifici necessari per la sicurezza della circolazione sull’infrastruttura ferroviaria nazionale, questi ultimi derivanti da norme nazionali di esercizio, *standard* tecnici e di sicurezza. La parte “B” del certificato ha una portata più circoscritta, in quanto permette all’impresa di attivare il servizio di trasporto sulla sola infrastruttura ferroviaria nazionale.

La disciplina nazionale prevede, poi, che il certificato di sicurezza abbia durata quinquennale, ma sia rinnovabile dietro richiesta dell’operatore. Tutte le volte in cui il servizio di trasporto espletato sia sottoposto a variazioni, il certificato deve essere aggiornato (art. 14, commi 5 e 6, D.Lgs. n. 162/2007).

Per una finalità di armonizzazione, la Commissione europea ha diffuso un apposito modello di “domanda di certificato di sicurezza”²⁰¹, mentre è la

¹⁹⁹ Una parte della dottrina non ha mancato di sottolineare come la scelta del legislatore nazionale di attribuire a RFI S.p.a. i compiti relativi al certificato di sicurezza non andasse esente da critiche. In particolare, taluni Autori (M. CASANOVA - M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Volume I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pagg. 386 e 387, nel condividere il pensiero di F. CESETTI, *Concorrenza e competitività nelle ferrovie alla luce della recente normativa*, in *L’Amministrazione Ferroviaria*, dicembre 2003, pag. 15) hanno evidenziato come “*la circostanza che RFI Spa (gestore dell’infrastruttura) appartenga alla stessa holding a cui fa parte Trenitalia Spa (prestatore del servizio) non pareva essere dare sufficienti garanzie di imparzialità*”.

²⁰⁰ Può non apparire di poco conto osservare che, nell’ottica di garantire una maggiore forma di responsabilizzazione delle imprese ferroviarie e del gestore dell’infrastruttura all’interno del sistema ferroviario, la Direttiva 2004/49/CE ha disposto l’obbligo, in capo ai predetti soggetti, di adottare un apposito “*sistema di gestione della sicurezza*”, identificabile come “*l’organizzazione e i provvedimenti messi in atto da un gestore dell’infrastruttura o da un’impresa ferroviaria per assicurare la gestione sicura delle operazioni*” (art. 3, lett. i).

²⁰¹ Modello conforme a quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 653/2007 della Commissione del 13 luglio 2007 e consultabile sul sito *internet* dell’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie <http://www.ansf.it/certificazioni-di-sicurezza>.

normativa nazionale a fornire, ai soggetti interessati, tutte le necessarie informazioni circa l'*iter* da seguire per ottenere il rilascio del documento in parola²⁰².

L'importanza del certificato di sicurezza, quale ulteriore ed autonomo requisito rispetto alla licenza ferroviaria, è apprezzabile anche alla luce della documentazione ufficiale resa disponibile dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie.

Invero, nell'ambito del relativo sito *internet*, è possibile prendere visione dei documenti indicanti il numero di imprese ferroviarie che risultano essere state certificate dall'ANSF²⁰³.

Fino al 31 dicembre 2010 il certificato di sicurezza è stato rilasciato a 9 imprese ferroviarie²⁰⁴, mentre a partire dal 1° gennaio 2011 si contano 27 imprese certificate²⁰⁵.

1.2 L'AUTORIZZAZIONE DI SICUREZZA DEL GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA.

Anche con riferimento al soggetto gestore della rete la normativa comunitaria non ha mancato di dettare alcune specifiche disposizioni, segnatamente nel senso di disciplinare l'autorizzazione di sicurezza, documento che deve essere posseduto ai fini dello svolgimento, in tutta sicurezza, dell'attività di gestione dell'infrastruttura ferroviaria.

²⁰² L'ANSF ha provveduto a pubblicare apposite le "*Linee guida per il rilascio del Certificato di sicurezza*" di cui al proprio Decreto ANSF 01766/2010 del 23 marzo 2010, consultabile al seguente indirizzo *internet* <http://www.ansf.it/documents/19/44060/Linee%20Guida%20CDS.pdf>.

²⁰³ Detti elenchi sono consultabili all'apposito *link* indicato sul sito *internet* <http://www.ansf.it/certificazioni-di-sicurezza>.

²⁰⁴ Per completezza, si riportano i dati delle imprese titolari di certificato di sicurezza: Ferrotramviaria S.p.a.; Ferrovia Centrale Umbra s.r.l.; Ferrovia Emilia-Romagna s.r.l.; Ferrovie della Calabria s.r.l.; Ferrovie dello Stato S.r.l.; Linea s.r.l.; MetroCampania NordEst s.r.l. (ex Ferrovia Alifana e Benevento Napoli srl); Rail Italia s.r.l.); Sistemi Territoriali S.p.A.

²⁰⁵ Si tratta delle imprese ferroviarie Trentino Trasporti Esercizio s.p.a.; Captrain Italia Srl (ex SNCF Fret Italia s.r.l.); Compagnia Ferroviaria Italiana S.p.A.; Crossrail Italia s.r.l.; Ferrovia Adriatico Sangritana S.p.A.; Ferrovie del Gargano s.r.l.; Ferrovie Udine Cividale s.r.l.; FuoriMuro S.r.l.; GTS Rail S.r.l.; Gruppo Torinese Trasporti S.p.A.; Hupac S.p.A.; InRail S.p.A.; Interporto Servizi Cargo S.p.A.; NordCargo S.r.l.; Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A.; OceanoGate Italia S.p.A.; Rail Cargo Italia S.r.l.; Rail One S.p.A.; Rail Traction Company S.p.A.; SAD - Trasporto Locale S.p.A.; SBB Cargo Italia s.r.l. (ex Swiss Rail Cargo Italy s.r.l.); SERFER - Servizi Ferroviari S.r.l.; Società Viaggiatori Italia S.r.l.; Trasporto Ferroviario Toscano S.p.A. (ex La Ferroviaria Italiana S.p.A.); Trenitalia S.p.A. (compreso linee Alta velocità); Trenord S.r.l.; TX Logistic AG.

La Direttiva 2004/49/CE ha, infatti, sottolineato che il gestore della rete assume *“la responsabilità centrale per la sicurezza della progettazione, della manutenzione e del funzionamento della sua rete ferroviaria”* (diciassettesimo considerando).

Ciò premesso, le Istituzioni comunitarie hanno avvertito la necessità, *“parallelamente alla certificazione di sicurezza delle imprese ferroviarie”*, di prevedere come *“il gestore dell’infrastruttura [sia] soggetto all’autorizzazione di sicurezza da parte dell’autorità preposta alla sicurezza per quanto concerne il suo sistema di gestione della sicurezza e altre disposizioni finalizzate al rispetto dei requisiti di sicurezza”* (diciannovesimo considerando).

Detto documento rappresenta, pertanto, un requisito indispensabile per il gestore della rete allo scopo di poter garantire che le attività di gestione e di funzionamento dell’infrastruttura siano svolte in sicurezza. Nello specifico, la normativa comunitaria prevede che l’autorizzazione di sicurezza attesti *“l’accettazione del sistema di gestione della sicurezza del gestore dell’infrastruttura”*, nonché *“l’accettazione delle misure adottate dal gestore dell’infrastruttura per soddisfare i requisiti specifici necessari per la sicurezza della progettazione, della manutenzione e del funzionamento dell’infrastruttura ferroviaria, compresi, se del caso, la manutenzione e il funzionamento del sistema di controllo del traffico e di segnalamento”* (art. 11).

Al pari del certificato di sicurezza, l’autorizzazione ha una durata quinquennale, rinnovabile, ed è aggiornata tutte le volte in cui il gestore apporti delle modifiche sostanziali alla rete, al sistema di segnalamento e di fornitura di energia o, più in generale, ai *“principi che ne disciplinano il funzionamento e la manutenzione”* (art. 11, comma 2). Tuttavia, a differenza del certificato, l’autorizzazione di sicurezza ha validità esclusivamente nazionale.

In Italia, le funzioni relative all’autorizzazione di sicurezza sono di competenza dell’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (art. 15, D.Lgs. n. 162/2007).

L’ANSF è, dunque, competente per il rilascio sia del certificato di sicurezza che dell’autorizzazione di sicurezza.

Ciò premesso, si tratta ora di individuare le competenze in capo a RFI S.p.a. in grado di impattare direttamente sui profili attinenti alla sicurezza ferroviaria²⁰⁶.

²⁰⁶ Sul tema delle competenze, e connesse responsabilità rilevanti sotto il profilo pubblicistico, del gestore dell’infrastruttura ferroviaria in materia di sicurezza cfr. C. INGRATOCI, *L’accesso all’infrastruttura ferroviaria e gli obblighi di servizio pubblico*, cit., pag. 354 ss.; C. PODESTÀ, *Le disposizioni in materia di sicurezza della circolazione e la rete ferroviaria italiana*, in E. FANARA (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell’Europa del 2000*, cit., pag. 435; L. V. MOSCARINI,

Sul punto, il D.Lgs. n. 188/2003 precisa che detto ultimo soggetto “è responsabile del controllo della circolazione in sicurezza dei convogli, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, sul piano tecnico, commerciale e finanziario, assicurandone l'accessibilità, la funzionalità, nonché le informazioni; deve altresì assicurare la manutenzione e la pulizia degli spazi pubblici delle stazioni passeggeri” (art. 11).

In proposito appare utile richiamare alcune disposizioni previste dall'attuale atto concessorio stipulato tra RFI S.p.a. e (l'allora) Ministero dei Trasporti e della Navigazione, di cui al Decreto ministeriale n. 138T del 31 ottobre 2000.

Invero, in virtù di detto provvedimento, il gestore ha assunto l'impegno di garantire:

- la piena utilizzabilità e la costante manutenzione delle linee e delle infrastrutture ferroviarie;
- il mantenimento di adeguati livelli e *standard* di sicurezza, anche con riferimento ai nuovi sistemi di sicurezza sulle linee e sugli impianti (art. 3).

Ai fini di una maggiore comprensione circa l'ampiezza dei compiti attribuiti al gestore della rete in materia di sicurezza è possibile richiamare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, del 20 marzo 2012, n. 1556²⁰⁷, la quale ha dettato alcuni principi attinenti ai profili oggetto di interesse.

Nel caso di specie, RFI S.p.a. aveva impartito alle imprese ferroviarie esercenti servizi di trasporto sulla rete nazionale una serie di disposizioni e di prescrizioni relative alla sicurezza della circolazione, nonché all'idoneità fisica del personale “*impiegato in attività connesse alla sicurezza dell'esercizio ferroviario*”.

La sentenza merita di essere ricordata per la precisazione, fornita dai giudici amministrativi, in merito ai compiti attribuiti *ex lege* al gestore dell'infrastruttura ferroviaria in materia di sicurezza ferroviaria.

La pronuncia chiarisce, infatti, che il gestore della rete è chiamato a “*svolgere la propria attività e le proprie funzioni consentendo la circolazione dei treni in condizioni di sicurezza, emanando - in un clima di sopraggiunta liberalizzazione del servizio ferroviario - le prescrizioni e disposizioni del caso in rapporto ad ogni profilo attinente alle risorse sia umane (con chiaro riferimento anche ai relativi requisiti fisici) che materiali ed a tutte le imprese ferroviarie impegnanti la citata infrastruttura ferroviaria nazionale*”.

Categorie dogmatiche e riparto di responsabilità nel trasporto ferroviario, in *Diritto dei trasporti*, 2005, pag. 817.

²⁰⁷ Consiglio di Stato, sez. VI, 20 marzo 2012, n. 1556, in *Foro amm. CDS*, 2012, 3, pag. 693.

E' chiaro, dunque, che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria ha l'obbligo di assumere tutte le iniziative necessarie per garantire che la circolazione ferroviaria sia effettuata in sicurezza tra cui, come nel caso appena delineato, impartire apposite prescrizioni alle imprese ferroviarie ed al relativo personale dipendente.

1.3 L'ATTUALE ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE A PROPOSITO DELLA RESPONSABILITÀ DEL GRUPPO FS S.P.A. IN MATERIA DI RAIL SAFETY.

La Cassazione Civile è stata chiamata a pronunciarsi con riferimento ad una ipotesi di danni occorsi alla persona del passeggero per presenza di ghiaccio sulla passerella di legno percorsa all'atto di attraversamento dei binari²⁰⁸.

Nel caso di specie, la stazione²⁰⁹ presso la quale si trovava la passeggera, discesa dal treno, risultava essere priva di sottopassaggio. Conseguentemente, la passeggera si trovava costretta ad attraversare i binari utilizzando una passerella di legno a tal uopo predisposta che, ricoperta da una lastra di ghiaccio, causava lo scivolamento della stessa. La passeggera riportava una serie di lesioni alla gamba.

Ferrovie dello Stato S.p.a. veniva convenuta in giudizio dapprima dinanzi al Tribunale di Ravenna e, successivamente, alla Corte di Appello di Bologna.

