



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia

**IL MERCATO DEI TRASPORTI PUBBLICI, TRA REGOLE E
DEREGOLAMENTAZIONE: IL CASO FLIXBUS**

Relatore:

Chiar.ma prof.ssa

Mirella PELLEGRINI

Laureando:

Roberto RACANO

Matr. 198481

ANNO ACCADEMICO 2017 - 2018

INDICE

INTRODUZIONE

PRIMO CAPITOLO: MERCATO DEI SERVIZI PUBBLICI E REGOLE

<i>1.1. Il concetto di servizio pubblico</i>	<i>5</i>
<i>1.2. Il fenomeno della privatizzazione</i>	<i>9</i>
<i>1.3. L'influsso del diritto comunitario</i>	<i>15</i>

SECONDO CAPITOLO: IL MERCATO DEI TRASPORTI PUBBLICI

<i>2.1. I trasporti di linea</i>	<i>18</i>
<i>2.2. Il processo di liberalizzazione</i>	<i>21</i>
<i>2.3. Autorità di settore</i>	<i>25</i>

TERZO CAPITOLO: IL CASO FLIXBUS

<i>3.1. La nascita di Flixbus</i>	<i>31</i>
<i>3.2. L'espansione nel mercato italiano</i>	<i>33</i>
<i>3.3. La norma antiflixbus</i>	<i>38</i>
<i>3.4. I risultati raggiunti</i>	<i>47</i>

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

INRODUZIONE

L'interesse per il settore dei servizi pubblici, e in particolare dei trasporti pubblici, nasce dall'analisi delle nuove imprese digitali, capaci di reinterpretare le regole del gioco e sviluppare un modo di fare *business* totalmente rivoluzionario.

Questo lavoro perciò affronta il cambiamento del settore, partendo dall'interpretazione basilare del servizio pubblico, passando per la definizione di trasporto pubblico, per arrivare infine all'analisi del caso d'azienda (Flixbus) che con il suo operato si è trovata ad affrontare controversie amministrative e governative.

Si intende così sottolineare l'importanza che queste innovazioni hanno nel mercato, e la necessità che il Governo tuteli, attraverso norme coerenti, l'adattamento di queste nuove realtà nel mercato preesistente, affinché ne traggano beneficio consumatori e produttori.

Questa tesi non vuole limitarsi a studiare il mercato dei trasporti pubblici come semplice approccio al diritto; piuttosto l'obiettivo è quello di analizzare a tutto tondo la regolamentazione del settore, comprendendone le dinamiche legate ai mezzi a cui si lega, in una visione imprenditoriale, ma al tempo stesso giurisprudenziale.

Nel primo capitolo vedremo l'interpretazione dottrina del concetto di servizio pubblico, da tempo al centro di numerosi dibattiti, con visioni differenti della definizione. Analizzeremo poi il fenomeno della privatizzazione che ha travolto il settore, dando un chiaro segnale alla concezione dello stesso. Importante per la comprensione dell'argomento

è la visione che il diritto comunitario ha dei servizi pubblici e i principi che segue per la determinazione degli stessi.

Il secondo capitolo affronta una sottoclasse di servizio pubblico, il settore dei trasporti pubblici, che rappresenta il fulcro di questa tesi. Partendo dalla definizione di trasporti di linea, anch'essa non del tutto concreta, cercheremo di interpretarla attraverso i principi delineati dal diritto europeo. Vedremo come il settore è stato stravolto dal processo di liberalizzazione e come il governo ha cercato di regolare questa libertà d'esercizio, con l'istituzione di autorità regolamentari apposite.

Nel terzo capitolo analizzeremo il caso Flixbus, la società tedesca che con il proprio innovativo *business model* ha conquistato il mercato dei trasporti, partendo dalla Germania, per poi espandersi in Europa e soprattutto in Italia. Studieremo la battaglia governativa che ha dovuto affrontare e superare, al fine di far valere la certezza del diritto e la libertà di concorrenza, sempre in conformità con i principi dell'Unione Europea. E infine analizzeremo la situazione attuale di Flixbus e le sue prospettive future.

PRIMO CAPITOLO

MERCATO DEI SERVIZI PUBBLICI E REGOLE

1.1. Il concetto di servizio pubblico

Il maggior problema di carattere dogmatico affrontato dal diritto in merito al concetto di pubblico servizio è quello di carattere definitorio.

Nell'ordinamento giuridico manca infatti la definizione di «*servizio pubblico*». Come vedremo, la stessa Carta costituzionale cita i servizi pubblici all'art. 43 ma non li definisce. In questo quadro la nozione oggi utilizzata di «*servizio pubblico*» è frutto dell'opera interpretativa della dottrina e della giurisprudenza ⁽¹⁾.

Diversamente da quanto si pensi, la nozione di servizio pubblico non sorge nelle scienze giuridiche, bensì in quelle economiche, in particolare nella scienza generale dell'amministrazione, che ingloba le discipline sopracitate. Seppur rinnovato nel tempo, questo concetto esprime in modo chiaro due posizioni chiaramente conflittuali: la responsabilità politica su attività connesse alla sfera pubblica ed il valore della concorrenza e del rispetto delle regole dell'economia ⁽²⁾.

A tal proposito, il concetto di servizio pubblico può essere interpretato secondo due concezioni di Stato differenti: la visione liberale, che lascia libera iniziativa privata a tutte le attività economiche, e quella

⁽¹⁾ L.R. PERFETTI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 2007, 266.

⁽²⁾ U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, 5.

dello stato sociale, secondo la quale le attività economiche devono essere assoggettate all'intervento pubblico, al fine di garantire l'eguaglianza, non solo giuridica, ma anche sostanziale, tra i cittadini ⁽³⁾.

Senza pretesa di dar conto diffusamente in questa sede dell'articolato dibattito sul tema, ci si limita a delineare brevemente le posizioni di dottrina e giurisprudenza ⁽⁴⁾.

Secondo una prima teoria, l'elemento identificativo del servizio pubblico è l'oggetto della prestazione e gli interessi perseguiti ⁽⁵⁾. Il servizio pubblico è riconducibile ad un fine, considerato proprio dello Stato, e si fonda sul carattere perseguito e sull'oggetto del servizio. In altre parole, il servizio è pubblico perché costituisce il mezzo predisposto e destinato al compimento di un determinato scopo pubblico o perché implicante un'utilità che avvantaggia la comunità.

La seconda teoria fonda la nozione su di un criterio soggettivo, individuando il carattere sulla base della natura del soggetto che vi attende ⁽⁶⁾. Secondo la definizione di De Valles, il servizio pubblico è *“una attività imputabile, direttamente o indirettamente allo Stato, volta a fornire prestazioni ai singoli cittadini; il concetto di prestazione rappresenta il tratto peculiare dell'istituto”* ⁽⁷⁾. Una nozione da

⁽³⁾ C. IANNELLO, *L' "idea" di servizio pubblico nella nuova disciplina interna e comunitaria*, Napoli, 2005, 52.

⁽⁴⁾ P. NOVARO, *La nozione di "servizio pubblico" nelle ricostruzioni della giurisprudenza*, in *Giustizia amministrativa*, 2006, 1024.

⁽⁵⁾ R. GAROFOLI, *La privatizzazione degli enti dell'economia*, Milano, 1998, 472 .

⁽⁶⁾ D. SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 1997, 51.

⁽⁷⁾ A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VI, Milano, 1930, 360.

abbandonare visto il predominio, nell'attuale concezione di pubblica amministrazione, della nozione obiettivata ⁽⁸⁾.

Merita anche un cenno l'orientamento del diritto comunitario che, come vedremo, si limita a estendere le regole di concorrenza pure ai servizi di interesse economico generale senza però utilizzare la locuzione «*servizio pubblico*». Dando in modo sintetico una definizione di servizi di interesse generale, si potrebbe dire che essi sono prestazioni o forniture erogati da imprese di carattere economico, in risposta ad una domanda intrinseca da parte di individui isolati o dalla collettività, che deve essere ritenuta meritevole di soddisfazione e tutela da parte dell'ordinamento. Inoltre, l'ordinamento si impegna a stilare un quadro regolamentare essenziale al fine di migliorare la qualità di mercato e di vita dei cittadini, contrastandone l'emarginazione. Pertanto, essendo l'uguaglianza e la competitività del sistema economico fini ultimi dell'Unione Europea, è chiaro come il diritto comunitario tenda a tutelare con maggiore enfasi gli interessi degli utenti economici, dal singolo individuo alle associazioni e imprese ⁽⁹⁾.

Il diritto comunitario mette in discussione il criterio soggettivo passando per l'art. 43 della Costituzione; esso prevede che, ai fini di utilità generale, la legge può riservare “*allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o d'utenti determinate imprese o categorie d'imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti d'energie o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere d'interesse generale*”, ammettendo perciò che attività definite di carattere pubblico possano, non solo essere

⁽⁸⁾ L.R. PERFETTI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 2007, 4.

⁽⁹⁾ F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale*, *Pubblicazioni del dipartimento di teoria dello Stato dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza"*, 2008, 54.

gestite anche da soggetti privati, ma addirittura essere sottratte agli enti pubblici e trasferite o riservate ad essi (¹⁰). A completamento dell'ammissione della teoria oggettiva è necessario far riferimento all'art. 41, commi 2 e 3, della Costituzione stessa; esso prevede che l'iniziativa economica privata non debba “*svolgersi in contrasto con l'utilità sociale*” e affida alla legge il compito di determinare “*i programmi e i controlli*” necessari affinché l'attività economica pubblica o privata “*possa essere indirizzata ed organizzata ai fini sociali*” (¹¹).