I giudici di legittimità, nel decidere la controversia, offrono un interessante inquadramento circa la fonte giuridica della responsabilità di FS S.p.a. a fronte del sinistro verificatosi.

In primo luogo, viene esclusa la possibilità di invocare la normativa di cui alla Legge n. 754/1977²¹⁰, ai sensi della quale *“se il viaggiatore, durante la permanenza sui veicoli ferroviari ovvero al momento in cui vi sale o ne discende, subisce un danno alla persona in conseguenza di un incidente che sia in relazione con l'esercizio ferroviario, l'amministrazione ne risponde a meno che provi essere l'incidente avvenuto per causa ad essa non imputabile”* (art. 1).

²⁰⁸ Cassazione Civile, sez. III, 1 luglio 2005, n. 14091, in *Diritto dei trasporti*, 2006, pag. 897, con nota adesiva di G. MASTRANDREA, *La perdurante difficoltà di applicare le regole della responsabilità contrattuale al vettore ferroviario di persone*.

²⁰⁹ Per un inquadramento giuridico sulla nozione di “stazione ferroviaria” quale insieme di *“elementi costitutivi della rete ferroviaria destinata al servizio pubblico di trasporto”* cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, ad. plen., 23 luglio 2004, n. 9, in *Diritto dei trasporti*, 2005, pag. 219, con nota di G. MASTRANDREA, *Brevi cenni sulla qualificazione giuridica delle stazioni ferroviarie*.

²¹⁰ Legge 7 ottobre 1977, n. 754 (in Gazz. Uff., 21 ottobre 1977, n. 288) recante norme di *“Ammodernamento del sistema giuridico in materia di danno alla persona del viaggiatore mediante modificazioni ed integrazioni alle condizioni e tariffe per i trasporti delle persone e delle cose sulle ferrovie dello Stato”*.

Secondo la Corte, infatti, appare “*indubbio*” come la fattispecie verificatasi non possa “*essere ricompresa nell'esercizio di attività ferroviaria di cui all'art. 1 l. 754/77, posto che il sinistro non si verificò per la natura del servizio propriamente ferroviario, ovvero per le caratteristiche dei mezzi di trasporto adoperati*”.

I giudici escludono, inoltre, la tesi della responsabilità extracontrattuale del vettore ferroviario per svolgimento di attività di natura pericolosa, ai sensi dell'art. 2050 cod. civ., sulla base della considerazione che “*la fase di uscita dalla stazione a seguito della discesa dal convoglio, ancorché ricollegabile ad uno specifico aspetto dello svolgimento del servizio ferroviario*”, non può essere qualificata “*attività pericolosa per la natura delle cose o dei mezzi adoperati per il deflusso dei passeggeri (nella specie, la passerella in legno per attraversare i binari, in mancanza di sottopassaggi)*”.

E, difatti, appare evidente come il sinistro occorso alla passeggera si sia verificato in un contesto che esuli dall'esercizio di un'attività di natura pericolosa, coinvolgendo, piuttosto, profili inerenti alla manutenzione della stazione ferroviaria.

Invero, i giudici di legittimità sottolineano che “*la passerella faceva parte dell'arredo della stazione ferroviaria*”, con conseguente obbligo, in capo alle Ferrovie dello Stato S.p.a., di relativa “*manutenzione*” e “*custodia*”, allo scopo di “*evitare danni a quanti dovevano necessariamente servirsene, con conseguente inquadramento della fattispecie in esame, dunque, nell'ambito dell'art. 2051 c.c.*”.

In sede di commento alla pronuncia in esame è stato evidenziato come la responsabilità addebitata a FS S.p.a. sia ricollegabile a due distinti profili, derivanti dall'aver separato il vettore ferroviario dal gestore della rete, in linea con quanto disposto dalla Direttiva 91/440/CEE.

In primo luogo, si riconosce il vettore ferroviario (Trenitalia S.p.a) responsabile in via contrattuale per “*l'intero arco del servizio di trasporto (comprensivo però dell'accesso ai treni attraverso le stazioni, nonché della permanenza nelle salette dedicate e vigilate)*”. A tale forma di responsabilità “*necessariamente si affianca la responsabilità dei proprietari e gestori delle stazioni per i danni direttamente ricollegabili a difetti dell'infrastruttura ferroviaria (...); una responsabilità che non può che essere extracontrattuale (...), ma che al contempo, essendo legata ad una situazione di proprietà, o quanto meno di gestione-custodia delle strutture*”, è inquadrabile nella fattispecie di cui all'art. 2050 cod. civ.

Tale sentenza rappresenta l'orientamento giurisprudenziale oggi dominante in materia.

CAPITOLO 2. L'ISTITUZIONE DELL'AGENZIA FERROVIARIA EUROPEA.

Con riferimento alla specifica disciplina dettata dal legislatore comunitario in materia di sicurezza ferroviaria preme ora richiamare il Regolamento n. 881/2004²¹¹, con il quale è stata istituita, a livello comunitario, l'Agenzia Ferroviaria Europea, la quale è chiamata a svolgere funzioni rilevanti sotto il profilo della sicurezza e dell'interoperabilità ferroviaria.

L'Agenzia è, dunque, un organismo specializzato, con il fondamentale compito di "*perseguire simultaneamente obiettivi di sicurezza e di interoperabilità*" ferroviaria (considerando n. 6, reg. n. 881/2004), sviluppando "*un approccio comune*" (cfr. art. 1).

Tra le numerose attribuzioni dell'Agenzia Ferroviaria Europea meritano di essere segnalate le funzioni di:

- elaborazione e diffusione di un "*formato armonizzato*" di certificato di sicurezza e della relativa domanda;
- predisposizione della banca dati relativa ai certificati di sicurezza; licenze; relazioni di indagine; norme nazionali sulla sicurezza notificate alla Commissione (art. 11);
- attività di supporto tecnico alla Commissione in materia di interoperabilità ferroviaria (es. organizzare e guidare gruppi di lavoro su mandato della Commissione, elaborazione di una relazione biennale sulla interoperabilità negli Stati membri) (art. 12);
- analisi dei progetti in materia di interoperabilità per i quali si richiede un contributo finanziario comunitario (art. 12);
- elaborazione del "*sistema europeo di certificazione delle officine di manutenzione del materiale rotabile*" (art. 16);
- supporto della Commissione nello sviluppo di un quadro comune di requisiti minimi e procedure in materia di formazione professionale, valutazione e certificazione delle competenze macchinisti (art. 17);
- elaborazione e diffusione di un "*formato unico*" per il registro di immatricolazione nazionale del materiale rotabile (art. 18).

Lo scopo dell'istituzione dell'Agenzia Ferroviaria Europea è quello di fornire assistenza sia alla Commissione europea che agli Stati membri sul piano tecnico,

²¹¹ Successivamente modificato dal Regolamento (CE) n. 1335/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (in GU L 354 del 31 dicembre 2008, pagg. 51-59).

posto che il legislatore non ha previsto l'attribuzione di poteri decisionali quanto, piuttosto, la possibilità di formulare delle specifiche proposte in materia di sicurezza ed interoperabilità da sottoporre all'attenzione della Commissione.

2.1 L'INTEROPERABILITÀ FERROVIARIA.

Occorre ora comprendere con esattezza l'espressione "interoperabilità ferroviaria"²¹², la quale rappresenta uno specifico obiettivo del legislatore comunitario ai fini dello sviluppo delle ferrovie comunitarie, nonché uno dei profili di competenza dell'Agenzia Ferroviaria Europea.

E' stato precisato che l'interoperabilità è collegata all'esistenza di "*standard tecnici ed operativi in materia di materiale rotabile, sistemi di sicurezza e formazione dei macchinisti*" comuni in tutti gli Stati membri dell'Unione²¹³. In altri termini, l'interoperabilità presuppone l'armonizzazione dei requisiti tecnici ed operativi in materia di servizi ferroviari²¹⁴.

2.1.1 IL SISTEMA DI SEGNALAMENTO ERMTS/ETCS EUROPEAN RAIL TRAFFIC MANAGEMENT SYSTEM/EUROPEAN TRAIN CONTROL SYSTEM (CENNI).

In questa sede si intende approfondire un particolare aspetto della interoperabilità ferroviaria, segnatamente rappresentato dal progetto ERTMS *European Rail Traffic Management System/European Train Control System* (ERTMS/ETCS), un

²¹² La normativa comunitaria in materia di interoperabilità è assai vasta. I primi interventi del legislatore europeo sono da ricollegare alle Direttive 96/48/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità (in GU L 235 del 17 settembre 1996, pagg. 6-24) e 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, relativa

all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale (in GU L 110 del 20.4.2001, pagg. 1-27), entrambe abrogate a far data dal 19 luglio 2010. In pari data è entrata in vigore la Direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (in GU L 191 del 18 luglio 2008, pag. 1), la quale è stata successivamente modificata dalle Direttive 2009/131/CE (in GU L 273 del 17 ottobre 2009, pagg. 12-13) e 2011/18/UE (in GU L 57 del 2 marzo 2011, pagg. 21-28).

²¹³ A. CLARONI, *I profili pubblicitari del trasporto ferroviario*, cit., pag. 65.

²¹⁴ J. WILSON, *Il trasporto ferroviario nella politica dell'Unione europea: la separazione tra gestione dell'infrastruttura ed esercizio del trasporto*, in E. FANARA (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, cit., pag. 160 ha sottolineato la stretta interconnessione tra l'interoperabilità e lo sviluppo dei servizi ferroviari. L'Autore evidenzia che "*interoperability means the capacity of trains to move across frontiers without having to stop. (...) Stopping at frontiers slows down services, reduces reliability and punctuality and wastes resources. Consequently it lessens the competitiveness of international rail transport. Removing the barriers to interoperability is a way of improving performance*".

sistema di sicurezza volto a garantire ai treni circolanti sulle linee ferroviarie dell'Unione la possibilità di viaggiare senza soluzione di continuità²¹⁵.

L'avvio di tale progetto trova la propria ragion d'essere nella constatazione circa la diversità di sistemi di segnalamento e di controllo della velocità adottati nei vari Stati membri, con chiare ripercussioni in termini di costi legati a detta eterogeneità, nonché di difficoltà pratiche collegate alla coesistenza di una tale frammentazione di sistemi. Tale situazione appare, pertanto, idonea a determinare con maggiore facilità problemi di natura tecnica e, in generale, rappresenta un ostacolo, soprattutto per i macchinisti, rispetto alla possibilità di avere "confidenza" con modalità operative differenti tra uno Stato membro e l'altro.

Nell'ambito della Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 4 luglio 2005 sulla realizzazione del sistema europeo di segnalamento ferroviario ERTMS/ETCS²¹⁶, la Commissione ha constatato l'esistenza di ben oltre 20 diversi sistemi di segnalamento, mentre in alcune zone d'Europa, a causa dei costi, non è dato riscontrare la presenza di sistemi di tale tipologia.

Mediante il sistema ERTMS/ETCS la Commissione ha inteso istituire un sistema europeo di controllo automatico della velocità, soprattutto nell'ottica di garantire la sicurezza nella circolazione e, dunque, prevenire incidenti.

E' per tale motivo che con la Direttiva 96/48/CE²¹⁷ è stato progressivamente imposto agli Stati membri di adottare detto sistema di gestione del traffico, in specie su tutte le nuove linee dell'alta velocità e in sede di ammodernamento dei sistemi di segnalamento esistenti.

Il sistema ERTMS si compone di due parti:

- il GSM-R, un sistema radio basato sullo *standard* GSM, utile per lo scambio di informazioni (voce e dati) tra gli impianti di terra e quelli di bordo;
- l'ETCS, sistema di controllo dei treni che permette di trasmettere al macchinista le informazioni relative alla velocità autorizzata e di controllare il rispetto delle istruzioni.

Circa le modalità operative del sistema ERTMS, la Commissione individua 3 livelli:

²¹⁵ In dottrina, sul sistema ERTMS, cfr. J. WILSON, *Il trasporto ferroviario nella politica dell'Unione europea: la separazione tra gestione dell'infrastruttura ed esercizio del trasporto*, in E. FANARA (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, cit., pag. 165 ss.

²¹⁶ COM(2005) 298 definitivo.

²¹⁷ La Direttiva 96/48/CE del Consiglio del 23 luglio 1996 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità (in Gazzetta ufficiale n. L 235 del 17 settembre 1996, pag. 6 - 24) rappresenta la prima fonte normativa elaborata con riferimento alla tematica della interoperabilità ferroviaria.

- il primo livello permette, grazie al sistema ETCS, che l'impianto di terra trasmetta al treno una serie di informazioni volte a calcolare in permanenza la velocità massima consentita;
- il secondo livello si caratterizza per la trasmissione di dette informazioni via radio, tramite il sistema GSM-R;
- il terzo livello è quello nel quale i treni inviano la loro esatta posizione.