Si potrebbe stilare una lista delle caratteristiche economiche che un'impresa fornitrice di servizi di pubblica utilità deve possedere, in modo da sottolineare una distinzione approssimativa rispetto alle imprese che non gestiscono tali servizi. Tuttavia, è molto difficile segnare una netta separazione fra un'impresa “normale” e una di servizio pubblico, in quanto la prima categoria di impresa spesso possiede tutte le caratteristiche economiche della seconda.

(¹⁰) U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 2014, 54.

(¹¹) S. AMOROSINO, in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2016, 135.

L'autore spiega come gli articoli 41-47 siano il fulcro della “costituzione economica” italiana, che tra i suoi punti salienti annovera lo statuto giuridico dell'impresa e quindi dei servizi ad essa assoggettati.

1.2. Il fenomeno della privatizzazione

Dai temi sin qui trattati emergono elementi che dimostrano l'affermarsi dei principi che sono alla base di quel fenomeno noto come «*privatizzazione*».

Basti notare come all'interno della concezione di servizio pubblico l'accento è posto sempre di più sulla natura obiettivata dello stesso e non tanto sull'aspetto soggettivo, altresì nella nuova concezione di azienda pubblica si considera la stessa come un fenomeno produttivo che, in quanto tale, ha la necessità di raggiungere quegli equilibri necessari a garantire la continuità dell'azione nel tempo. Conseguenza di ciò è l'assegnazione agli enti pubblici della possibilità di costituire società partecipate dove l'utilizzo del modello organizzativo societario è ricondotto a ragioni di opportunità derivanti dall'evoluzione del mercato: l'una negativa, che la normativa sull'azione della pubblica amministrazione non regola adeguatamente l'esercizio di attività economiche, l'altra positiva, che l'iniziativa economia pubblica deve assumere le stesse forme di quella privata, onde evitare pregiudizi all'efficienza del mercato.

Allora il *trait d'union* rinvenibile nel fenomeno della privatizzazione starebbe ad indicare, per le vie brevi, il passaggio da un regime di diritto pubblico ad uno di diritto privato alla luce dell'incapacità delle categorie pubblicistiche di adattarsi al mutato scenario economico caratterizzato dalla globalizzazione ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Questo passaggio potrebbe, nell'ordinamento italiano, essere visto come un passaggio di natura generale visto che, secondo una certa interpretazione dell'art. 1 *bis* della legge 241 del 1990, riguarderebbe non solo che la pubblica amministrazione può utilizzare gli strumenti del diritto privato ma, altresì, che l'attività della pubblica amministrazione sia retta dalle norme del diritto privato

In questo contesto la privatizzazione diviene il toccasana per i mali del sistema economico – pubblico. Un toccasana che ha permesso di passare da una logica strumentale dell'intervento dell'ente pubblico nell'economia ad una di tipo opposta. Acquisiscono importanza così la ricerca di quegli equilibri economici, ritenuti non più secondari rispetto alla logica strumentale ⁽¹³⁾. Contemporaneamente acquisiscono rilievo le funzioni statali, tipicamente esercitate attraverso le *authorities* di regolazione ⁽¹⁴⁾ e di guida dei processi di mercato i quali, non vengono lasciati (del tutto) in mano ai privati ⁽¹⁵⁾ secondo la logica del passaggio dalla regolamentazione della struttura del mercato a una regolamentazione dei comportamenti degli operatori o dell'impresa monopolistica ⁽¹⁶⁾.

nell'adozione degli atti di natura autoritativa e salvo che la legge non disponga diversamente. In tema cfr. L.R. PERFETTI, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 373 ss..

⁽¹³⁾ R. MELE, *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, op. cit., 111.

⁽¹⁴⁾ Sui diversi significati di regolazione cfr. A. LA SPINA – G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Bologna, 2000. Che la regolazione fosse una parte importante del processo legislativo è dimostrato anche dall'art. 1 bis della legge 30 luglio 1994, n. 474 che subordinava le cessioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici alla creazione di autorità di regolazione indipendenti. Sul tema cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma – Bari, 2004, 130 ss..

⁽¹⁵⁾ Il ruolo di guida dei processi di mercato è stato assunto anche attraverso strumenti legislativi che attribuivano diritti atti a far sì che lo Stato (il cedente delle azioni) mantenesse la possibilità di esercitare un dirigismo politico sulle imprese.

Ci si riferisce, evidentemente, alla legge 30 luglio 1994, n. 474 che ha convertito con modificazioni il decreto legge 31 maggio 1994, n. 332 contenente “*Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni*” su cui anche il D.P.C.M. 10 giugno 2004 prevedendo, con la norma di cui all'art. 2, la possibilità di attribuire statutariamente allo Stato e, anche agli enti pubblici ai sensi dell'art. 2, comma 3, dei poteri speciali che, in quanto tali, costituiscono un surrogato della cosiddetta “*golden share*”. In tema cfr. G. ROSSI, *Privatizzazione e diritto societario*, in *Rivista delle società*, 1994, 395; G. MINERVINI, *Contro il diritto speciale delle imprese pubbliche privatizzate*, in *Rivista delle società*, 1994, 740 ss.; P. MARCHETTI, *Le privatizzazioni in Italia: la legge 474/1994 e ulteriori documenti*, in *Rivista delle società*, 1994, 748 ss.; P.G. JAEGER, *Privatizzazioni: “Public companies”; problemi societari*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1995, 5 ss.; ID, *Problemi attuali delle privatizzazioni in Italia*, in *Contratto e impresa*, 1995, 731 ss.; B. LIBONATI, *La faticosa accelerazione delle privatizzazioni*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1995, 66; R. COSTI, *Privatizzazione e diritto delle società per azioni*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1995, 77 ss.. Sui poteri speciali sono intervenute l'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 che ha degradato il diritto speciale alla stregua di un mero diritto di opposizione e, l'art. 1, co. 381 ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Sul tema cfr. da ultimo F. SANTONASTASO, *La saga della golden share tra libertà di movimento dei capitali e libertà di stabilimento*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2007, 302 ss.; F. GHEZZI – M. VENTORUZZO, *La nova disciplina delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici nel capitale delle società per azioni: fine di un privilegio?*, in *Rivista delle società*, 2008, 682 ss..

⁽¹⁶⁾ P. POPOLI, *I processi di privatizzazione*, op. cit., 27.

Proprio questa ricerca ha avuto come esito l'obiettivo di ridurre l'intervento diretto dello Stato nell'economia; l'affidare al mercato la funzione regolatrice dei processi di produzione, trasferimento e consumo dei beni; la deregolamentazione giuridica; la modifica delle regole di funzionamento degli enti pubblici.

Sono proprio questi obiettivi molteplici che dimostrano il perché dell'utilizzo non uniforme del termine, in letteratura economica e giuridica.

Volendo però accennare ad una classificazione tipica si può fare riferimento a quella utilizzata nell'ambito dei servizi pubblici dove, a seconda della intensità, sono stati introdotti i concetti di privatizzazione formale, sostanziale, funzionale e indiretta ⁽¹⁷⁾.

La prima, privatizzazione formale, anche definita «*privatizzazione in senso lato*» ⁽¹⁸⁾, ha quale obiettivo strategico la razionalizzazione delle aziende pubbliche statali sovvertendo – con l'utilizzo delle vesti del diritto di privato ovvero «*societarizzando*» l'attività istituzionale degli enti pubblici – le logiche inefficienti di gestione, responsabilizzando anche

⁽¹⁷⁾ La classificazione riportata è contenuta in P. POPOLI, *I processi di privatizzazione*, in R. MELE, *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, op. cit., 130.

Di solito nella manualistica di stampo giusamministrativistico si riscontra la semplice distinzione tra privatizzazione sostanziale e formale. In tema cfr. E. FRENI, *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Milano, 2003; E. ANGELETTI, *Privatizzazioni e efficienza della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario*, Milano, 2006; E. PERNA, *Privatizzazione formale/sostanziale e controllo della Corte dei conti*, in *Foro italiano*, 1993, 285 ss.; F. BONELLI, *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, 1996; AA.VV., *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, 1998. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia: profili giuridici*, (a cura di) R. GAROFOLI, op. cit., Milano 1998.

⁽¹⁸⁾ Nozione fornita in P. POPOLI, *I processi di privatizzazione*, op. cit., 130 che rimanda al lavoro di S. PREDA – R. RUOZI – F. BARONIO – M. GIORGINO, *Le privatizzazioni in Italia. Aspetti strategici, economici e finanziari*, 1993. In particolare questi autori contrappongono poi, a questo tipo di privatizzazione una del tipo “*in senso stretto*”.

grazie ad una maggiore autonomia nei confronti dell'ente pubblico azionista, il *management* ⁽¹⁹⁾.

La seconda, privatizzazione sostanziale o in senso stretto, è quel tipo di privatizzazione che ha come obiettivo finale il trasferimento a soggetti privati di azioni della società divenuta pubblica per mezzo del processo di privatizzazione formale ⁽²⁰⁾. Considerata da sempre, il secondo *step* ⁽²¹⁾ del fenomeno, si basa sulla teoria che la proprietà privata è più efficiente di quella pubblica data la sua incapacità di perdurare nel tempo senza il raggiungimento degli equilibri economici. Naturalmente non c'è condivisione sul tema della presunta efficienza privata che secondo alcuni non avrebbe alcun riferimento teorico visto che le differenti *performance* sono addebitabili ai meccanismi di mercato e di incentivazione del *management* ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Non vi è tuttavia condivisione in merito agli effetti salvifici della privatizzazione formale laddove, per un attimo, si ponga l'accento sulle possibili ingerenze che il socio pubblico possa effettuare sulla gestione senza sul presupposto che tra soci e amministratori vi è pur sempre un rapporto di fiducia.