In ogni caso, si prevede l'installazione di un *computer* di bordo, denominato Eurocab, il quale confronta la velocità del treno con la velocità massima percorribile, allo scopo di attivare una frenata automatica d'emergenza ove la velocità percorsa dal treno superi quella massima di sicurezza.

CAPITOLO 3. L'ISTITUZIONE DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DELLE FERROVIE (ANSF).

Tra le più rilevanti novità introdotte dalla Direttiva 2004/49/CE merita di essere ricordata la previsione della istituzione, a livello di ogni Stato membro, di un'apposita autorità con "*compiti di regolamentazione e supervisione della sicurezza ferroviaria*" (ventiduesimo considerando).

In tale ottica, è fondamentale sottolineare come dette autorità debbano "*godere di un elevato livello di autonomia*", nonché "*svolgere le proprie funzioni in modo trasparente e non discriminatorio per contribuire alla creazione di un sistema ferroviario comunitario unico*". Infine, esse sono chiamate a "*cooperare per coordinare i rispettivi criteri decisionali*", in una prospettiva di sempre maggiore omogeneità dell'intero quadro normativo ed operativo in materia di sicurezza (ventiduesimo considerando).

A livello nazionale, detta previsione è stata attuata individuando detta autorità nell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, con sede a Firenze, la quale "*svolge i compiti e le funzioni per essa previsti dalla direttiva 2004/49/CE ed ha competenza per l'intero sistema ferroviario nazionale*" (art. 4, D.Lgs. n. 162/2007)²¹⁸.

²¹⁸ Sull'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie v. A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, cit., pag. 60; R. LOBIANCO, *La sicurezza ferroviaria*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, cit., pag. 179; E. CARGNIEL, *Sicurezza ferroviaria e prevenzione: ANSF e DGIF*, in *Diritto dei trasporti*, 2011, pag. 804, la quale sottolinea la ragionevolezza dell'istituzione di detto Organismo, sulla base della constatazione che, "*nell'ambito di un esercizio ferroviario basato sulla presenza di due soggetti (il gestore dell'infrastruttura da una parte e le imprese ferroviarie dall'altra) in alterazione tra loro per il rispetto dei regolamenti e per il mantenimento entro livelli di tolleranza, rispettivamente, di parametri infrastrutturali e di parametri di rotabili, è indispensabile la presenza di un soggetto terzo indipendente che detti le regole, fissi gli standard tecnici e vigili sul loro rispetto*" (pag.

Prima di procedere alla disamina delle competenze attribuite dalla normativa comunitaria e nazionale a tale Autorità, occorre sottolineare ancora una volta l'importanza della istituzione, a livello nazionale, di un apposito organismo in materia di sicurezza ferroviaria.

Il precedente quadro nazionale di riferimento, infatti, prevedeva come tutte le funzioni relative alla sicurezza ferroviaria fossero esercitate dal gestore dell'infrastruttura rete. L'istituzione dell'ANSF ha, pertanto, determinato la necessità di procedere ad un mutamento dell'assetto gestorio fino a quel momento vigente ed una conseguente redistribuzione delle competenze tra il Ministero, l'istituenda Autorità ed il gestore della rete.

Il 21 maggio 2008, il Ministero dei Trasporti Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e F.S. S.p.a. stipulavano apposita Convenzione volta a definire le *“attribuzioni in materia di sicurezza della circolazione ferroviaria, attualmente in capo al Gestore dell'Infrastruttura (G.I.) Rete Ferroviaria Italiana Spa (RFI) ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Ministero)”* (punto A. Competenze del verbale della Convenzione).

In particolare, dal testo della predetta Convenzione si individuano le sfere di competenza del Ministero, il quale svolge le funzioni oggetto di futuro trasferimento all'Agenzia e che vigila sul gestore della rete, e di RFI S.p.a., il quale esercita le attività operative relative alla sicurezza (ivi compreso il rilascio del certificato di sicurezza alle imprese ferroviarie).

Le parti prevedono, in particolare, che l'Agenzia assuma l'esercizio delle seguenti funzioni:

- emanazione di norme e *standard* di sicurezza della circolazione ferroviaria;
- omologazione del materiale rotabile o sue componenti, con riferimento agli aspetti connessi alla sicurezza della circolazione ferroviaria;
- rilascio, rinnovo, revoca del certificato di sicurezza alle imprese ferroviarie, unitamente alle attività relative al sistema di gestione della sicurezza;
- attività di ispezione ed *audit*, nonché di monitoraggio sull'attività delle imprese ferroviarie.

817). L'Autrice esprime, inoltre, talune perplessità a proposito del riparto di competenze precedentemente adottato a livello nazionale in materia di sicurezza, segnatamente evidenziando come l'esclusiva attribuzione di competenze a RFI S.p.a. disvelasse un *“difetto di fondo: l'assenza della formale indipendenza richiesta dalle direttive europee. RFI copriva, come direzione tecnica, il ruolo dell'Agenzia e tutte le strutture interne di RFI (direzioni) si rapportavano con la stessa direzione tecnica per le tematiche inerenti alla sicurezza, mentre ad oggi queste hanno come riferimento l'Agenzia, con risorse e strutture tecniche derivanti dalla richiamata direzione tecnica, guidata, tuttavia, da un direttore esterno a garanzia dei requisiti della terzietà e della indipendenza”* (cfr. pagg. 817 e 818).

Mediante il Decreto n. 2043/2008 del 10 giugno 2008, entrato in vigore il 16 giugno (art. 3), tutte le funzioni previste nel verbale della Convenzione sono state trasferite dal gestore RFI all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie: conseguentemente, a partire da tale data, l'Agenzia ha iniziato a svolgere le competenze previste dal D.Lgs. n. 162/2007.

Il successivo Decreto ANSF n. 1/2009 del 6 aprile 2009, avente ad oggetto le "*Attribuzioni in materia di sicurezza della circolazione ferroviaria*", ha individuato le funzioni essenziali che l'Agenzia è chiamata a svolgere ai fini di garantire la tutela della *rail safety* (par. 2.2). In particolare, tale soggetto è competente per:

- il rilascio delle licenze dei macchinisti addetti alla guida dei locomotori e dei treni sul sistema ferroviario dell'Unione Europea²¹⁹;
- l'attività normativa (es. elaborazione del quadro normativo in materia di sicurezza);
- l'attività autorizzativa (es. rilascio del certificato di sicurezza e dell'autorizzazione di sicurezza; autorizzazione alla messa in servizio del materiale rotabile; istituzione e tenuta del registro di immatricolazione nazionale del materiale rotabile)²²⁰;
- l'attività di ispezione²²¹, controllo e monitoraggio (es. vigilanza sull'applicazione delle norme in materia di sicurezza; compimento di ispezioni e indagini)²²²;

²¹⁹ Di cui al Decreto ANSF n. 8/2011 del 15 settembre 2011, consultabile su *internet*.

²²⁰ Per quanto riguarda l'*iter* da seguire ai fini di ottenere l'immatricolazione dei rotabili da parte del gestore dell'infrastruttura e delle imprese di trasporto cfr. il Decreto ANSF n. 04658 del 17 agosto 2009 contenente le "*Linee guida per l'immatricolazione dei rotabili ammessi a circolare sulla infrastruttura ferroviaria nazionale*".

²²¹ A titolo esemplificativo, l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie ha svolto attività ispettiva con riferimento alla problematica relativa alle modalità di funzionamento delle porte dei treni e dei relativi dispositivi di sicurezza. Nell'ambito del Decreto ANSF n. 00183 del 4 febbraio 2013, l'Agenzia evidenzia la frequenza nel riscontrare porte guaste. Quindi, richiama il proprio precedente Decreto n. 4/2009, con il quale aveva impartito una serie di prescrizioni e, segnatamente la necessità che: un veicolo non esca dall'impianto di manutenzione con porte ovvero dispositivi di segnalazione di blocco porte in cabina di guida guasti; il convoglio si fermi in ipotesi di verifica tecnica di guasto allo scopo di procedere alla regolarizzazione del problema. E, ancora, con propria Comunicazione dal titolo "*Problematica relativa agli infortuni dei viaggiatori relativamente all'uso delle porte nelle fasi di salita e discesa dai treni*", l'ANSF indica una serie di misure che il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie debbono porre in essere, come ad esempio il rispetto delle distanze e l'attivazione del controllo chiusura porte; l'attivazione del blocco temporizzato etc..).

²²² A titolo esemplificativo, con Decreto ANSF n. 5 del 25 maggio 2010 si raccomanda al personale addetto alla guida del treno di non introdurre nella cabina di guida, "*durante il servizio, oggetti o merci, ad eccezione delle dotazioni personali e di servizio*" (art. 4), laddove dietro ottenimento di apposita autorizzazione, l'Agenzia può concedere l'accesso a tali locali anche a persone estranee al servizio di guida (es. agenti del gestore dell'infrastruttura, apposito personale dell'impresa ferroviaria con compiti di accompagnamento durante il viaggio).

- l'attività di studio, consulenza ed approfondimento sulla tematica della sicurezza ferroviaria;
- l'attività di collaborazione con l'Agenzia Ferroviaria Europea e con le altre Autorità nazionali di sicurezza.

3.1 L'ATTUALE RIPARTO DI COMPETENZE IN MATERIA DI SICUREZZA FERROVIARIA A SEGUITO DELLA ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE PER LA SICUREZZA DELLE FERROVIE.

Il Decreto ANSF n. 1/2009 del 6 aprile 2009 appare essere particolarmente utile dal momento che individua con esattezza il riparto delle competenze degli altri soggetti del sistema ferroviario in materia di sicurezza, e ciò alla luce del nuovo quadro normativo nazionale.

In particolare, per quanto riguarda il gestore della rete e le imprese ferroviarie, le competenze attualmente previste in materia di sicurezza sono quelle relative al funzionamento e alla prevenzione dei rischi con riferimento al proprio sistema di gestione della sicurezza, all'applicazione delle norme e degli *standard* in materia di *rail safety*, nonché alla garanzia del rispetto della sicurezza nell'espletamento delle relative attività²²³.

In particolare, RFI S.p.a. è responsabile della gestione dell'infrastruttura ferroviaria, del controllo della circolazione ferroviaria²²⁴, nonché dell'emanazione delle norme tecniche per la costruzione, manutenzione ed utilizzo delle linee (par. 2.3)²²⁵.

²²³ Con Decreto ANSF n. 10 del 28 ottobre 2009, l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie ha disposto che il gestore della rete e le imprese ferroviarie siano tenuti alla elaborazione di un Piano annuale della Sicurezza. Detto strumento si appalesa necessario per la "*realizzazione di una efficace rintracciabilità del processo di pianificazione, attuazione e revisione delle azioni finalizzate al mantenimento e al miglioramento della sicurezza della circolazione dei treni e dell'esercizio ferroviario*".

²²⁴ Con Decreto ANSF n. 16 del 22 dicembre 2010 l'Agenzia ha rimarcato il divieto di effettuare determinati lavori di intervento sull'infrastruttura ferroviaria durante la circolazione ferroviaria (es. occupazione con attrezzature, uomini, mezzi, del binario o della zona ad esso adiacente fino ad una determinata distanza dal binario; indebolimento o discontinuità del binario etc..).

²²⁵ Con Direttiva n. 1 del 2 febbraio 2010 l'ANSF ha individuato i profili minimi che devono essere trattati dal sistema di gestione della sicurezza del gestore dell'infrastruttura nazionale. A titolo esemplificativo, possono in questa sede ricordarsi: la manutenzione della rete; il monitoraggio dello stato dell'infrastruttura; la protezione dei passaggi a livello; la gestione in sicurezza degli scali merci; l'attivazione di nuove linee o impianti (par. 2). Successivamente, con Decreto ANSF n. 4 del 28 marzo 2011 l'Agenzia ha precisato come per ciascun sistema di gestione della sicurezza occorra individuare il relativo Responsabile, il quale "*deve essere dotato di responsabilità ed autorità per assicurare che i processi del sistema di gestione della sicurezza siano predisposti, attenuati e tenuti aggiornati*".

L'Agenzia ricorda, poi, che i fabbricanti e i fornitori di prodotti e servizi hanno il compito di fornire prodotti e servizi (materiale rotabile, impianti, accessori, materiali etc...) che siano conformi con la normativa comunitaria ovverosia muniti di dichiarazione CE di conformità e idoneità all'impiego (par. 2.4).

Da ultimo, vengono individuati i Verificatori Indipendenti di Sicurezza, i quali sono chiamati a valutare la conformità o l'idoneità all'impiego di un prodotto o componente ai requisiti di omologazione relativamente alle prescrizioni di sicurezza richieste (par. 2.5).

Occorre, infine, segnalare come l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie abbia stipulato un Protocollo d'Intesa con la Polizia Ferroviaria²²⁶ in data 20 dicembre 2010, allo scopo di istituire forme di collaborazione in materia di sicurezza ferroviaria.

Le considerazioni contenute nel Protocollo disvelano la centralità del tema e l'urgenza di un approccio integrato tra soggetti muniti di differenti competenze in materia di sicurezza ferroviaria.

In particolare, le parti pongono in evidenza:

- la specificità dei compiti attribuiti ai soggetti sottoscrittori;
- la specialità del trasporto ferroviario, in termini di problematiche tecniche, nonché di numero di passeggeri e merci trasportate, unitamente al forte impatto "*sulla vita pubblica del Paese*";
- la necessità di procedere ad un miglioramento delle infrastrutture, delle opere ferroviarie e delle connesse criticità (es. gallerie, ponti, viadotti, attraversamenti etc..).

Di particolare interesse è l'articolo 9 del Protocollo d'Intesa, il quale prevede una serie di impegni assunti dai soggetti sottoscrittori in materia di *safety* e di *security*, "*sia di tipo operativo che propositivo*", secondo i rispettivi profili di competenza.

Nello specifico, l'Agenzia si impegna a "*informare la Polizia Ferroviaria circa le attività (...) riguardanti gli obiettivi sensibili dell'infrastruttura (gallerie, ponti, viadotti etc.), tenendo conto che l'Agenzia non ha competenza sulla loro realizzazione ma solo sull'esercizio*".

²²⁶ Come ribadito anche nel testo del Protocollo d'Intesa, la Polizia Ferroviaria della Polizia dello Stato, istituita con Decreto del Ministro dell'Interno del 16 marzo 1989, recante norme di "*Organizzazione delle questure e dei commissariati (Articolo 31, legge 1° aprile 1981, n. 121)*", è deputata all'attività di prevenzione e repressione dei reati, alla tutela dell'ordine pubblico e dell'incolumità dei cittadini in ambito ferroviario su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda la Polizia Ferroviaria, sempre l'art. 9 prevede l'impegno a segnalare all'Agenzia "*potenziali elementi di rischio o la sola presenza di impedimenti o vincoli all'esercizio delle proprie attività di prevenzione*".

CAPITOLO 4. L'ISTITUZIONE DELL'ORGANISMO INVESTIGATIVO PERMANENTE.

La Direttiva sulla sicurezza ha imposto agli Stati membri la creazione di un ulteriore organismo, questa volta deputato allo svolgimento delle indagini sui sinistri ferroviari (ventiquattresimo considerando, Direttiva 2004/49/CE).

A tutela del buon operato di detto nuovo soggetto, la normativa comunitaria ne prevede l'"*indipendenza funzionale*", soprattutto rispetto all'Autorità nazionale di sicurezza.

A fronte del verificarsi di un sinistro, tale Organismo nomina un gruppo di investigatori, chiamati a svolgere le indagini "*nella massima trasparenza possibile*", allo scopo di individuare le cause dirette ed indirette dell'evento.

Il legislatore comunitario tiene, poi, a precisare che l'attività dell'Organismo non costituisce, in ogni caso, attività di indagine giudiziaria, tant'è che le relazioni conclusive dell'indagine assumono lo scopo di fornire raccomandazioni ed informazioni ai fini di un "*miglioramento della sicurezza ferroviaria e dovrebbero essere rese pubbliche a livello comunitario*" (venticinquesimo considerando). Inoltre, l'indagine condotta dall'Organismo "*non mira in alcun caso a stabilire colpe o responsabilità*" (art. 19).

A livello nazionale, il D.Lgs. n. 162/2007 ha disposto l'istituzione dell'Organismo Investigativo Permanente²²⁷, oggi incardinato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale gode della prescritta autonomia funzionale, nel senso che la relativa Direzione Generale "*è posta alle dirette dipendenze del*

²²⁷ Sull'Organismo Investigativo Permanente cfr. A. CLARONI, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, cit., pag. 61; R. LOBIANCO, *La sicurezza ferroviaria*, cit., pag. 177; E. CARGNIEL, *Sicurezza ferroviaria e prevenzione: ANSF e DGIF*, cit., pag. 823, la quale sottolinea, tuttavia, una non perfetta corrispondenza della normativa nazionale di attuazione rispetto alle prescrizioni contenute nel dettato comunitario. In particolare, l'Autrice pone in risalto come, "*per quanto attiene alla struttura interna della DGIF, (...) la normativa interna sia coerente con quanto previsto dalla direttiva europea per quanto attiene ai profili di indipendenza da qualsiasi gestore dell'infrastruttura, impresa ferroviaria, organismo preposto alla determinazione dei diritti, organismo preposto alla ripartizione della capacità e organismo notificato. Tuttavia, si può evidenziare come, sebbene l'organismo sia indipendente rispetto all'ANSF, entrambi gli enti siano, di fatto, strettamente connessi con il Ministero dei trasporti. In particolare, con riferimento all'Agenzia (...), il legame con la struttura ministeriale si esplica all'atto di nomina dei componenti, mentre per quanto attiene all'organismo investigativo, l'intera struttura risulta incardinata presso il Ministero dei trasporti*" (cfr. pagg. 824 e 825).

Ministro e non rientra né tra gli uffici di diretta collaborazione né è sottoposta ai dipartimenti” (art. 18, comma 1).

Lo spettro di azione dell’Organismo è ampio. In primo luogo, esso può indagare a fronte del verificarsi di una o più delle seguenti ipotesi:

- incidenti gravi²²⁸;
- incidenti e inconvenienti²²⁹ che, *“in condizioni diverse, avrebbero potuto determinare incidenti gravi, tra cui guasti tecnici ai sottosistemi di natura strutturale o ai componenti dei sistemi ferroviari”*.

Meritano di essere evidenziate le prerogative che la normativa comunitaria riconosce agli investigatori ai fini dell’espletamento del relativo mandato. In particolare, l’art. 20 della Direttiva 2004/49/CE prevede che gli investigatori incaricati possano:

- a) accedere al luogo dell’incidente o dell’inconveniente, ivi compreso il materiale rotabile, le infrastrutture, gli impianti di segnalamento e di controllo del traffico coinvolti dall’evento;
- b) accedere ai risultati dell’esame dei corpi delle vittime, del personale viaggiante e di ogni altro componente del personale ferroviario coinvolto nell’incidente o nell’inconveniente;
- c) interrogare il personale ferroviario coinvolto e altri testimoni;
- d) accedere a qualsiasi informazione o registrazione pertinente in possesso del gestore dell’infrastruttura, delle imprese ferroviarie coinvolte e dell’Autorità di sicurezza nazionale.

Ciò premesso, appare ora utile provvedere ad una breve disamina della documentazione ufficiale diramata dalla Direzione Generale per le Investigazioni Ferroviarie con particolare riferimento alle più recenti attività di indagine condotte²³⁰.

²²⁸ Secondo l’art. 3, lettera k) della Direttiva 2004/49/CE, l’incidente è l’evento *“improvviso indesiderato e non intenzionale o specifica catena di siffatti eventi aventi conseguenze dannose; gli incidenti si dividono nelle seguenti categorie: collisioni, deragliamenti, incidenti ai passaggi a livello, incidenti a persone causati da materiale rotabile in movimento, incendi e altro”*; mentre è connotato da gravità tutte le volte in cui *“causa la morte di almeno una persona o il ferimento grave di cinque o più persone o seri danni al materiale rotabile, all’infrastruttura o all’ambiente e qualsiasi altro incidente analogo avente un evidente impatto sulla regolamentazione della sicurezza ferroviaria o sulla gestione della stessa”* (lettera i).

²²⁹ L’art. 3, lettera m della Direttiva 2004/49/CE descrive l’inconveniente come *“qualsiasi evento diverso da un incidente o da un incidente grave, associato alla circolazione dei treni e avente un’incidenza sulla sicurezza dell’esercizio”*.

²³⁰ I risultati dei lavori dell’Organismo Investigativo Permanente nazionale sono consultabili sul sito *internet* <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?o=vd&lm=3&id=18>.

4.1 LO STUDIO ANALITICO DELL'ORGANISMO INVESTIGATIVO PERMANENTE SUL TEMA DELLA INCIDENTALITÀ FERROVIARIA IN CORRISPONDENZA DEI PASSAGGI A LIVELLO.

In data 14 gennaio 2013 l'Organismo Investigativo Permanente ha pubblicato uno studio sul tema dei sinistri occorsi in prossimità dei passaggi a livello.

L'importanza dello studio condotto si giustifica sulla base della considerazione che, *“sebbene tali incidenti costituiscano soltanto una piccola parte (circa il 2%) degli incidenti mortali sulle strade, essi rappresentano invece più del 15% degli incidenti ferroviari mortali e sono in leggero aumento, secondo l'ultima “Relazione sull'andamento della sicurezza delle ferrovie nell'anno 2011” di ANSF”*.

In linea generale, le cause più frequenti di sinistri verificatisi in prossimità di passaggi a livello sono determinati dai seguenti fattori:

- errori umani, in particolare degli utenti stradali (sia deliberati - es. suicidio o tentato suicidio - che involontari);
- errori umani, in particolare dei macchinisti e manovratori dei passaggi a livello;
- guasti dei veicoli stradali;
- guasti ai sistemi di segnalamento dei passaggi a livello (es. segnaletica insufficiente o non correttamente visibile), cui si aggiunge anche la presenza di passaggi a livello con caratteristiche e modalità di funzionamento differenti (es. passaggi a livello muniti di semibarriere piuttosto che barriere complete, con modalità di chiusura mediante sistema centrale piuttosto che con chiusura comandata automaticamente dalla marcia del treno, passaggi a livello con velocità differente etc.);
- altre cause (es. presenza di corpi estranei e/o di animali sui binari; atti vandalici etc..).

L'Organismo sottolinea come nella maggior parte dei casi i sinistri si verifichino a causa del *“comportamento inadeguato dell'utente stradale”*: è per tale ragione che l'Organismo raccomanda a tutti i soggetti coinvolti di promuovere *“soluzioni che da un lato accrescano la consapevolezza del rischio da parte degli utenti stradali e la conoscenza di quali siano i comportamenti corretti anche in caso di pericolo (ad es. veicolo stradale intrappolato tra le barriere) e dall'altro riducano (scoraggiandoli) i comportamenti scorretti”*.

In particolare, il ruolo del gestore dell'infrastruttura di rete appare assumere una fondamentale importanza, in quanto chiamato a far rispettare i regolamenti

vigenti, sorvegliando sulla relativa applicazione da parte di tutti gli utenti, nonché accertare e contestare le infrazioni verificatesi.

E, difatti, secondo l'Organismo, *“il GI, in quanto responsabile per la sicurezza della propria parte di sistema, dovrebbe intraprendere un processo di valutazione del rischio dei singoli PL e di miglioramento della sicurezza, come indicato nella considerazione (4) della DIR 2004/49/CE32, anche richiedendo la collaborazione (se e il caso) del gestore della rete stradale e delle istituzioni (Polfer ad esempio)”*.

Nello specifico, si raccomanda al gestore di:

- verificare che la velocità dei tempi di chiusura dei passaggi a livello sia ricompresa tra i 4 e i 5 minuti;
- sostituire la chiusura tramite apparato centrale con la chiusura comandata automaticamente dalla marcia del treno, la quale rappresenta una modalità di funzionamento dei passaggi a livello per la quale si registra un minor numero di incidenti;
- installare sistemi di *“rilievo automatico delle infrazioni al PL”* o, comunque, sistemi di videosorveglianza, i quali, da un lato, contribuirebbero ad un'applicazione sistematica delle infrazioni e, dall'altro lato, assumerebbero un'efficacia deterrente nei confronti degli utenti stradali;
- adottare modelli con barriere complete comandati a distanza (rimuovendo i modelli con barriere semicomplete), anche al fine di evitare ipotesi di intrappolamenti di veicoli sui binari;
- posizionare cartelli visibili sia dall'interno che dall'esterno della sede ferroviaria, contenenti i numeri di emergenza da contattare in caso di necessità;
- assicurare la visibilità della segnaletica in prossimità dei passaggi a livello, ivi compreso il funzionamento dei segnali luminosi e acustici.

Infine, la Polizia Ferroviaria è chiamata a *“coadiuvare il personale addetto all'esercizio, alla custodia ed alla manutenzione delle ferrovie nelle attività di accertamento delle infrazioni alle norme vigenti e di applicazione delle sanzioni previste”*.

4.2 LA RELAZIONE ANNUALE 2011 ELABORATA DALL'ORGANISMO INVESTIGATIVO PERMANENTE.

La più recente Relazione annuale dell'Organismo Investigativo Permanente è quella relativa all'anno 2011: appare ora utile, sia pur brevemente, provvedere ad

una disamina dello stato dell'arte del sistema ferroviario nazionale alla luce delle competenze dell'Organismo.