⁽²⁰⁾ Per approfondire la connessione tra i due fenomeni si può consultare G. ZANETTI – G. ALZONA, *Capire le privatizzazioni*, 2000, 91 ss. e A. MACCHIATI, *Breve storia delle privatizzazioni in Italia: 1992 – 1999. Ovvero: si poteva fare meglio?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 1999, 448.

⁽²¹⁾ Spesso vengono criticati gli esiti dei processi di privatizzazione che spesso si sono conclusi solo col processo di carattere formale. Sul caso specifico italiano delle privatizzazioni dei grandi monopoli statali cfr. P. POPOLI, *I processi di privatizzazione*, in R. MELE, *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, op. cit., 157 ss..

A questo proposito si può consultare anche L.R. PERFETTI, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 241, ove viene evidenziato come la non coerenza tra i provvedimenti necessari a porre in atto i fenomeni di privatizzazione avendo “avuto luogo attraverso numerosi provvedimenti non sempre tra loro coerenti, aiuta a comprendere come tale fenomeno abbia contribuito a rendere ancor più labile il già incerto confine tra soggetti pubblici e privati”.

Da notare che anche la legislazione italiana ha lasciato trasparire la convinzione che la privatizzazione sostanziale fosse da considerarsi come secondo *step* di quella formale visto il susseguirsi cronologicamente della legge 29 gennaio 1992, n. 35 di conversione del decreto legge 3 ottobre 1991, n. 309 e della citata legge 30 luglio 1994, n. 474 che ha convertito con modificazioni il decreto legge 31 maggio 1994, n. 332.

Inoltre come vedremo in seguito all'analisi della disciplina riguardante l'affidamento dei servizi pubblici locali che la privatizzazione sostanziale sembra, sarà, un processo che interesserà molte società a totale partecipazione pubblica ai sensi dell'art 23 *bis*, co. 8, lett. a) della legge 20 novembre 2009, n. 166.

⁽²²⁾ G. DOSSENA, *Le denazionalizzazioni in Italia: condizioni e ipotesi di metodo*, in *Finanza, Marketing e Produzione*, 2002, 330 ss.

La terza, privatizzazione funzionale, si basa sul processo di trasferimento a soggetti privati di funzioni pubbliche mediante la distinzione, nel processo di erogazione di servizi pubblici, della funzione di fornitura e di produzione. Questo fenomeno noto come decentramento produttivo si può, nella realtà, riscontrare facilmente nella forma del «*contracting out*». Questa scelta ha come presupposti ragioni di ordine tecnico e/o politico. Spesso infatti si riscontra, comparando i livelli di efficienza raggiungibili dall'intervento pubblico ovvero privato, che anche per il mancato possesso del *know – how* necessario alla gestione del servizio sia più utile affidare la funzione di produzione al soggetto privato; altre volte invece la scelta può essere quella di lasciare ai privati alcune aree di interventi pubblico con la possibilità conseguente per l'ente pubblico medesimo di focalizzare l'attività strategica e di indirizzo ⁽²³⁾. Condizione necessaria del fenomeno di appalto, le cui ragioni sono state appena descritte, è quella di mettere i vari soggetti aspiranti alla gestione del servizio in concorrenza tra loro mediante il meccanismo di gara e che il servizio sia facilmente controllabile sotto il profilo della quantità e della qualità. Il tema della privatizzazione risulta in questo caso collegato a doppio filo ai temi della liberalizzazione del mercato, liberalizzazione che nel tema del *contracting out* risulta necessaria per abbassare i costi della fornitura del servizio ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ P. POPOLI, *I processi di privatizzazione*, op. cit., 137. L'Autore sottolinea di conseguenza la notevole importanza che assumono le forme contrattuali che devono regolare il rapporto tra il produttore e il fornitore.

⁽²⁴⁾ Sul tema delle liberalizzazioni e più in generale delle politiche per la concorrenza che sono, evidentemente, legate a doppio filo al tema della privatizzazione cfr. P. POPOLI, *La trasformazione dei mercati: dal monopolio alla concorrenza*, op. cit., 19 ss. L'Autore in particolare (39 ss.) parla delle politiche economiche basatesi sulla teoria della contendibilità dei mercati che spostano l'attenzione dal paradigma struttura – condotta – *performance*. Paradigma, quest'ultimo che, basato sulle economie di scala e sulla presenza di molti operatori entra in crisi nel momento in cui, bisogna valutare le economie di scala essendo le imprese incentivate, anche se operanti in regime di monopolio, ad operare efficientemente in base alla possibilità concreta di entrata nel mercato di concorrenti. A questo proposito si distingue tra concorrenza “nel mercato” e concorrenza “per il mercato” e di concorrenza “virtuale”.

La privatizzazione indiretta consiste, invece, nell'introdurre obiettivi di tipo privatistico nella gestione pubblica. Questa forma di privatizzazione si caratterizza per l'allargamento dell'autonomia decisionale dell'impresa rispetto all'autorità dell'ente proprietario; deburocratizzazione del processo decisionale; allineamento delle principali aree di gestione (investimenti, retribuzioni, occupazione) alle esperienze delle imprese private.

1.3. L'influsso del diritto comunitario

Come già detto, il diritto comunitario non fornisce alcuna definizione di “servizi pubblici”⁽²⁵⁾. Gli studi che si sono occupati della materia nel processo d'integrazione comunitaria, hanno concentrato le loro analisi soprattutto sull'ex art. 90 del Trattato (ora art. 86)⁽²⁶⁾.

L'espressione usata dal Trattato di “servizi di interesse economico generale” indirizza l'interprete ad individuare la categoria sulla base della rilevanza economica dell'attività, piuttosto che in relazione all'oggetto delle prestazioni ed ai destinatari di queste. Va inoltre rilevato che l'art. 86⁽²⁷⁾ tange in modo indiretto i servizi pubblici, in quanto stabilisce le relazioni tra Stato e imprese a cui sono affidati questi servizi, nonché le regole a cui sono sottoposte. Perciò, come già detto nei paragrafi precedenti, la particolare attenzione alla rilevanza economica dei servizi indica chiaramente che il punto di vista da assumere nell'interpretazione di questi servizi sia di tipo economico, ponendo a base i concetti di impresa ed attività economica⁽²⁸⁾. Occorre quindi tentare di dare una

⁽²⁵⁾ Per tale definizione anche in rapporto al concetto di servizio pubblico nel nostro ordinamento, G. RACCA, *I servizi pubblici*, 201 ss.

⁽²⁶⁾ M. RACCA, *I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto amministrativo* 1994, 204 ss.

⁽²⁷⁾ Secondo l'analisi di C. RANGONE ne “*I servizi pubblici nel diritto comunitario*”, è importante focalizzare l'attenzione sui primi due commi dell'art. 86.

Il primo afferma che “*Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 12 e da 81 a 89 inclusi*”.

Il secondo continua “*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità*”.

Il primo quindi vieta agli Stati di emanare misure contrarie alle norme del Trattato nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui sono riconosciuti diritti esclusivi, mentre il secondo ammette deroghe alle norme suddette quando ciò sia necessario per permettere alle imprese incaricate dei servizi di interesse economico generale di assolvere i compiti loro assegnati.

⁽²⁸⁾ C. RANGONE, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, 2009.

spiegazione in via preliminare di questi due concetti, per capire meglio il significato di servizio economico di interesse generale.

A riguardo, la giurisprudenza europea della Corte precisa: “È impresa qualunque entità che svolge un’attività economica, indipendentemente dalla forma giuridica e dal modo del suo finanziamento”. Quanto al concetto di attività economica, la Corte fa riferimento all’attività tesa ad offrire lavori e servizi su di un determinato mercato con scopo di lucro.

Inoltre, i servizi d’interesse economico generale, a differenza dei servizi ordinari, possono essere offerti su disposizione di autorità pubbliche qualora il mercato, in determinate circostanze, non sia sufficientemente incentivato a provvedervi da solo ⁽²⁹⁾. Perciò si nota come i servizi che si qualificano d’interesse economico generale, rappresentino prestazioni che le autorità pubbliche possono elevare ad interesse generale e che i meccanismi di mercato potrebbero non essere in grado di garantire in maniera soddisfacente. In questo caso i pubblici poteri potranno stabilire che le richieste di alcuni determinati servizi saranno soddisfatte mediante obblighi di servizio d’interesse generale. Si tratta dunque di attività che devono essere erogate ⁽³⁰⁾.

Nell’ipotesi in cui solamente un’impresa possa essere messa nelle condizioni di operare secondo alcuni criteri di redditività, andando così ad infrangere il regime concorrenziale, le autorità pubbliche si prenderanno

⁽²⁹⁾ *Comunicazione della Commissione 2000, in www.curia.eu.it, punto 14.*

⁽³⁰⁾ Vi è la possibilità di concedere diritti speciali ed esclusivi, o anche specifici meccanismi di finanziamento o ricorrere al caso più classico di obbligazioni di servizio universale. Gli obblighi di servizio pubblico possono essere imposti a tutti gli operatori del mercato, o, in taluni casi, è possibile designare un solo operatore o un numero limitato, senza necessariamente accordare diritti esclusivi. In tal modo si favorisce la massima concorrenza e la possibilità per gli utenti di scegliere il prestatore del servizio. *Cfr. Comunicazione della Commissione 2000, punti 17 e 18.*

carico di concedere diritti speciali o esclusivi per la prestazione del servizio in questione sotto forma di concessione ⁽³¹⁾.

Rispetto ai servizi ordinari, che costituiscono attività economiche, i servizi d'interesse economico generale tendono a soddisfare le esigenze fondamentali per lo sviluppo della comunità; la caratteristica fondamentale di questi servizi appare dunque essere il “*dovere di prestazione*” ⁽³²⁾. Qualora tali esigenze siano soddisfatte dal mercato, il ruolo dei pubblici poteri non dev'essere quello di erogatori, quanto piuttosto quello di regolatori, garantendo un corretto ed efficiente funzionamento del regime concorrenziale.

Alla luce di quanto detto finora, si nota la difficoltà a riconoscere una definizione precisa del concetto di “servizio pubblico” tra ordinamento italiano e comunitario. Perciò si ritiene che per approfondire la comprensione di questo tipo di servizi, occorra analizzare i singoli settori comunemente assoggettati a servizi pubblici. Infatti, nel capitolo successivo si prende in esame il mercato dei trasporti pubblici, da tempo al centro di numerosi dubbi giurisprudenziali e diatribe dottrinarie.

⁽³¹⁾ P. PETRONI, *I servizi pubblici alla luce del diritto comunitario*, in *Diritto Internazionale*, 2007.

⁽³²⁾ V. DE FALCO, *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Padova, 2003.

SECONDO CAPITOLO:

IL MERCATO DEI TRASPORTI PUBBLICI

2.1. I trasporti di linea

Con l'espressione trasporto pubblico si intendono tutti i mezzi di trasporto e le modalità organizzative volte a soddisfare il diritto alla mobilità servendosi di mezzi collettivi. Una prima definizione giuridica di trasporti di linea può essere individuata nell'art. 87, del Codice della strada italiano, da cui emerge che *“un veicolo si intende adibito al servizio di linea quando l'esercente, comunque remunerato, effettua corse per una destinazione predeterminata su itinerari autorizzati e con offerta indifferenziata al pubblico, anche se questo sia costituito da una particolare categoria di persone”*; l'art. prosegue al comma 2 *“possono essere destinati ai servizi di linea per trasporti di persone: gli autobus, gli autosnodati, gli autoarticolati, gli autotreni, i filobus, i filonodati, i filoarticolati e i filotreni destinati a tale trasporto”*(³³).

A livello nazionale, figurano inoltre leggi speciali relative al settore dei trasporti di linea, considerato di pubblico servizio. Nell'ordinamento italiano la nozione di servizio pubblico, seppur astratta, ha portato ad intendere i trasporti pubblici di linea come *“prestazioni amministrative, volte a garantire diritti tutelati a livello costituzionale, spesso gestiti in regime di riserva originaria di attività ai sensi dell'art. 43 della*

(³³) Articolo completo su <http://www.aci.it/i-servizi/normative/codice-della-strada/titolo-iii-dei-veicoli/art-87-servizio-di-linea-per-transporto-di-persone.html>.

Costituzione” (34). Dall’interpretazione della disciplina giuridica dei trasporti si definiscono i trasporti di linea, tramite la separazione da quelli non di linea (autotrasporto, servizio taxi). I primi sono caratterizzati da offerta al pubblico, predeterminazione di partenza, arrivo e percorrenza intermedia, orari e tariffe, i quali sono stati gestiti per lungo tempo in regime di concessione (35); i secondi vengono effettuati su richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta, con funzione complementare ed integrativa rispetto ai primi.

Il concetto di “linea” ha giustificato per molto tempo la gestione riservata ai pubblici poteri. Nella dottrina tradizionale la linea di trasporto è qualificata come “*un’entità giuridica, che è costituita da una potestà conformativa esercitata dall’autorità amministrativa*” (36) e che per sua stessa natura ammette un solo esercente, tanto che l’esclusività del diritto a favore del concessionario è stata considerata una conseguenza necessaria della concessione della linea di trasporto.

A partire dai primi anni Novanta, per dare attuazione al programma europeo di liberalizzazione dei servizi di interesse economico generale, è sorta la necessità di riformare il mercato dei trasporti pubblici per seguire il programma europeo di liberalizzazione dei servizi suddetti.

Infatti, il settore dei trasporti ricopre un ruolo centrale nella realizzazione del mercato unico europeo. *In primis*, per la realizzazione della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, i trasporti rappresentano uno strumento necessario. Inoltre, è

(34) N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, Bologna, 2003.

(35) G. CONETTI, *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008.

(36) M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1989, 195.

indispensabile un sistema di trasporti integrato ed efficiente, al fine di consentire una concorrenza equa tra operatori di diversi Stati membri. Come già detto però, la materia presenta caratteristiche che rendono la conformità delle discipline nazionali sui trasporti particolarmente complessa. Le difficoltà di uniformazione normativa derivano dal legame della disciplina dei trasporti con la conformazione territoriale dei singoli Stati e più in generale dal ruolo strategico dei trasporti nell'assetto economico e sociale di ciascun Paese ⁽³⁷⁾.

In questo contesto i trasporti di linea hanno iniziato ad essere concepiti come attività economiche, svolte nell'ambito di mercati concorrenziali, nei quali l'intervento della mano pubblica è giustificata solo in presenza di fallimenti di mercato valutati sulla base di criteri economici ⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ G. CONETTI, *Politiche comunitarie, Politica dei trasporti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1998.

⁽³⁸⁾ N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999.

2.2. Il processo di liberalizzazione

In virtù di quanto sin qui detto, la disciplina giuridica dei trasporti pubblici ha presentato mutamenti notevoli negli ultimi decenni. Il processo di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità introdotto dall'ordinamento europeo ha dato l'impulso al diritto italiano e ha comportato la necessità di riformare il modello di gestione tradizionale dei trasporti pubblici in modo da superare gli assetti tradizionali di carattere monopolistico che caratterizzavano i trasporti di linea, storicamente gestiti dallo Stato o affidati ad un unico esercente mediante concessione ⁽³⁹⁾.

Dal 2007, con il *Trattato di Lisbona*, la legislazione sul settore dei trasporti, come afferma l'art. 4, del TFUE, spetta alla competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri. Per la concretizzazione degli obiettivi dell'Unione, il Trattato identifica, con l'art. 90, «una politica comune nel settore dei trasporti». Risultano vietate le discriminazioni di prezzi e condizioni di trasporto nel traffico di merci interno dell'Unione fondate sul paese di origine o di destinazione dei prodotti trasportati (art. 95, TFUE). Le disposizioni del *Titolo VI (I Trasporti)* si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili; tuttavia *“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. Essi deliberano previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni”* (art. 100, TFUE).

Una delle norme più distintive del Titolo dedicato ai trasporti riguarda la deroga in merito alla norma comune di divieto di aiuti di Stato. L'art. 93 TFUE prevede l'ammissibilità degli «*aiuti richiesti dalle*

⁽³⁹⁾ N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999.

necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio». La suddetta norma speciale deroga la più generale disposizione di cui all'art. 106 TFUE che consente agli Stati di contravvenire al diritto della concorrenza nel rispetto di alcuni presupposti nell'ambito della gestione di servizi di interesse economico generale finalizzate all'adempimento della specifica missione loro affidata ⁽⁴⁰⁾.

L'art. 93 TFUE, diversamente dall'art. 107, che incoraggia un libero scambio tra Stati membri, cerca di evitare gli effetti negativi che potrebbero derivare da un'eccessiva libertà di concorrenza nelle modalità di trasporto, *“profondamente diverse per flessibilità operativa e per costi di avviamento e produzione”*, promuovendo finanziamenti per garantire lo scopo della parità tra operatori e *“garantire una migliore ripartizione del traffico tra le varie tipologie di trasporto”* ⁽⁴¹⁾.

Per evitare il rischio di un abuso della deroga sopracitata, prevista dall'art. 93 TFUE, il Consiglio ha varato uno dei primi atti in materia di politica comune dei trasporti al fine di circoscrivere la nozione di pubblico servizio: il reg. CEE, 26.6.1969, n. 1191. Tale regolamento ha indicato gli obblighi di servizio pubblico come *«obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni»* (art. 2, reg. CEE, n. 1191/1969) e ne ha prescritto la soppressione, salvo che per quelli *“necessari a garantire servizi di trasporto sufficienti in base all'interesse generale, alle possibilità di ricorso ad altre tecniche di trasporto ed alla*

⁽⁴⁰⁾ G. CONETTI, *Politiche comunitarie, Politica dei trasporti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1998.

⁽⁴¹⁾ M. P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte Speciale*, Tomo IV, Milano, 2007, 2181.

loro idoneità a soddisfare le esigenze di trasporto degli utenti” (art. 3, reg. CEE, n. 1191/1969) ⁽⁴²⁾.

Vi è seguita l’adozione del reg. CEE, 4.6.1970, n. 1107, in materia di aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile. Di seguito è stato istituito un regime speciale, per la concessione e il coordinamento di aiuti in materia di trasporti. Con il reg. CEE, 20.6.1991, n. 1893 è stata estesa anche al trasporto locale la disciplina del reg. n. 1191/1969 ed è stata sostituito l’obbligo unilaterale di oneri di servizio pubblico con l’imposizione di concludere contratti di servizio pubblico. Così sono stati definiti i contratti che le autorità di competenza di uno Stato membro possono stipulare con un’impresa di trasporto al fine di dotare la collettività di servizi di trasporto efficienti e sufficienti, *“tenendo conto segnatamente dei fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio o per offrire particolari condizioni tariffarie a favore di determinate categorie di passeggeri”* (art. 1.4, reg. CEE, n. 1191/1969, come modificato dal reg. CEE, n. 1893/1991). Il regolamento in questione risulta tuttavia incompleto non avendo disciplinato le modalità di affidamento di tali contratti lasciando perciò ampia discrezionalità agli Stati membri su tale aspetto ⁽⁴³⁾.