In linea generale, si avverte “*un valido e diffusamente efficace presidio alla sicurezza della circolazione in termini strettamente operativi da parte del Gestore della Infrastruttura ferroviaria nazionale RFI nel quadro anche delle azioni poste in essere dalla Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie fin dalla sua istituzione*”. Tuttavia, l'Organismo individua le cause e le possibili soluzioni delle problematiche riscontrate come maggiormente diffuse nell'ambito del sistema ferroviario italiano:

- incidenti legati alle carenze manutentive della infrastruttura, vale a dire i deragliamenti dei convogli ferroviari. A tale proposito, si sottolinea come l'assenza di finanziamenti alle infrastrutture sia idonea ad accrescere il problema della inadeguatezza delle risorse e dei beni ferroviari, con ovvie conseguenze per quanto attiene all'efficiente e sicuro funzionamento del sistema ferroviario nel suo complesso considerato;
- incidenti legati alle carenze manutentive o vetustà dei rotabili, in particolare dei carri merci (es. incidente di Viareggio). Secondo l'Organismo, un miglioramento della situazione potrebbe essere determinato dall'adozione di una normativa più evoluta;
- il “*sensibile aumento*” degli investimenti di persone in ambito ferroviario. A tale scopo, l'Organismo si prefigge di continuare la propria attività investigativa e di studio allo scopo di analizzare le cause e le possibili soluzioni a detto fenomeno;
- incidenti ai passaggi a livello (di cui sopra).

4.3 LA RELAZIONE DELL'ORGANISMO INVESTIGATIVO PERMANENTE SULL'INCIDENTE DI VIAREGGIO DEL 29 GIUGNO 2009.

Il 29 giugno 2009, alle ore 23,48, si verificava il deragliamento del treno merci n. 50325 trasportante GPL in transito alla stazione di Viareggio.

La dinamica dei fatti può essere così ricostruita: a causa del cedimento strutturale di un assile del primo carrello del primo carro-cisterna²³¹ del convoglio ferroviario si determinava lo sviamento del carro e, successivamente, il relativo ribaltamento con conseguente ribaltamento a catena dei carri seguenti. Nello

²³¹ Per completezza, si segnala che tutti i carri cisterna in composizione al treno 50326/50325 erano di proprietà della Società GATX Rail Austria GmbH e formavano oggetto di quattro diversi contratti di noleggio sottoscritti tra GATX e FS Logistica.

strisciamento sulla sede ferroviaria si verificava uno squarcio sulla prima cisterna, che comportava la fuoriuscita del GPL, il quale invadeva la sede ferroviaria e le aree circostanti. Dopo pochi minuti scoppiava un violento incendio interessante l'area ferroviaria e le aree abitate ad essa attigue, comportando la morte di 32 persone.

Ciò premesso, l'Organismo Investigativo Permanente ha provveduto a pubblicare, il 23 marzo 2012, una relazione sull'incidente a seguito dell'espletamento dell'attività da parte della relativa Commissione di Indagine, incaricata di *“individuare le cause dirette, le concause e le cause indirette dell'incidente, al fine di definire Raccomandazioni per il miglioramento della sicurezza nella circolazione ferroviaria”*.

Per quanto attiene alla metodologia di lavoro adottata, l'Organismo tiene a precisare che *“il proprio mandato ha natura di esame tecnico degli eventi e che deve essere evitato qualsiasi riferimento a questioni di colpa, di competenza dell'Autorità Giudiziaria”*.

In estrema sintesi, sulla base dei risultati dell'indagine condotta, le raccomandazioni segnalate sono le seguenti:

- provvedere ad un riordino del quadro normativo con particolare riferimento al trasporto ferroviario di merci pericolose, elaborando, in particolare, azioni correttive urgenti;
- elaborare norme, a livello europeo, con riferimento ad una serie di aspetti, tra i quali: studio di misure correttive per incrementare la sicurezza passiva dei carri e dei serbatoi trasportanti merci pericolose; definizione di vita utile dei componenti importanti per la sicurezza ferroviaria; tenuta di un registro comunitario del materiale rotabile circolante; tracciabilità degli assili e obbligo di distruzione di tutti gli assili per i quali non sia possibile garantire detta tracciabilità²³²; controlli periodici più approfonditi man mano che avanza l'età dei rotabili; utilizzo di dispositivi antideragliamento; inserimento, nel sistema di gestione della sicurezza, di adeguate procedure di controllo/verifiche da parte dell'impresa ferroviaria e del gestore dell'infrastruttura nei confronti dell'ente certificato della manutenzione e della loro attività riguardo al materiale rotabile mantenuto per conto delle imprese ferroviarie etc..;

²³² Laddove per tracciabilità si intende, come precisato dall'ANSF nell'ambito del proprio Rapporto 2009 sulla sicurezza delle ferrovie italiane (oggetto di successiva disamina), *“la disponibilità delle informazioni relative agli standard costruttivi adottati, alla data di fabbricazione, al fabbricante, alle attività manutentive ed al soggetto deputato alla manutenzione, prevedendo controlli straordinari sui rotabili per i quali non siano disponibili tutte le informazioni”*.

- introdurre la previsione normativa di interventi manutentivi ai fini della sicurezza, da effettuarsi sia con frequenza “*temporale*” che a “*percorrenze prestabilite*”, come metodiche in combinazione e correlazione tra loro;
- introdurre l’obbligo di certificazione dei soggetti abilitati ad effettuare interventi di manutenzione finalizzati alla sicurezza del trasporto sul materiale rotabile trasportante merci pericolose nel territorio dell’Unione Europea; certificazione che deve essere appositamente controllata dagli Stati membri, escludendo qualsiasi forma di autocertificazione;
- definire una procedura per l’effettuazione di attività ispettive sui soggetti preposti alla manutenzione dei carri che trasportano merci pericolose o dei loro componenti;
- introdurre l’utilizzo di dispositivi rivelatori di inizio di deragliamenti sui carri trasportanti merci pericolose, partendo da quelli che presentano maggiore vetustà.

4.4 L’INCIDENTE DI VIAREGGIO ALLA LUCE DEL RAPPORTO 2009 SULLA SICUREZZA DELLE FERROVIE ITALIANE ELABORATO DALL’AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DELLE FERROVIE.

Anche l’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie non ha mancato di inserire, all’interno della propria Relazione 2009 sulla sicurezza delle ferrovie italiane, alcuni riferimenti all’incidente di Viareggio.

In particolare, l’Agenzia individua una serie di specifiche proposte allo scopo di contribuire ad un miglioramento del livello di sicurezza del sistema ferroviario nazionale:

- lancio di una campagna di controlli sugli assili, anche al fine di verificare il rispetto dell’obbligo di tracciatura dei processi di relativa manutenzione;
- adozione della misura mitigativa del limite di velocità (60 km/h) per i convogli che trasportano merci pericolose all’atto di attraversamento delle stazioni ferroviarie;
- elaborazione di apposite raccomandazioni da inviare ai soggetti interessati (imprese ferroviarie) allo scopo di rafforzare il sistema di controllo sulle cisterne e prevenire il verificarsi di inconvenienti connessi a piccoli rilasci di sostanze legati a problematiche di carico o difettosità delle cisterne medesime (es. processi interni, *audit* sui fornitori etc..).

CAPITOLO 5. LA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DELL’8 SETTEMBRE 2009 SUI PROGRESSI COMPIUTI DAGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI SICUREZZA ED INTEROPERABILITÀ FERROVIARIA.

Appare ora utile richiamare, sia pur brevemente, il contenuto della Comunicazione della Commissione europea sui progressi compiuti in merito all'attuazione della Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie e delle Direttive riguardanti l'interoperabilità dell'8 settembre 2009²³³, la quale permette di evidenziare le problematiche esistenti, i miglioramenti condotti e le possibili soluzioni da adottare a livello comunitario.

Con riferimento alla tematica della sicurezza, la Commissione tiene, *in primis*, a rilevare come, a differenza delle altre modalità di trasporto, quello ferroviario presenti un livello di sicurezza maggiore per l'utenza, *“con meno di 100 vittime all'anno rispetto alle circa 40 000 vittime registrate sulle strade dell'UE”*.

Gli ostacoli che, tuttavia, impediscono il miglioramento del livello di sicurezza dei servizi ferroviari a livello europeo sono così individuabili:

- il costo e la durata delle procedure tecnico-amministrative esistenti a livello nazionale, la loro difformità a livello europeo e la mancanza di trasparenza/prevedibilità;
- la garanzia della piena operatività delle autorità nazionali di sicurezza.

Anche con riferimento al completamento dell'obiettivo dell'interoperabilità ferroviaria, la Commissione segnala una serie di ostacoli, quali:

- l'adozione di norme nazionali da parte degli Stati membri, con la conseguenza che *“questa segmentazione costituisce ancora un ostacolo per arrivare ad uno spazio ferroviario europeo anche se sono state investite notevoli risorse finanziarie, politiche e umane nell'integrazione dei sistemi ferroviari”*;
- la complessità e la considerevole durata ai fini dell'applicazione dei requisiti di interoperabilità a *“sottosistemi nuovi, rinnovati o aggiornati”*. Si stima, infatti, che la durata della vita del materiale rotabile si aggiri intorno ai 30-40 anni, mentre è di circa 100 anni per le infrastrutture. È chiaro, dunque, che la realizzazione dell'interoperabilità *“richiede del tempo e di conseguenza i progressi si possono registrare solo nel medio e lungo termine”*;
- l'adozione, in alcuni casi, di *“pratiche nazionali diverse anche dove è già iniziata l'armonizzazione europea”*;
- con specifico riferimento al sistema ERMTS, la Commissione sottolinea che il successo dell'iniziativa resta pur sempre subordinata ad una capillare adozione di detto sistema su tutte le linee ferroviarie degli Stati membri (a tal fine, la Commissione riporta che *“a fine 2008 nei diversi paesi europei erano utilizzati a fini commerciali circa 2 000 km di linee equipaggiate con ERTMS, in particolare linee ad alta velocità”*).

²³³ COM(2009) 464 definitivo

CAPITOLO 6. LE NOVITÀ CONTENUTE NEL QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO IN MATERIA DI SICUREZZA ED INTEROPERABILITÀ FERROVIARIA.

Nell'ambito delle proposte contenute nel Quarto Pacchetto Ferroviario la Commissione europea ha previsto alcune disposizioni in tema di sicurezza ed interoperabilità ferroviaria.

In primo luogo, si evidenzia²³⁴ che in ciascuno Stato membro l'autorità di sicurezza competente al rilascio dell'autorizzazione all'immissione dei veicoli sul mercato e del certificato di sicurezza è differente, al pari del relativo *iter* seguito.

Tutto ciò comporta un'eccessiva frammentazione delle normative nazionali, cui si aggiungono elevati costi e considerevoli tempistiche per ottenere il rilascio dei suddetti provvedimenti, anche in considerazione del fatto che molto spesso le autorità nazionali eludono le (medesime) normative nazionali, richiedendo "*documentazioni e verifiche ulteriori*".

In tale contesto, è intenzione della Commissione provvedere al riavvicinamento ed alla armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri, attribuendo dette competenze ad un livello più alto, in particolare all'Agenzia Ferroviaria Europea, la quale rappresenterà un vero e proprio "sportello unico" ovvero sia l'autorità ferroviaria unica in Europa.

La Commissione stima che dette nuove proposte "*permetterebbero di ridurre del 20% sia i tempi necessari a una nuova impresa ferroviaria per entrare sul mercato sia il costo e la durata della procedura di autorizzazione del materiale rotabile, con un risparmio complessivo previsto per le imprese dell'ordine di 500 milioni di euro entro il 2025*"²³⁵.

Sempre ai fini della concentrazione in un unico organismo, delle funzioni in materia di interoperabilità ferroviaria, nel Quarto Pacchetto Ferroviario²³⁶ si prevede che l'Agenzia Ferroviaria Europea sia competente anche per quanto attiene al rilascio delle autorizzazioni all'immissione sul mercato di tipi di veicoli

²³⁴ Si fa riferimento, in particolare, alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europea, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul "*Quarto Pacchetto Ferroviario - Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europea*" del 30 gennaio 2013 (COM(2013) 25 final).

²³⁵ Considerazione contenuta nel Comunicato stampa della Commissione europea "*Uno snodo importante per le ferrovie europee: la Commissione adotta le proposte per un quarto pacchetto ferroviario*" del 30 gennaio 2013 (IP/13/65).

²³⁶ Cfr. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il regolamento (CE) n. 881/2004 2013/0014.

(art. 17) e delle autorizzazioni alla messa in servizio di sottosistemi controllo-comando e segnalamento di terra (art. 18).

Non da ultimo, l'Autorità avrà specifiche competenze di controllo sulle *performances* delle Autorità nazionali di sicurezza, effettuando "*audit e ispezioni*" (art. 29). L'*audit* ha ad oggetto le modalità di svolgimento dei compiti (in termini di capacità ed efficienza nell'adempimento delle funzioni a livello nazionale), mentre le ispezioni, che possono essere anche "*non annunciate*", riguardano documenti, processi e dati in relazione alle funzioni delle autorità nazionali (art. 29).