I regolamenti n. 1191/1969 e n. 1107/1970 relativi ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, sono stati abrogati dall’ultimo regolamento CE, 23.10.2007, n. 1370 (con l’esclusione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile). Il nuovo regolamento ha incluso il servizio del trasporto di passeggeri nella sfera

⁽⁴²⁾ N. RANGONE, *Tasporto IX) Regolazione dei trasporti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2006.

⁽⁴³⁾ N. RANGONE, *Tasporto IX) Regolazione dei trasporti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2006.

dei servizi di interesse economico generale; in quanto tale deve perciò essere offerto al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa, consentendo alle imprese un accesso diretto a finanziamenti pubblici e diritti esclusivi attraverso l'utilizzo dei contratti di servizio pubblico per compensare gli oneri derivanti dall'attività in questione ⁽⁴⁴⁾. Tuttavia, la normativa europea riserva alle autorità statali la regolazione delle risorse da attribuire alle imprese di trasporto in modo obiettivo e trasparente.

Il Trattato, infine, ordina per quanto concerne il caso specifico del mercato dei trasporti, un divieto generale agli Stati di imporre prezzi e condizioni che favoreggino, sostengano o proteggano qualsiasi impresa o industria in particolare, salvi i casi in cui tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione, la quale è autorizzata ad assumere le proprie decisioni solo dopo aver consultato tutti gli Stati membri interessati, mostrando un particolare interesse «da una parte, alle esigenze di una politica economica regionale adeguata, alle necessità delle regioni sottosviluppate e ai problemi delle regioni che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche e d'altra parte all'incidenza di tali prezzi e condizioni sulla concorrenza tra i modi di trasporto» (art. 96, TFUE) ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁴⁾ M. P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte Speciale*, Tomo IV, Milano, 2007.

⁽⁴⁵⁾ G. CONETTI, *Politiche comunitarie, Politica dei trasporti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1998.

2.3. Autorità di settore

Dall'analisi della disciplina dei pubblici servizi, in particolare dei trasporti pubblici, emergono tutte le questioni collegate al regime giuridico, in continuo mutamento, delle industrie a rete ed al riposizionamento del ruolo dello Stato nei settori di pubblica utilità. L'imposizione delle riforme liberali da parte del diritto europeo ha portato, non solo ad una profonda evoluzione normativa, ma anche ad una concezione nuova del settore dei trasporti “*un campo soggetto alle regole di mercato nel quale l'interesse alla tutela della concorrenza assume un ruolo centrale*”⁽⁴⁶⁾. Tuttavia, questa formale realizzazione della dottrina comunitaria non appare ancora ben radicata in Italia, in cui i poteri pubblici continuano a resistere in ogni modo affinché non cedano il loro controllo in tale campo, e perciò non appare sufficiente a realizzare una concreta liberalizzazione del mercato, come auspicato dalla Comunità Europea. Per molto tempo in Italia è mancata una vera e propria autorità di regolazione terza, il ciò ha reso difficile quanto sopradetto⁽⁴⁷⁾.

La nota metafora del passaggio dallo Stato interventista allo Stato regolatore⁽⁴⁸⁾ manifesta l'avvento di liberalizzazione e privatizzazione di grandi industrie di pubblica utilità, grazie al solo utilizzo di legittimi strumenti di intervento pubblico nell'economia. Il più delle volte questo tipo di fenomeno ha portato alla conseguente nascita e sviluppo di autorità indipendenti, sia dalle imprese regolate, che dal potere politico⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ L. LORENZONI, *Trasporti pubblici, Diritto on line*, 2014.

⁽⁴⁷⁾ M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995.

⁽⁴⁸⁾ Per approfondimenti, G. MAJONE, *From the Positive to the Regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance*, in *Journal of Public Policy*, 17, 2, 1997, 139-167.

⁽⁴⁹⁾ M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995.

Così le riforme delle industrie a rete hanno fatto pressione sui governi affinché creassero autorità indipendenti, capaci di assolvere a particolari esigenze quali, la necessità di affrontare questioni tecniche particolarmente complesse, quella di assumere impegni credibili e di lungo periodo con gli imprenditori privati, di adottare scelte impopolari e di dare attuazione agli obblighi imposti da attori sopranazionali ⁽⁵⁰⁾.

I vantaggi che derivano dall'istituzione di un'autorità indipendente alla quale poter delegare i poteri del Governo risultano innumerevoli e piuttosto significativi nel settore dei trasporti di linea. In primo luogo, con l'introduzione dell'obbligo di libero accesso e non discriminatorio all'attribuzione di licenze e all'utilizzo della rete alle imprese propense ad operarvi comportano una serie di problemi di ordine tecnico: l'Autorità regolatrice deve possedere un'elevata competenza tecnica settoriale, con la conoscenza delle caratteristiche dell'industria in questione e giocare un ruolo neutro ed imparziale nel rispetto degli interessi economici in ballo ⁽⁵¹⁾.

Un ulteriore vantaggio si riscontra nell'esigenza di coordinamento tra politiche di investimenti, gestione dell'infrastruttura e necessità di sussidi. Difatti, la creazione di un'autorità amministrativa indipendente è necessaria per la gestione corretta e coerente dei fondi appositi per coprire gli elevati costi di mantenimento e per garantire il rispetto degli oneri di servizio pubblico. La volontà dello Stato di affidare poteri decisionali ad entità indipendenti consente di separare le scelte industriali dalle dinamiche politiche, favorendo l'attuazione di strategie economiche a

⁽⁵⁰⁾ M. THATCHER, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, in *West European Politics*, 25, 1, 130.

⁽⁵¹⁾ F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Varese, 2010.

lungo termine che incrementino l'efficienza e l'attrattività del settore, in modo da richiamare l'interesse degli investitori privati ⁽⁵²⁾.

Infine, il diritto europeo ha imposto al Governo italiano la costituzione di un'autorità di controllo, indipendente da altri operatori del settore, per sorvegliare sull'assenza di alterazioni e abusi all'interno di un mercato che, le riforme liberali, hanno spinto verso la concorrenza. Infatti, è stato l'art. 30, co.1 della dir. 2001/14/CE ad introdurre per la prima volta nel settore dei trasporti, in particolare quello ferroviario, l'obbligo di istituire un organismo di regolazione indipendente rispetto alle imprese regolate ed in particolare al soggetto anteposto all'assegnazione dell'impiego delle infrastrutture ed alla definizione del canone relativo ⁽⁵³⁾. L'Italia, ha preposto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti come organismo di regolazione ⁽⁵⁴⁾. A tale disposizione è seguita l'istituzione di un apposito Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (U.R.S.F.) interno al Ministero e "operante alle dirette dipendenze del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti" (art. 16 del d.P.R. 2.7.2004, n. 184).

Lo Stato italiano è però stato messo in mora dalla Commissione per l'attuazione scorretta delle disposizioni comunitarie di liberalizzazione del settore ferroviario. Infatti, nel contesto dell'industria ferroviaria italiana, il quale proprietario si identifica nel gruppo societario F.S., che è interamente controllato dallo Stato, l'indipendenza del regolatore dalle imprese regolate implica necessariamente l'indipendenza anche dal Governo (che in questo caso però, è azionista e concessionario dell'attività

⁽⁵²⁾ M. D'ALBERTI, *Autorità indipendenti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995.

⁽⁵³⁾ G. CONETTI, *Politiche comunitarie, Politica dei trasporti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1998.

⁽⁵⁴⁾ Secondo quanto disposto dall'art. 37, d.lgs. 8.7.2003, n. 188, attuativo delle direttive europee del cd. primo pacchetto ferroviario.

di gestione della rete) ⁽⁵⁵⁾. La Commissione ha tenuto a sottolineare con particolare riguardo l'infrazione italiana in merito "all'indipendenza dei soggetti deputati all'assolvimento delle funzioni essenziali connesse con l'accesso all'infrastruttura ferroviaria, in particolare quelle relative all'assegnazione delle tracce e all'imposizione dei diritti di accesso alla rete, al sistema di tariffazione dell'accesso alla rete ed ai poteri ed all'autonomia dell'organismo di regolazione" ⁽⁵⁶⁾. In seguito alla sanzione, il Governo italiano ha perciò dovuto attuare misure per consolidare l'autonomia funzionale e finanziaria dell'U.R.S.F., assegnandogli la facoltà di emettere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei soggetti controllati (art. 2, co. 1, d.l. 25.9.2009, n. 135). Malgrado ciò, nel luglio 2011 la Commissione europea ha presentato ricorso contro l'Italia alla Corte di Lussemburgo, sollecitando l'indispensabile autonomia del regolatore dalle imprese regolate ⁽⁵⁷⁾.

Così, in risposta alla decisione della Corte di Giustizia è stato adottato il d.l. 6.12. 2011, n. 201, che detta "disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", modificato in seguito nella l. 22.12.2011, n. 214, con la quale è stata istituita un'Autorità amministrativa indipendente per il settore dei trasporti (art. 37 D.L. 201/2011). La definitiva attuazione dell'Autorità è avvenuta solo nell'agosto 2013 (con il d.P.R. 9.8.2013) dopo un problema relativo alla nomina dei rappresentanti. Tuttavia, solo nel gennaio 2014 l'Autorità è diventata pienamente operativa grazie all'approvazione del Regolamento

⁽⁵⁵⁾ L. LORENZONI, *Trasporti pubblici, Diritto on line*, 2014.