Con specifico riferimento alla tematica della sicurezza ferroviaria, nella Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie (Rifusione)²³⁷ si prevede la creazione di un "*certificato di sicurezza unico*" per le imprese ferroviarie, destinato ad avere valenza in tutto in territorio dell'Unione (art. 10).

²³⁷ 2013/0016 (COD).

Bibliografia

Monografie

A. Cagnazzo - S. Toschei S. - C. Pozzi, *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, in A. Cagnazzo (diretto da), *Trattato sulle sanzioni amministrative*, Torino, 2012

A. Claroni, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, in *Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europea*, Collana diretta da Stefano Zunarelli, Bologna, 2012

AA.VV., *Manuale del ferroviere*, Roma, 2003

C. Ingratoci, *Trasporti e contratti di servizio*, Roma, 2004

C. Vignali, *Il trasporto terrestre. Verso una responsabilità oggettiva del vettore*, Milano, 2000

E. Celli - L. Pettinari - R. Piazza, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Torino, 2006

E. Ottolenghi, *Lo Stato e il contratto di trasporto ferroviario*, Firenze, 2011

E. Picozza - E. Gabrielli (diretto da), *Trattato di diritto dell'economia*, Vol. VI, Padova, 2008

F. Munari, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996

G. E. Chelli, *Le nostre Ferrovie (1889)*, Whitefish, 2010

L. Ammannati - M. A. Cabiddu - P. De Carli, *Servizi pubblici. Concorrenza. Diritti*, Milano, 2001

L. Tullio - M. Deiana (diretto da), *Codice dei trasporti*, Milano, 2011

M. Casanova - M. Brignardello, *Diritto dei trasporti, La disciplina contrattuale*, Milano, 2007

M. Casanova - M. Brignardello, *Diritto dei trasporti, Volume I, Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011

M. Grigoli, *Profili del diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, Bologna, 2003

M. P. Chiti - G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, coordinato da Gian Franco Cartei e Diana-Urania Galetta, Parte speciale, Tomo I, Seconda edizione, Milano, 2007

S. Busti, *Contratto di trasporto terrestre*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da Antonio Cicu Francesco Messineo Luigi Mengoni continuato da Piero Schlesinger, XXVI, t. 1, Milano, 2007

S. Maggi, *La storia delle Ferrovie*, Bologna, 2012

S. Zunarelli - A. Romagnoli - A. Claroni, *Casi a materiali di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, II edizione, 2008

S. Zunarelli - A. Romagnoli - A. Claroni, *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2011

S. Zunarelli, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006

S.M. Carbone - A. Comba - G. Coscia - G. Sacerdoti - G. Venturini (diretto da), *Diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2009

U. Arrigo - M. Beccarello, *Il trasporto ferroviario*, Milano, 2000

W. D'Alessio, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2003

W. Specioso, *La politica europea dei trasporti ferroviari. Normative e linee strategiche*, Vol. I, Roma, 1999

Voci in Digesto

A. Angiuli, (voce) *Ferrovie e tramvie (demanio e patrimonio pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, pag. 328;

A. Bardusco, (voce) *Azienda autonoma*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Torino, 1987, pag. 115

G. M. Saracco, (voce) *Ferrovie*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, 1991, pag. 304

G. Viciconte, (voce) *Ferrovie in concessione*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Torino, 1991, pag. 337;

A. Mocci, (voce) *Ferrovie dello Stato*, in *Nuovissimo digesto italiano*, VII/1996, pag. 233

Voci enciclopediche

A. Mocci, (voce) *Ferrovie dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XVII/1968, pag. 218

C. Ribolzi, (voce) *Ferrovie concesse*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, XVII, pag. 269

G. Correale, (voce) *Ferrovie dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, XIV/1989, pag. 1

Contributi in riviste

A. Battaglia, *Verso la liberalizzazione del trasporto ferroviario?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pag. 961

A. Boitani - F. Ramella, *Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti)*, in *Mercato concorrenziale regole*, 1/2012, pag. 97

A. Boitani A., *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, in *Economia pubblica*, 2002, pag. 42

A. Boitani, *Ferrovie: il lato oscuro delle riforme*, in *Mercato concorrenza regole*, 2010, pag. 221

A. Bonforti, *Il nuovo atto di concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2001, pag. 1

A. Dentato, *Liberalizzazione del trasporto merci internazionale per ferrovia. Aspetti critici*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2003, pag. 1

A. Dentato, *Riforme ferroviarie: vent'anni perduti*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2009, pag. 28

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, pag. 13

A.A. V.V., *Legge 17 maggio 1985, n. 210, Istituzione dell'Ente "Ferrovie dello Stato"*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1986, pag. 136

C. Battistini, *Liberalizzazione e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3/2010, pag. 571

C. Cambini - G. Catalano - A. Savoldi, *L'intervento pubblico nel trasporto ferroviario, Prospettive di liberalizzazione e esigenze di servizio pubblico*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2/2009, pag. 249

D. Bocchese, *La natura giuridica delle condizioni di trasporto merci e passeggeri praticate dalle Ferrovie dello Stato*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, pag. 395

D. Napoli, *La normativa europea in materia ferroviaria*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2002, pag. 13

D. Scicolone, *I trasporti ferroviari in Italia: tra Stato e mercato*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2005, pag. 797

dell'approvazione del terzo pacchetto ferroviario, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3/2008, pag. 825

E. Cargniel, *Sicurezza ferroviaria e prevenzione: ANSF e DGIF*, in *Diritto dei trasporti*, 2011, pag. 797

F. Cesetti, *Concorrenza e competitività nelle ferrovie alla luce della recente normativa*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, dicembre 2003, pag. 15

F. Manlio, *Politica comunitaria dei trasporti, sicurezza e attuazione dello «spazio ferroviario europeo»*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2007, pag. 203

F. Morandi - V. Zeno-Zencovich, *La liberalizzazione dei servizi ferroviari*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, n. 4/2012, pag. 39

F. Rossi, *L'autonomia del gestore dell'infrastruttura nel processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2003, pag. 11

F. Trampus, *The liberalisation of the railways in Europe*, in *Trasporti Diritto Economia Politica*, n. 82/2000, pag. 175

G. B. Di Miceli, *La nuova configurazione delle ferrovie europee*, in *Economia pubblica*, 1993, pag. 19

- 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*, 1997, pag. 3
- G. De Vivo, *Transizione dal monopolio alla concorrenza. Caratteristiche strutturali delle infrastrutture e loro rapporto con le politiche economiche degli Stati - Direttiva 440/91*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 2000, pag. 22
- G. Fornengo - D. Perone, *The financing of rolling stock a condition for an effective competition on rail passengers' transport?*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXVI, 4, I, 2007, pag. 459
- G. Stefani, *Proprietà e gestione delle infrastrutture dello Stato nella prospettiva del mercato unico europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, nn. 1-2/1991, pag. 413
- H. Caroli Casavola, *Il principio di separazione contabile, societaria e proprietaria nei servizi pubblici*, in *Mercato, Concorrenza e Regole*, 2001, pag. 469
- 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*, n. 1/2004, pag. 387
- I. Tramonti, *Ferrovie dello Stato. Il quadro normativo interno e comunitario. I nuovi vincoli e le nuove opportunità*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 1999, pag. 32
- L. Fiorentino, *La riforma delle FF.SS. Analisi e documentazione*, in *Quaderni della rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, Suppl. al n. 6/1988, pag. 235
- L. Lanucara, *Il contesto normativo comunitario nel settore ferroviario a seguito*
- L. V. Moscarini, *Categorie dogmatiche e riparto di responsabilità nel trasporto ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2005, pag. 817
- M. Colafigli, *Le condizioni generali di trasporto di persone di persone delle Ferrovie dello Stato*, in *Diritto dei trasporti*, 1999, pag. 188
- M. Conticelli, *Licenze e slots: la liberalizzazione del settore ferroviario*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1999, pag. 87
- M. Hardt, *The non-equivalence of accounting separation and structural separation as regulatory devices*, in *Telecommunications policy*, 1995, pag. 69

- M. Moretti, *La liberalizzazione dei servizi del trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, n. 4/2012, pag. 66
- M. Nardovino, *Lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale verso la liberalizzazione*, in *Rivista di diritto europeo*, 1999, pag. 57
- M. R. Morelli, *L'Ente ferrovie dello Stato. Natura e disciplina fra pubblico e privato: alla luce della nuova legge 210/85 e delle sue prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Rassegna lavori pubblici*, 1989, I, pag. 111
- M. Sebastiani, *La gestione dei trasporti pubblici locali: prospettive in materia di concorrenza e di politica industriale*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2010, pag. 233
- M. Siragusa - K. Peci, *Concorrenza pan-europea nei servizi di trasporto passeggeri*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, n. 4/2012, pag. 43
- M. Smeraldi, *Panoramica sui sistemi ferroviari europei, sugli interventi normativi della Comunità e sul mercato del trasporto ferroviario*, in *L'Amministrazione Ferroviaria*, 1999, pag. 39
- P. Commellini, *La natura delle condizioni generali del contratto di trasporto ferroviario*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1999, pag. 948
- P. Fulciniti, *Contributo allo studio della regolarità della sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2005, pag. 457
- P. Polimanti, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in *Amministrazione In Cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 2010, pag. 1
- P. Spirito, *Il settore ferroviario: politica nazionale e politica comunitaria*, in *Omnialogistica*, 2002, pag. 4
- R. Fazioli - A. Amelotti Eichler, *Integrazione europea e ristrutturazione del settore ferroviario. Alcune esperienze a confronto*, in *Economia pubblica*, 1995, pag. 15
- S. Busti, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2003, pag. 27
- S. Zunarelli, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, pag. 463

V. Spagnuolo Vigorita, *L'Ente Ferrovie dello Stato: natura e disciplina*, in *Rassegna giuridica Enel*, 1986, pag. 17

Note a sentenza

C. Tincani, *L'illegittimo esercizio di autolinee sostitutive e/o integrative della rete ferroviaria e suoi riflessi sulla concorrenza sleale* (nota a Tribunale di Campobasso (ord.) 7 luglio 1994), in *Diritto dei trasporti*, 1995, pag. 195

C. Tincani, *Profili di illegittimità dell'atto di concessione della società per azioni Ferrovie dello Stato* (nota a T.A.R. Lazio, Sez. III, 15 dicembre 1994 n. 2094), in *Diritto dei trasporti*, 1995, pag. 544

G. Adilardi, *Diligenza qualificata del gestore del trasporto ferroviario e principi di auto responsabilità dell'utente* (nota a Cass. 27 aprile 2011, n. 9409), in *Giustizia Civile*, LXI, novembre 2011, pag. 2603

G. Mastrandrea, *Brevi cenni sulla qualificazione giuridica delle stazioni ferroviarie* (nota a Consiglio di Stato, ad. plen., 23 luglio 2004, n. 9), in *Diritto dei trasporti*, 2005, pag. 227

G. Mastrandrea, *L'anormalità del servizio nel trasporto ferroviario di persone: un addio sofferto* (nota a Corte di Cassazione, sez. III, 14 luglio 1989, n. 3303), in *Diritto dei trasporti*, I/1991, pag. 158

G. Mastrandrea, *La perdurante difficoltà di applicare le regole della responsabilità contrattuale al vettore ferroviario di persone*. (nota a Cassazione Civile, sez. III, 1 luglio 2005, n. 14091), in *Diritto dei trasporti*, 2006, pag. 899

G. Mastrandrea, *La sopravvivenza anormalità del servizio e l'onere probatorio a carico del viaggiatore danneggiato nel trasporto ferroviario* (nota a Tribunale di Roma, sez. I, 28 febbraio 1990), in *Diritto dei trasporti*, 1/1990, pag. 315

Capitoli di libro

A. Claroni, *I profili pubblicistici del trasporto ferroviario*, in S. Zunarelli - A. Romagnoli - A. Claroni, *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2011, pag. 37

A. Claroni, *I servizi di trasporto ferroviario*, in S. Zunarelli - A. Romagnoli - A. Claroni, *Casi a materiali di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, II edizione, 2008, pag. 133

A. Claroni, *Il trasporto ferroviario di cose*, in F. Morandi (a cura di), *I contratti del trasporto marittimo e terrestre*, Roma, 2012, pag. 405

A. Claroni, *Il trasporto pubblico locale*, in S. Zunarelli - A. Romagnoli - A. Claroni, *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2011, pag. 99

A. Pullini, *Il trasporto ferroviario*, in S. Zunarelli (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Volume quarantanovesimo, Padova, 2008, pag. 77

A. Romagnoli, *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, in S. Zunarelli (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime*, *Atti dell'incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012)*, in *Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europea*, Collana diretta da Stefano Zunarelli, Bologna, 2012, pag. 1