⁽⁵⁶⁾ Commissione europea – Procedura di infrazione n. 2008/2097.

⁽⁵⁷⁾ G. CONETTI, *Politiche comunitarie, Politica dei trasporti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1998.

del 15.1.2014, con cui sono stati disciplinati i procedimenti decisionali dell’Autorità ⁽⁵⁸⁾.

Tra i compiti principali assegnati all’Autorità ci sono quelli di assicurare l’efficienza allocativa delle risorse ed il contenimento dei costi (al fine di massimizzare la produttività), di garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (con lo scopo di favorire la mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano). L’Autorità regola l’accesso alle reti di trasporto; “definisce i criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi; stabilisce le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico” ⁽⁵⁹⁾; inoltre definisce alcuni diritti su cui gli utenti possono rifarsi nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto, tra cui quelli di natura risarcitoria. In aggiunta l’Autorità definisce le modalità previste per i bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e “delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, nonché i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e di verifica del rispetto dell’obbligo di garantire l’accesso con riferimento al trasporto ferroviario regionale” ⁽⁶⁰⁾. Infine, l’Autorità è competente in materia di vigilanza, con poteri sanzionatori e inibitori nei confronti degli operatori che agiscono in modo anticoncorrenziale.

L’Autorità ha obblighi di pubblicità nei confronti delle Camere, con lo scopo di garantire la responsabilità ed il controllo del settore. In materia

⁽⁵⁸⁾ M. D’ALBERTI, *Autorità indipendenti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995.

⁽⁵⁹⁾ L. LORENZONI, *Trasporti pubblici, Diritto on line*, 2014.

⁽⁶⁰⁾ M. D’ALBERTI, *Autorità indipendenti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995.

di “approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali” prevalgono le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell’economia e delle finanze nonché del CIPE a quelle dell’Autorità competente ⁽⁶¹⁾.

Uno dei primi atti dell’Autorità di regolazione dei trasporti riguarda proprio la liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario. In seguito alle difficoltà, tendenti all’impossibilità, di ingresso nel mercato riscontrate dalle imprese ferroviarie, l’Autorità ha avviato un procedimento di regolazione mirato ad incentivare la concorrenza e una migliore efficienza produttiva, con un conseguente contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori ⁽⁶²⁾.

In conclusione, dall’analisi del caso italiano si evince che, nonostante la sfera giuridica nazionale abbia aperto le porte agli obiettivi comunitari di liberalizzazione, il passaggio dal regime monopolistico ad uno effettivamente concorrenziale ha necessariamente bisogno di una regolazione efficace, credibile e coerente, capace di unire l’interesse pubblico alle logiche commerciali della gestione d’impresa. La nascita di un’autorità di regolazione indipendente è solo un primo passo verso tale direzione; tuttavia il Governo italiano si mostra piuttosto indolente a riguardo e appare poco intenzionato a voler cedere il proprio potere di influenza sul settore.

⁽⁶¹⁾ L. LORENZONI, *Trasporti pubblici, Diritto on line*, 2014.

⁽⁶²⁾ G. CONETTI, *Politiche comunitarie, Politica dei trasporti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1998.

TERZO CAPITOLO:

LA NASCITA DI FLIXBUS

3.1. La nascita di Flixbus

Flixbus è una società operante nel settore della mobilità extra-urbana su gomma che offre servizi di trasporto *low-cost* in tutta Europa.

Fondata nel 2011 a Monaco di Baviera da Daniel Krauss, Jochen Engert e André Schwämmlein, Flixbus lancia il suo primo percorso solamente nel febbraio 2013 in seguito alla deregolamentazione tedesca del mercato dei trasporti su gomma ⁽⁶³⁾ e in meno di un anno si trova ad operare su tutto il territorio nazionale. Dopo la fusione con la *start-up* “*MeinFernbus*”, nel 2015 è iniziata l’espansione internazionale con la creazione di reti domestiche in Italia, Francia, Austria, Paesi Bassi e Croazia, e internazionali verso Scandinavia, Spagna, Inghilterra ed Europa centrale e orientale. Nel giugno 2016 acquisisce la rivale “*Megabus*” diventando leader del mercato in questione.

Essa opera grazie ad una piattaforma digitale di mobilità internazionale, servendosi di *partnership* con compagnie indipendenti di autobus a carattere regionale che sono responsabili per la gestione del pullman e per l’esecuzione dei percorsi. Il team di Flixbus si occupa

(⁶³) Per approfondimenti sul tema consultare: A. KNORR, A. LUEG-ARNDT, *Intercity bus deregulation in Germany – Intramodal and intermodal effects after two years*, in *Research in Transportation Economics*, 11, 2016, 323-32; Z. NETZER, *Derailing the Train: How Intercity Buses Are Changing the Way We Travel in Germany*, 17, 12, 2014.

invece di organizzazione e logistica: pianifica la rete di viaggi, prestando particolare attenzione alle politiche di prezzo e alla qualità del servizio, il marketing e i servizi per il cliente. Inoltre, si impegna a reperire le autorizzazioni ufficiali a livello governativo. La compagnia tedesca sottolinea la sostenibilità dei suoi autobus a lunga percorrenza, i prezzi più bassi e il Wi-Fi gratuito a bordo. Questo *business model* è risultato ad oggi particolarmente efficace, portando ad una rapida espansione dell'azienda tedesca e un'ottima velocità di crescita sul mercato internazionale ⁽⁶⁴⁾.

Attualmente Flixbus offre la rete di autobus a lunga percorrenza più estesa di tutta Europa con numeri impareggiabili dai *competitor*: quasi 1000 dipendenti all'attivo, 100 milioni di clienti dal lancio (40 milioni solo nel 2017), un collegamento tra 1700 destinazioni in 28 paesi (numeri in crescita), circa 250000 collegamenti al giorno tra le città europee ⁽⁶⁵⁾. Inoltre, all'acquisto del biglietto online, i clienti possono scegliere di compensare le loro emissioni di CO2 con un piccolo contributo (che va dall'1 al 3% del prezzo del biglietto), promuovendo così un modello ecosostenibile.

L'obiettivo di Flixbus non è solo quello di fornire un servizio di qualità a basso prezzo, bensì fare in modo che il viaggio in autobus diventi un'alternativa a quello in treno e in aereo.

⁽⁶⁴⁾ "Concorrenza sleale", bus economici a rischio, su *LaStampa.it.*, 2017.

⁽⁶⁵⁾ Dati e info disponibili sul sito internet *www.flixbus.it*.

3.2. L'espansione nel mercato italiano

Il 15 luglio 2015 Flixbus, attraverso il proprio sito ufficiale, annuncia il suo arrivo in Italia con l'inaugurazione di linee nazionali e internazionali. La compagnia tedesca precisa sin da subito le proprie intenzioni di volersi espandere, prevedendo la creazione di mille posti di lavoro, e di voler diventare leader anche nel mercato italiano ⁽⁶⁶⁾.

Ma facendo un passo indietro, vediamo come Flixbus ha potuto insediarsi nel territorio italiano.

Fino al 2005 ogni tratta era servita esclusivamente da un solo operatore, poiché tutti coloro che volevano trasportare persone da una regione all'altra su autobus di linea necessitavano di una concessione amministrativa da parte del Ministero dei Trasporti. A fine anno il governo Berlusconi III liberalizzò i servizi di trasporto pubblico interregionale su gomma attraverso il decreto legislativo 285/2005 ⁽⁶⁷⁾ che andava a riformare questo sistema, sostituendo il regime delle concessioni con uno basato su autorizzazioni di durata quinquennale. Questo nuovo sistema favoriva la libera concorrenza, permettendo a tutte le imprese autorizzate (le autorizzazioni non hanno carattere esclusivo) di offrire il servizio. Lo stesso decreto, per tutelare le aziende concessionarie e dar loro il tempo necessario per adattarsi al nuovo regime concorrenziale, fissò un periodo transitorio di otto anni e stabilì che il passaggio dalle concessioni alle autorizzazioni sarebbe effettivamente avvenuto soltanto a partire dal

⁽⁶⁶⁾ Comunicato stampa completo su <https://www.flixbus.it/azienda/stampa/comunicati-stampa/flixbus-arriva-in-italia>.

⁽⁶⁷⁾ Si fa riferimento al *Decreto Legislativo 21 novembre 2005, n. 285* in materia di "Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 6 del 9 gennaio 2006 - Supplemento Ordinario n. 5.

primo gennaio 2014. Per una volta l'Italia aveva fatto da capo-fila ⁽⁶⁸⁾, dando il via ad alcuni provvedimenti dell'Unione Europea funzionali alla piena liberalizzazione del settore in tutti i paesi membri, ma l'interminabile durata del periodo transitorio ha fatto sì che i primi effetti concreti della deregolamentazione si siano manifestati in altri Paesi.

Esaminando la domanda di trasporto pubblico su gomma in Italia si nota come essa sia elevata, soprattutto nel Sud Italia, dove la carenza di infrastrutture ferroviarie e aeroportuali ha attirato grandi investimenti da parte dell'azienda tedesca, che ha visto in questo mercato enormi opportunità. Anche per questo motivo, la liberalizzazione ha dato luogo a un vero e proprio boom del settore: dati relativi al periodo 2013-2015 attestano come siano aumentate le tratte servite (del 33%), la frequenza dei servizi (del 38%), i modelli di offerta (intercity, notturni, ecc.), e i segmenti tariffari ⁽⁶⁹⁾.

In Italia, la prima compagnia ad approfittare di questa riforma è stata Megabus nel giugno 2014 (all'epoca leader europeo del settore) avviando diversi collegamenti e che con tariffe molto vantaggiose, a partire anche da un euro, aveva portato in Italia una visione moderna del trasporto su gomma; in soli due anni però, Flixbus ha conquistato frazioni sempre più ampie del mercato italiano (ed europeo) grazie ad un modello di business innovativo e, come suddetto, ha acquisito le attività della concorrente, diventando così un colosso europeo dei trasporti di linea. I clienti e le tratte servite sono aumentati mese dopo mese, spinti sicuramente dall'effettiva

⁽⁶⁸⁾ Su questo tema interviene Giacomo LEV MANNHEIMER nel Focus dell'ISTITUTO BRUNO LEONI, *Gli autobus low cost e la concorrenza "leale"*, in cui ricostruisce lo scenario giuridico ed economico in cui operano le società di autobus low cost, dalla liberalizzazione del trasporto interregionale su gomma a oggi.

⁽⁶⁹⁾ Dati analizzati dall'ISTITUTO BRUNO LEONI nel Focus precedentemente citato, *Gli autobus low cost e la concorrenza "leale"*.

convenienza e qualità del servizio, ma fondamentale per questa rapida crescita è stato il *word of mouth* ⁽⁷⁰⁾ tra i consumatori, in particolare tra gli under 40 che costituiscono la fetta maggiore dei passeggeri dell'autobus verde e sono attratti da prezzi convenienti e servizi tecnologici come il Wi-Fi. Da dicembre 2015 a luglio 2017 si attestano intorno a 7 milioni i passeggeri trasportati da Flixbus in Italia, con conseguenze positive nel mercato dei trasporti su gomma che registra il doppio dei clienti rispetto al 2016 ⁽⁷¹⁾. Attualmente l'Italia rappresenta il mercato con il tasso di crescita più elevato per Flixbus ⁽⁷²⁾.

Si denota quindi l'enorme successo dell'impresa tedesca sul territorio italiano grazie al proprio *smart business model* che ha contrastato e sovrastato le vecchie compagnie, ormai obsolete, operanti nel settore; di fatti, essa sfrutta la sua posizione di esclusivo intermediario per implementare al massimo le performance della piattaforma digitale: la sua fruibilità e la semplicità con la quale è possibile prenotare un viaggio (insieme a tariffe parecchio vantaggiose) costituiscono la chiave del successo di Flixbus, soprattutto tra le nuove generazioni.

Questo modello di business ricalca, per certi versi, quello di *Uber*: non è proprietaria dei mezzi e non ha autisti alle proprie dipendenze, ma si occupa sostanzialmente di intermediare domanda e offerta. Uber è un'azienda che offre un servizio di trasporto automobilistico privato non di linea, che attraverso un'applicazione su smartphone permette di collegarsi con un semplice click ad una rete di autisti che

⁽⁷⁰⁾ Termine inglese utilizzato soprattutto nell'ambito del web marketing. Letteralmente è il *passaparola*, ed indica il diffondersi, attraverso una rete sociale, di informazioni o consigli in forma diretta tra soggetti.

⁽⁷¹⁾ Dati elaborati dalla testata giornalistica *Trasporti-Italia.com*.

⁽⁷²⁾ Come dichiarato da Andrea INCONDI, Managing Director di Flixbus, in una recente intervista. Egli è consapevole di aver rivitalizzato un settore in decadenza e prevede un'ulteriore crescita nel nostro Paese. Intervista completa al link <https://www.trasporti-italia.com/articoli/articolo/32426>.

svolgono la stessa funzione dei taxi, ma in maniera differente sia dal punto di vista del pagamento che del raggiungimento del servizio ⁽⁷³⁾: tramite l'App il consumatore ha una mappa con gli autisti più vicino a sé e può prenotare uno di questi con un semplice click e dopo aver utilizzato il servizio il pagamento avviene unicamente online, senza l'utilizzo di denaro contante. In Italia il servizio opera nel settore degli NCC (Noleggio con Conducente) ⁽⁷⁴⁾ e i *driver* della compagnia californiana non necessitano di una licenza particolare, ma devono solo rispettare certi requisiti. Uber rappresenta, insieme ad *AirBnb* (nel settore alberghiero), una delle principali esponenti della *Sharing Economy* ⁽⁷⁵⁾.

La prima apparizione di Uber in Italia è stata nel 2013 ⁽⁷⁶⁾ e il suo rivoluzionario modello di business aveva sin da subito spiazzato il mercato, soprattutto quello dei taxi. Sollecitato dalle continue proteste dei tassisti che lamentavano soprattutto il fatto che i driver non necessitassero di licenze particolari, il Governo ha dapprima nel 2015 sospeso l'attività di *UberPop* (la versione più economica del servizio) e nel 2017 ha sentenziato il blocco di tutti i servizi Uber; l'ordinanza poi è stata sospesa in seguito al reclamo della compagnia, anche se attualmente in Italia è disponibile solo il servizio nella sua forma più costosa, *UberBlack*.

Allo stesso modo, nel 2017 Flixbus è entrato in un ciclone di controversie legali che volevano la compagnia bavarese fuori dal mercato. Appare perciò consueto che queste nuove realtà digitali che portano sostanziali cambiamenti nel mercato italiano riscontrino problematiche

⁽⁷³⁾ Info su <https://www.uber.com/newsroom/company-info/>.

⁽⁷⁴⁾ Per approfondimenti <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-02-12/uber-e-l-italia-storia-d-amore-turbolenta-lunga-cinque-anni-172832.shtml?uuid=AEJV2nwD>.

⁽⁷⁵⁾ Per approfondimenti sul tema J. HAMARI, M. SJÖKLINT, A. UKKONEN *The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption*.

⁽⁷⁶⁾ <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-02-12/uber-e-l-italia-storia-d-amore-turbolenta-lunga-cinque-anni-172832.shtml?uuid=AEJV2nwD>.

dovute primariamente a normative inadeguate o comunque poco amichevoli ⁽⁷⁷⁾).

⁽⁷⁷⁾ Da *FlixBus*, a rischio la permanenza in Italia di *SmartNation*.

3.3. La norma antiflixbus

Dopo aver conquistato il mercato italiano in soli due anni, Flixbus ha addosso gli occhi del governo. Nel febbraio 2017 viene approvato il decreto Milleproroghe ⁽⁷⁸⁾ dell'anno precedente, in cui quattro senatori del centrodestra (Lucio Tarquinio, Francesco Bruni, Luigi D'Ambrosio Lettieri e Luigi Perrone) riescono ad inserire, in aggiunta al comma 3 dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, (in materia di "Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale") un codicillo che così recita: *"Nell'ambito dei servizi di linea interregionale di competenza statale per riunione di imprese ai fini del presente comma si intende il raggruppamento verticale o orizzontale; per raggruppamento verticale si intende un raggruppamento di operatori economici il cui mandatario esegue le attività principali di trasporto di passeggeri su strada e i mandanti quelle indicate come secondarie; per raggruppamento orizzontale si intende un raggruppamento in cui gli operatori economici eseguono il medesimo tipo di prestazione"* ⁽⁷⁹⁾. Così si è tentato di sancire che esclusivamente gli operatori di trasporto, o i raggruppamenti guidati da un'impresa che opera in questo settore, possono lecitamente trasportare i passeggeri su tratte interregionali.

Un vero e proprio provvedimento *contra aziendam*, che andava a colpire implicitamente Flixbus. Infatti, in quanto piattaforma digitale per la prenotazione dei biglietti che supervisiona l'attività dei pullman senza

⁽⁷⁸⁾ Il Milleproroghe il decreto che a scadenza fissa viene emanato dal Governo alla fine dell'anno per posticipare l'entrata in vigore di alcune disposizioni normative. Nel Decreto Milleproroghe vengono prorogate o risolte alcune disposizioni urgenti prossime alla scadenza.

⁽⁷⁹⁾ Testo del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 304 del 30 dicembre 2016), art. 9, comma 2-bis.

possederli in prima persona, la compagnia tedesca non esegue alcuna attività di trasporto e, non potendo più essere perciò mandataria, dall'oggi al domani si trovava a risultare illegale per l'ordinamento italiano.

Immediati sono stati i dissensi a questa scelta del Governo da parte di giornali, consumatori, politici. Degno di nota è stato il parere nettamente contrario dell'Agcm, che attraverso una segnalazione inviata al Parlamento, ha evidenziato come *“l'esclusione di aziende già esistenti e attive nel mercato perché improvvisamente prive dei criteri inseriti dall'articolo 9, comma 2 bis”* comporti *“effetti fortemente anticoncorrenziali nel settore dei trasporti di passeggeri su strada con danni diretti e tangibili per i consumatori”* ⁽⁸⁰⁾. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato conclude sancendo che *“non pare dunque conferente a questi principi ⁽⁸¹⁾ una norma che impedisce in maniera esplicita a un operatore particolarmente dinamico e competitivo lo svolgimento della propria attività”*.

Importante però, ai fini del ripensamento da parte del Governo, è stata la protesta avanzata in particolar modo dai deputati Sergio Boccadutri, Andrea Mazziotti e Daniele Capezzone, i quali, sulla stessa riga dell'Agcm, hanno sottolineato come un provvedimento simile porterebbe, non solo a una violazione delle norme a tutela della concorrenza, ma anche un danno ai milioni di passeggeri italiani che negli ultimi anni hanno scelto Flixbus come mezzo ideale per spostarsi. Con il loro intervento del decreto Enti

(⁸⁰) AGCM, Bollettino Settimanale Anno XXVII - n. 12, *SERVIZI AUTOMOBILISTICI INTERREGIONALI DI COMPETENZA STATALE*, 27, pubblicato sul sito www.agcm.it, 3 aprile 2017.