A. Tigano, *Concessione per l'esercizio del servizio ferroviario di trasporto pubblico, contratto di servizio pubblico, contratto di programma: profili strumentali*, in E. Fanara (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, *Atti del Convegno "Villaggio Marispica"*, Ispica - Ragusa, 30 agosto - 4 settembre 1995, Messina, 1999, pag. 215

C. Ingratoci, *L'accesso all'infrastruttura ferroviaria e gli obblighi di servizio pubblico*, in L. Tullio - M. Deiana (diretto da), *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, pag. 326

C. Podestà, *Le disposizioni in materia di sicurezza della circolazione e la rete ferroviaria italiana*, in E. Fanara E. (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, *Atti del convegno "Villaggio Marispica"*, Ispica - Ragusa 30 agosto - 4 settembre 1998, Messina, 1999, pag. 435;

C. Pozzi, *La responsabilità del vettore ferroviario*, in A. Cagnazzo - S. Toschei - C. Pozzi, *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, in A. Cagnazzo (diretto da), *Trattato sulle sanzioni amministrative*, Torino, 2012, pag. 657

C. Tesoratti, *Il contratto di trasporto ferroviario di persone*, in R. Lobianco (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Milano, 2012, pag. 53

Cardi E. - M. D'Alberti, *Note intorno alle «destatalizzazioni»: i paradigmi legislativi di ferrovie e poste*, in *Le trasformazioni del diritto amministrativo (Scritti degli allievi per gli anni ottanta di M. S. Giannini)*, Milano, 1995, pag. 59

D. Napoli, *I principi ispiratori delle direttive comunitarie nel trasporto ferroviario*, in AA.VV., *Manuale del ferroviere*, Roma, 2003, pag. 1

D. U. Galetta - M. Giavazzi, *Trasporti terrestri*, in M. P. Chiti - G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, coordinato da Gian Franco Cartei e Diana-Urania Galetta, Parte speciale, Tomo I, Seconda edizione, Milano, 2007, pag. 2193

E. Fanara, *La responsabilità del vettore e i limiti risarcitori nel trasporto ferroviario di persone e cose tra normativa interna e disciplina internazionale uniforme*, in E. Fanara (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000, Atti del convegno "Villaggio Marispica", Ispica - Ragusa 30 agosto - 4 settembre 1998*, Messina, 1999, pag. 267

F. Di Porto, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, in E. Picozza - E. Gabrielli (diretto da), *Trattato di diritto dell'economia*, Vol. VI, Padova, 2008

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. Sciutto (a cura di), *Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico*, Genova, 2003, pag. 111

G. Mastrandrea, *Il sistema dei trasporti tra organizzazione e mercato*, in A. Xerri (a cura di), *Trasporti e globalizzazione: materiale per una ricerca*, Cagliari, 2004, pag. 77

G. Mastrandrea, *Le carte dei servizi ferroviari e la qualità della prestazione*, in U. La Torre - G. Moschella - F. Pellegrino - M. P. Rizzo - G. Vermiglio (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, Tomo II, Milano, 2008, pag. 197

G. Telese, *La liberalizzazione dei servizi pubblici in ambito comunitario e la disciplina del diritto di accesso alle infrastrutture: aspetti generali*, in L. Ammannati - M. A. Cabiddu - P. De Carli, *Servizi pubblici. Concorrenza. Diritti*, Milano, 2001, pag. 164

I. G. Antonini, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, in R. Lobianco (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Milano, 2012, pag. 155

J. Wilson, *Il trasporto ferroviario nella politica dell'Unione europea: la separazione tra gestione dell'infrastruttura ed esercizio del trasporto*, in E. Fanara (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000, Atti del Convegno "Villaggio Marispica", Ispica - Ragusa, 30 agosto - 4 settembre 1995*, Messina, 1999, pag. 45

J. Wilson, *Il trasporto ferroviario nella politica dell'Unione europea: la separazione tra gestione dell'infrastruttura ed esercizio del trasporto*, in E.

Fanara (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000, Atti del Convegno "Villaggio Marispica", Ispica - Ragusa, 30 agosto - 4 settembre 1995*, Messina, 1999, pag. 165

L. Carpaneto, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato, Il caso del trasporto ferroviario*, in S.M. Carbone - A. Comba - G. Coscia - G. Sacerdoti - G. Venturini (diretto da), *Diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2009, pag. 1

M. Comuzzo, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di persone*, in R. Lobianco (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Milano, 2012, pag. 103

M. Tranchida, *Riflessione in merito ad alcune problematiche relative alla regolamentazione dell'accesso all'infrastruttura nel trasporto pubblico locale*, in A. CLARONI (a cura di), *La riforma del trasporto pubblico locale, Atti del Seminario organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna tenutosi a Bologna il 13 gennaio 2003*, in *Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Bologna, 2004, pag. 101

N. Romana, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in L. Tullio - M. Deiana (diretto da), *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, pag. 1303

P. Spirito, *Gestione dell'infrastruttura e dell'esercizio: le esperienze europee più significative*, in E. Fanara (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000, Atti del Convegno "Villaggio Marispica", Ispica - Ragusa, 30 agosto - 4 settembre 1995*, Messina, 1999, pag. 55

R. Lobianco, *La sicurezza ferroviaria*, in R. Lobianco (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Milano, 2012, pag. 173

R. Saviane, *La pianificazione gestionale dello sviluppo delle Ferrovie dello Stato*, in E. Fanara (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000, Atti del convegno "Villaggio Marispica", Ispica - Ragusa 30 agosto - 4 settembre 1998*, Messina, 1999, pag. 485

S. Russo - A. Polacco, *La responsabilità del vettore ferroviario nel trasporto di cose*, in R. Lobianco (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Milano, 2012, pag. 121

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, Bologna, 2003, pag. 43

S. Zunarelli, *La regolazione dei mercati del trasporto: il ruolo delle Istituzioni comunitarie*, in S. Zunarelli (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Volume quarantanovesimo, Padova, 2008, pag. 1

Atti di convegno

A. Claroni (a cura di), *La riforma del trasporto pubblico locale*, *Atti del Seminario organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna tenutosi a Bologna il 13 gennaio 2003*, in *Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Bologna, 2004

E. Fanara (a cura di), *Il trasporto ferroviario nell'Europa del 2000*, *Atti del Convegno "Villaggio Marispica", Ispica - Ragusa, 30 agosto - 4 settembre 1995*, Messina, 1999

S. Zunarelli (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime*, *Atti dell'incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012)*, in *Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Collana diretta da Stefano Zunarelli, Bologna, 2012

Curatele

A. Brancasi (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003

A. Claroni (a cura di), *La disciplina del trasporto pubblico locale: recenti sviluppi e prospettive*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento*, n. 96/2011

A. Xerri (a cura di), *Trasporti e globalizzazione: materiale per una ricerca*, Cagliari, 2004

F. Morandi (a cura di), *I contratti del trasporto marittimo e terrestre*, Roma, 2012

G. Sciutto (a cura di), *Evoluzione e attuazione della liberalizzazione del trasporto pubblico*, Genova, 2003

M. Centra (a cura di), *Ferrovia e società, Il centenario delle Ferrovie dello Stato*, Bologna, 2006

M. Tebaldi (a cura di), *La liberalizzazione dei trasporti ferroviari*, Bologna, 2011

R. Lobianco (a cura di), *Compendio di diritto ferroviario*, Milano, 2012

S. Zunarelli (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Volume quarantanovesimo, Padova, 2008

U. La Torre - G. Moschella - F. Pellegrino - M. P. Rizzo - G. Vermiglio (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, Tomo II, Milano, 2008

Normativa nazionale

Legge 22 aprile 1905, n. 137, *Portante provvedimenti per l'esercizio di stato delle ferrovie non concesse ad imprese private* (in Gazz. Uff., 22 aprile 1905, n. 95)

Legge 7 luglio 1907, n. 429, *Ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private* (in Gazz. Uff., 12 luglio 1907, n. 165)

Regio Decreto Legge 11 ottobre 1934, n. 1948, *Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato* (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 10 dicembre 1934, n. 289)

Legge 7 ottobre 1977, n. 754, *Ammodernamento del sistema giuridico in materia di danno alla persona del viaggiatore mediante modificazioni ed integrazioni alle condizioni e tariffe per i trasporti delle persone e delle cose sulle ferrovie dello Stato* (in Gazz. Uff., 21 ottobre 1977, n. 288)

Legge 17 maggio 1985, n. 210, *Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"* (in Gazz. Uff., 30 maggio 1985, n. 126)

Decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386, *Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica*, (in Gazz. Uff., 6 dicembre 1991, n. 286)

Decreto Legge 11 luglio 1992, n. 333 *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica* (in Gazzetta Uff. 11 luglio 1992, n. 162)

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'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59* (^m Gazz. Uff. 10 dicembre 1997, n. 287)

Decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277, *Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie* (in Gazz. Uff., 12 agosto 1998, n. 180)

Decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 146, *Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 95/18/CE, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura* (in Gazz. Uff., 24 maggio 1999, n. 119)

Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)* (in Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2000, n. 302, S.O.)

Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 188, *Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria* (in Suppl. ordinario n. 118 alla Gazz. Uff., 24 luglio 2003, n. 170)

Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 162, *Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie* (in Suppl. ordinario n. 199 alla Gazz. Uff., 8 ottobre 2007, n. 234)

Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 163, *Attuazione della direttiva 2004/50/CE che modifica le direttive 96/48/CE e 2001/16/CE relative all'interoperabilità' del sistema ferroviario transeuropeo* (in Suppl. ordinario n. 199 alla Gazz. Uff., 8 ottobre 2007, n. 234)

Legge 23 luglio 2009, n. 99, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia* (in Suppl. ordinario n. 136 alla Gazz. Uff., 31 luglio 2009, n. 176)

Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n. 15, *Attuazione della direttiva 2007/58/CE, che modifica le direttive 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle Ferrovie Comunitarie, e 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria* (in Gazz. Uff., 17 febbraio 2010, n. 39)

Decreto Legislativo 8 ottobre 2010, n. 191, *Attuazione della direttiva 2008/57/CE e 2009/131/CE relativa all'interoperabilità' del sistema ferroviario comunitario* (in Suppl. Ordinario n. 255 alla Gazz. Uff., 19 novembre 2010, n. 271)

Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito, con modificazioni, in Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (in Suppl. ordinario n. 251 alla Gazz. Uff., 6 dicembre 2011, n. 284)

Deliberazioni CIPE

Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), 12 agosto 1992, n. 898200 (in Gazzetta Uff. 28 agosto 1992, n. 202)

Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), 30 dicembre 1992, *Direttive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome* (in Gazz. Uff., 4 febbraio 1993, n. 28)

Decreti Ministeriali

Decreto del Ministro dell'Interno, 16 marzo 1989, *Organizzazione delle questure e dei commissariati (Articolo 31, legge 1° aprile 1981, n. 121)*

Decreto del Ministro dei Trasporti 26 novembre 1993, n. 225-T Rep. 32, in *Selezione della Normativa interna relativa al Trasporto ferroviario*, CUST, Centro Universitario di Studi sui Trasporti, Università degli Studi di Messina, Dottorato di Ricerca in Diritto della Navigazione e dei Trasporti, Messina, agosto 2008, pag. 23

Decreto Ministeriale 2 aprile 2009, n. 307, *Competenze in base al Regolamento di organizzazione di secondo livello del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*

Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 2 febbraio 2011, *Individuazione dei requisiti per il rilascio della licenza nazionale passeggeri per lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri aventi origine e destinazione nel territorio nazionale* (in Gazzetta Ufficiale n. 80 del 7 aprile 2011)

Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 18 marzo 1999 (in GU n. 113 del 17 maggio 1999)

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 11 maggio 2012 (in G.U. 2 agosto 2012, n. 179)

Normativa comunitaria

Direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (in GU L 237 del 24 agosto 1991, pag. 25)

Direttiva 95/18/CE del Consiglio del 19 giugno 1995 relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (in GU L 143 del 27 giugno 1995, pag. 70)

Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura (in GU L 143 del 27 giugno 1995, pag. 75)

Direttiva 96/48/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità (in GU L 235 del 17 settembre 1996, pagg. 6-24)

Direttiva 2001/12/CE che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (in in GU CE L 75/1 del 15 marzo 2001)

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 (in GU CE L 75/26 del 15 marzo 2001)

Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001 relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (in GU CE L 75/29 del 15 marzo 2001)

Direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale (in GU L 110 del 20 aprile 2001, pagg. 1-27)

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 (in GU UE L 164/44 del 30 aprile 2004)

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 (in GU UE L 164 / 164 del 30 aprile 2004)

Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia) (in GU UE L 164/1 del 30 aprile 2004)

Regolamento (CE) n. 653/2007 della Commissione del 13 giugno 2007 sull'uso di un formato europeo comune per i certificati di sicurezza e i relativi modelli di domanda conformemente all'articolo 10 della direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e sulla validità dei certificati di sicurezza rilasciati nell'ambito della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (in GU UE L 153/9 del 14 giugno 2007)

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 (in GU UE L 315 del 3 dicembre 2007, pag. 0044 - 0050)

Direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità (in GU L 315 del 3 dicembre 2007, pag. 51)

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 (in GU UE L 315/1 del 2 dicembre 2007)

Direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (in GU L 191 del 18 luglio 2008, pag. 1)

Regolamento (CE) n. 1335/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante modifica del regolamento (CE) n. 881/2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (regolamento sull'agenzia) (in GU L 354 del 31 dicembre 2008, pagg. 51-59)

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 (in GU L 273 del 17 ottobre 2009, pagg. 12-13)

Regolamento (UE) n. 36/2010 della Commissione del 3 dicembre 2009 relativo ai modelli comunitari di licenza di conduzione treni, certificato complementare, copia autenticata del certificato complementare e i moduli di domanda di licenza di conduzione treni, a norma della direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio(in GU L 013 del 19 gennaio 2010, pag. 1)

Direttiva 2011/18/UE della Commissione del 1° marzo 2011 che modifica gli allegati II, V e VI della direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (in GU L 57 del 2 marzo 2011, pagg. 21-28)

Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione) (in GU UE L 343/32 del 14 dicembre 2012)

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il regolamento (CE) n. 881/2004 COM(2013) 27 final 2013/0014 (COD)

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia COM(2013) 28 final 2013/0028 (COD)

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria COM(2013) 29 final 2013/0029 (COD)

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (rifusione) COM(2013) 30 final 2013/0015 (COD)

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie COM(2012) 31 final 2013/0016 (COD)

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie COM(2013) 26 final 2013/0013 (COD)

Comunicazioni della Commissione europea

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 4 luglio 2005 sulla realizzazione del sistema europeo di segnalamento ferroviario ERTMS/ETCS COM(2005) 298 definitivo

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 6 febbraio 2008, *Contratti pluriennali per la qualità delle infrastrutture ferroviarie* (COM(2008) 54 definitivo)

Comunicazione della Commissione europea sui progressi compiuti in merito all'attuazione della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie e delle direttive riguardanti l'interoperabilità dell'8 settembre 2009 COM(2009) 464 definitivo

Comunicazione della Commissione del 17 settembre 2010 relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo COM(2010) 474 definitivo

Comunicazione interpretativa della Commissione in merito ad alcune disposizioni della direttiva 2007/58/CE (2010/C 353/01) (in GU UE C 353/1 del 28 dicembre 2010)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europea, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul *Quarto Pacchetto Ferroviario - Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europea*, 30 gennaio 2013 (COM(2013) 25 final)

Decisioni della Commissione europea

Decisione della Commissione del 27 agosto 2003 in un procedimento ai sensi dell'articolo 82 del trattato CE (COMP/ 37.685 GVG/FS)

Decisione della Commissione, del 29 ottobre 2009, sull'adozione di parametri fondamentali per i registri delle licenze di conduzione treni e dei certificati complementari previsti dalla direttiva 2007/59/CE (in GU L 008 del 13 gennaio 2010, pag. 0017)

Decisione della Commissione del 22 novembre 2011 relativa ai criteri per il riconoscimento dei centri di formazione coinvolti nella formazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni, nonché ai criteri per il riconoscimento degli esaminatori dei macchinisti e ai criteri per l'organizzazione degli esami a norma della direttiva 2007/59/CE (in GU L 314 del 29 novembre 2011)

Raccomandazioni della Commissione europea

Raccomandazione della Commissione del 7 aprile 2004 sull'uso di un formato comune europeo per le licenze rilasciate in conformità con la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie (2004/358/CE)

Raccomandazione della Commissione del 22 novembre 2011 relativa alla procedura per il riconoscimento dei centri di formazione e degli esaminatori dei macchinisti addetti alla guida di treni (in GU L 314 del 29 novembre 2011)

Relazioni della Commissione europea

Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Terza relazione sul monitoraggio dello sviluppo del mercato ferroviario*, 21 agosto 2012 COM(2012) 459 final

Relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni 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, 30 gennaio 2013 (COM(2013) 34 final)

Libri Bianchi della Commissione europea

Libro Bianco *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, 28 marzo 2011 (COM(2011) 144 definitivo)

Comunicati stampa della Commissione europea

Comunicato stampa della Commissione europea, *La Commissione ammonisce le Ferrovie dello Stato a garantire l'accesso al mercato ferroviario italiano*, 5 luglio 2001 (IP/01/1962)

Comunicato stampa della Commissione europea, *Uno snodo importante per le ferrovie europee: la Commissione adotta le proposte per un quarto pacchetto ferroviario*, 30 gennaio 2013 (IP/13/65)

Comunicati stampa della Corte di Giustizia dell'Unione europea

Comunicato stampa della Corte di Giustizia dell'Unione europea n. 20/13, 28 febbraio 2013

Giurisprudenza nazionale

Cassazione Civile, sez. III, 14 luglio 1989, n. 3303, in *Diritto dei trasporti*, I/1991, pag. 158

Tribunale di Roma, sez. I, 28 febbraio 1990, in *Diritto dei trasporti*, 1/1990, pag. 315

Tribunale di Campobasso (ord.), 7 luglio 1994, in *Diritto dei trasporti*, 1995, pag. 191

T.A.R. Lazio, sez. III, 15 dicembre 1994 n. 2094, in *Diritto dei trasporti*, 1995, pag. 539

Consiglio di Stato, sezione VI, 20 maggio 1995, n. 498, in *Il Foro amministrativo*, 1995, pag. 1014

T.A.R. Sicilia, sede di Catania, 8 marzo 1996, n. 279 in *T.A.R.*, 1996

Cassazione Penale, sez. IV, 22 novembre 2000, n. 11999, in S. Zunarelli - A. Romagnoli - A. Claroni, *Casi e materiali di diritto pubblico dei trasporti*, II edizione, Bologna, 2008, pag. 165

Consiglio di Stato, ad. plen., 23 luglio 2004, n. 9, in *Diritto dei trasporti*, 2005, pag. 219

Cassazione Civile, sez. III, 1 luglio 2005, n. 14091, in *Diritto dei trasporti*, 2006, pag. 897

Cassazione Penale, sez. IV, 13 febbraio 2008, n. 10857, in *Arch. giur. circol. e sinistri*, 9/2008, pag. 738

Cassazione Civile, 27 aprile 2011, n. 9409, in *Giustizia Civile*, LXI, novembre 2011, pag. 2601

Consiglio di Stato, sez. VI, 20 marzo 2012, n. 1556, in *Foro amm. CDS*, 2012, 3, pag. 693.

Giurisprudenza comunitaria

Tribunale di primo grado delle Comunità europee, 21 ottobre 1997, causa T-229/94, Deutsche Bahn AG/Commissione, Racc. 1997, pag. II-1689

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 28 febbraio 2013, causa C-555/10 Commissione europea/Repubblica d'Austria

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 28 febbraio 2013, causa 556/10 Commissione europea/Repubblica federale di Germania

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 28 febbraio 2013, causa C-473/10, Commissione europea/Ungheria

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 28 febbraio 2013, causa n. 483/10, Commissione europea/Regno di Spagna

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Prima Sezione, 18 aprile 2013, causa n. 625/10, Commissione europea/Repubblica francese

Documenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

A35 - 23 luglio 1993, in *Il diritto marittimo*, 1994, pag. 221

IC6 - Indagine conoscitiva nel settore del materiale rotabile, 18 maggio 1995

AS125 - Trasporto pubblico locale, 26 febbraio 1998

A227, 28 gennaio 1999

AS222 - Disciplina dei servizi pubblici locali, 8 novembre 2001

AS226 - Riforma della regolazione e promozione della concorrenza, 20 dicembre 2001

AS265 - Separazione tra gestore delle infrastrutture e servizi di trasporto ferroviario, 13 agosto 2003

AS854 - Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, 11 luglio 2011

AS901 (ex S1378) - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - 5 gennaio 2012

A436 - Arenaways-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri, 25 luglio 2012

AS986 - Decreto dirigenziale URSF concernente la compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio ferroviario, 21 settembre 2012

Documenti dell'Ufficio di Regolazione per i Servizi Ferroviari

Decreto dirigenziale n. 203/1/URSF, 6 maggio 2010

Decreto URSF n. 427, 8 giugno 2011

Decreto URSF n. 39, 17 gennaio 2012

Decreto dirigenziale n. 528/URSF, 11 luglio 2012

Decreto URSF n. 541, 12 luglio 2012

Decreto dirigenziale n. 901/URSF, 20 novembre 2012

Decreto URSF n. 945, 3 dicembre 2012

Decreto URSF n. 966, 6 dicembre 2012

Decreto URSF n. 174-4, 22 febbraio 2013

Documenti dell'Autorità Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie

Rapporto annuale sulla sicurezza delle ferrovie italiane ricadenti nelle competenze dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie - Anno 2009

Decreto n. 4/2009, 19 maggio 2009

Decreto ANSF n. 04658, 17 agosto 2009

Decreto ANSF n. 10, 28 ottobre 2009

Direttiva ANSF n. 1, 2 febbraio 2010

Decreto ANSF 01766/2010, 23 marzo 2010

Decreto ANSF n. 5, 25 maggio 2010

Decreto ANSF n. 16, 22 dicembre 2010

Decreto ANSF n. 4, 28 marzo 2011

Decreto ANSF n. 8/2011, 15 settembre 2011

Decreto ANSF n. 00183, 4 febbraio 2013

Documenti dell'Organismo Investigativo Permanente

Relazione d'indagine sull'incidente ferroviario di Viareggio

Relazione Annuale 2011

Studio analitico sul tema della incidentalità ferroviaria in corrispondenza dei passaggi a livello, 14 gennaio 2013

Altri documenti

Statuto della Ferrovie dello Stato Società di Trasporti e Servizi per Azioni, approvato nell'assemblea del 18 dicembre 1992, in *Selezione della Normativa interna relativa al Trasporto ferroviario*, CUST, Centro Universitario di Studi sui Trasporti, Università degli Studi di Messina, Dottorato di Ricerca in Diritto della Navigazione e dei Trasporti, Messina, agosto 1998, pag. 8

Selezione della Normativa interna relativa al Trasporto ferroviario, CUST, Centro Universitario di Studi sui Trasporti, Università degli Studi di Messina, Dottorato di Ricerca in Diritto della Navigazione e dei Trasporti, Messina, agosto 1998

Atkins, *Training and staff requirements for railway staff in cross - border operations, Final Report, Annex 1(Country inventories) e Annex 2 (Cross-border case studies)*, 28 novembre 2002 (D G T R E N S T U D Y B 2 7 0 2 B / E 2 / S I 2 . 3 2 7 3 8 8)

Uniontrasporti Trasporti Logistica Infrastrutture, *I processi di liberalizzazione nel settore ferroviario*, aprile 2008

Isfort, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario comunitario e nazionale - Progress Report -*, settembre 2008

Protocollo di Intesa tra la Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e il Dipartimento della P.S. - Direzione Centrale per la Polizia Stradale, Ferroviaria, delle Comunicazioni e dei Reparti Speciali della Polizia di Stato per la

collaborazione istituzionale nel campo della sicurezza ferroviaria, 20 dicembre 2010

Baccelli O. - Cattaneo F., *Scenari e prospettive del sistema ferroviario italiano nel contesto di liberalizzazione europea*, febbraio 2011, CERTeT, Centro di Economia regionale, dei Trasporti e dei Turismo dell'Università Luigi Bocconi (<http://www.ferpress.it/wp-content/uploads/2011/03/Scenari-e-prospettive-del-sistema-ferroviario-italiano-nel-contesto-di-liberalizzazione-europea.pdf>).

Camera dei Deputati, Indagine conoscitiva, XVI Legislatura - IX Commissione (Trasporti), Seduta del 24 marzo 2011

L. Quaglino, *La bomba sua la macchina a vapore, Fisiologia e patologia del monopolio ferroviario italiano: il caso Arenaways*, in *Istituto Bruno Leoni Briefing Paper*, n. 118 del 27 novembre 2012 (http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL-BP_118-Arenaways.pdf).

Siti Internet

<http://www.mit.gov.it/mit/site.php> (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)

<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?o=vd&lm=3&id=18> (Direzione Generale per le Investigazioni Ferroviarie)

<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?o=vd&lm=3&id=17> (Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari)

<http://www.ansf.it/> (Agenzia Italiana per la Sicurezza delle ferrovie)

http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/era/index_it.htm (Agenzia Ferroviaria Europea)

<http://www.fsitaliane.it/> (Ferrovie dello Stato S.p.a.)

<http://www.trenitalia.com/> (Trenitalia S.p.a.)

<http://www.rfi.it/> (RFI S.p.a.)

http://ec.europa.eu/index_it.htm (Commissione europea)