(⁸¹) Si fa riferimento ai principi del Regolamento (CE) n. 1071/2009 in merito alle condizioni da rispettare per esercitare la “professione di trasportatore su strada” ha quale obiettivo prioritario quello di “realizzare un mercato interno dei trasporti su strada caratterizzato da condizioni eque di concorrenza”.

Locali ⁽⁸²⁾, sono riusciti a far fare un passo indietro al Governo, che ha promosso l'idea di *“adottare ogni atto normativo utile, per rimuovere ogni ostacolo alla piena attività di soggetti già attivi sul mercato dei servizi automobilistici di linea interregionale”* ⁽⁸³⁾ e ha abrogato la norma.

Risolta questa *“figuraccia all'italiana”* ⁽⁸⁴⁾, Flixbus sembrava apparentemente libera di operare sul territorio nostrano. Senonché, l'emendamento è rispuntato identico nella *“manovrina”* ⁽⁸⁵⁾ di fine maggio, questa volta promosso da una fazione del PD e approvato dalla commissione presieduta da Francesco Boccia, deputato piuttosto critico verso le imprese tecnologiche ⁽⁸⁶⁾.

Infatti, come si nota dal testo del disegno di legge ⁽⁸⁷⁾, al comma 12-bis dell'art. 27, le parole utilizzate sono esattamente le stesse, ed estromettono ancora una volta dal mercato i mandatari che operano tramite raggruppamento di imprese (RTI) di tipo verticale e che non svolgono l'attività di trasporto come quella principale. Così, gli operatori precedentemente provvisti di autorizzazione ministeriale avrebbero dovuto adeguarsi alla norma entro ottobre 2017, pena decadenza dell'autorizzazione stessa.

Peraltro, l'approvazione della manovra avveniva in concomitanza con la pubblicazione di quattro sentenze del TAR del Lazio che

⁽⁸²⁾ Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante *“Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”*.

⁽⁸³⁾ *La legge anti FlixBus: che cosa è successo e che cosa succederà*, su GQ Italia, 2017.

⁽⁸⁴⁾ Così aveva definito la situazione creatasi il deputato Mazziotti.

⁽⁸⁵⁾ Si fa riferimento alla manovra di correzione dei conti imposta dall'Europa.

⁽⁸⁶⁾ *Come ha fatto soldi Flixbus e perché in Italia è nei guai*, su www.agi.it/economia,

⁽⁸⁷⁾ DISEGNO DI LEGGE N. 2853 - approvato dalla Camera dei deputati il 1° giugno 2017

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo, 235, art. 27, comma 12-bis.

Testo completo su <http://www.lagazzettadeglientilocali.it/wp-content/uploads/DDL-manovrina.pdf>.

rigettavano i ricorsi presentati dalle società concorrenti Marozzi, Liscio e Cotrab ⁽⁸⁸⁾, sancendo ancora una volta la piena legittimità e conformità alla normativa di settore delle autorizzazioni ministeriali rilasciate all'associazione tra imprese costituite tra Flixbus e le sue aziende partner sottolineando che *“la disciplina vigente consente una organizzazione del trasporto di persone come quello realizzato dal raggruppamento in esame, il quale possiede - allo stato e sulla base di quanto osservato - le caratteristiche necessarie per lo svolgimento del servizio di linea”* ⁽⁸⁹⁾.

Allora ci si chiede come mai, nonostante i pareri discordanti di autorità di settore e tribunale, il Governo preme così tanto su questa norma e sulla conseguente uscita dal mercato di Flixbus. Il sospetto è che dietro questi emendamenti, entrambe le volte promossi da fazioni pugliesi, ci sia la pressione di aziende di trasporto della regione stessa. Il deputato Boccia, in una dichiarazione ha poi smentito queste voci specificando però che *“è vero che molte aziende di trasporti sono del sud, come è vero che le pressioni a favore di Flixbus vengono tutte dal nord”*, ma non si tratta di conflitto d'interesse. Perciò il governo ha precisato come la norma in questione non sia una norma anti-Flixbus, bensì un emendamento disposto per la regolazione della situazione nel settore dell'autotrasporto, resa

⁽⁸⁸⁾ Sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio del 13/06/2017:

- N. 06917/2017 sul ricorso N. 11791/2016 (Marozzi)
- N. 06921/2017 sul ricorso N. 08773/2016 (Liscio/Cotrab)

Testi completi disponibili su <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/index.html>.

⁽⁸⁹⁾ Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio N. 06917/2017 sul ricorso numero di registro generale 11791 del 2016 proposto da Viaggi e Turismo Marozzi S.r.l. nei confronti di Flixbus Italia S.r.l.

Per il TAR la censura si fonda su una interpretazione non corretta del Regolamento 1071/2009, le cui disposizioni vengono strumentalmente invocate per tentare di dimostrare ancora una volta la carenza in capo a Flixbus dei requisiti per ottenere l'autorizzazione all'esercizio della professione di autotrasportatore.

caotica dalle numerose e improvvise autorizzazioni concesse in seguito alla liberalizzazione del mercato ⁽⁹⁰⁾.

Una fazione contro Flixbus sostiene che i danneggiati dalla presenza dell'azienda bavarese sul mercato italiano siano *in primis* le ditte di trasporto associate. L'idea comune è che esse vengano “sfruttate”, in quanto sono loro a sopportare il rischio d'impresa acquistando e provvedendo alla gestione dei mezzi, gestendo i dipendenti, senza poter adottare proprie politiche di prezzo. Questa ipotesi appare sterile e infondata per diversi motivi: Flixbus ha offerto alle piccole ditte di autotrasporto un'opportunità di crescita in termini di clienti e tratte offerte, senza la quale non è detto che sarebbero riuscite a mantenersi attive sul mercato. Inoltre, c'è da considerare il fatto che la scelta di aderire a questo raggruppamento di imprese non è sicuramente mirata a favorire l'impresa tedesca, piuttosto mira al maggior perseguimento di utili.

Un'altra idea comune è che i danneggiati da Flixbus siano gli stessi utenti perché i prezzi bassi sarebbero finalizzati solo ad eliminare la concorrenza, per poi rialzarsi una volta raggiunta la posizione dominante. A tal proposito il Ministero dei Trasporti ha chiesto all'AGCM un parere con riferimento alla “legittimità delle metodologie di determinazione dei prezzi”; nella sua risposta l'autorità ha fatto presente che “*nell'autorizzazione sono indicati i prezzi massimi nonché lo sconto massimo applicabile*” e che “*nulla è invece disposto dalla normativa con riguardo all'articolazione delle politiche di prezzo da parte degli operatori, i quali sono liberi di fissare il livello e la frequenza degli sconti e di stabilire prezzi diversi in funzione dei giorni o del fattore di*

⁽⁹⁰⁾ *La misteriosa posizione del governo su Flixbus* su Il Foglio, 30/05/2017.

riempimento dei mezzi o di altre variabili” ⁽⁹¹⁾. Ovviamente a queste parole si potrebbe obiettare che Flixbus attui una concorrenza sleale imponendo prezzi predatori, ma l’AGCM ha spiegato anche in questo caso che *“simili politiche tariffarie potrebbero essere potenzialmente suscettibili di ledere la concorrenza solo nell’ipotesi in cui fossero praticate da un operatore in posizione dominante e risultassero talmente aggressive da non essere replicabili da un concorrente altrettanto efficiente”*, garantendo così la liceità della metodologia di determinazione delle tariffe adottata da Flixbus ⁽⁹²⁾.

In più secondo un recente studio dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti, nonostante la concentrazione del mercato sia aumentata, Flixbus non può essere considerata in posizione dominante in quanto il segmento delle rotte domestiche risulta ancora ben presidiato da aziende nazionali ⁽⁹³⁾.

Perciò, in definitiva, gli unici che potrebbero risultare davvero danneggiati dal modus operandi di Flixbus sono le compagnie tradizionali fuori dal circuito delle partnership con la stessa. In effetti molte aziende italiane stanno soffrendo la concorrenza aggressiva della rivale tedesca. Sofferenze che sfociano in due rami: da una parte le realtà aziendali minori

⁽⁹¹⁾ AGCM, Bollettino Settimanale Anno XXVI - n. 5, *SERVIZI DI LINEA INTERREGIONALI DI COMPETENZA STATALE*, 30, pubblicato sul sito www.agcm.it, 29 febbraio 2016.

Inoltre, si specifica che trattandosi di un mercato liberalizzato, ogni eventuale vincolo normativo o regolamentare alla libertà tariffaria delle imprese sarebbe in aperto contrasto con i principi e le norme a tutela della concorrenza.

⁽⁹²⁾ Sempre nel bollettino sopra citato è sottolineato come la metodologia applicata da Flixbus appare ispirata ad un principio di gestione dinamica delle tariffe orientata alla massimizzazione dei ricavi, che è lo stesso principio su cui si fondano le politiche di prezzo adottate nella generalità dei mercati dei servizi di trasporto persone liberalizzati (ad esempio nel trasporto aereo, o marittimo o nel trasporto ferroviario sulla rete ad alta velocità, ecc.) o anche in diversi mercati legati all’attività turistica (es. prenotazione hotel).

⁽⁹³⁾ *RAPPORTO SUL MERCATO DELLE AUTOLINEE A LUNGA PERCORRENZA IN ITALIA / ANNO 2016* effettuato dal Laboratorio di Politica dei Trasporti del Politecnico di Milano (TRASPOL). Testo completo su http://www.traspol.polimi.it/wp-content/uploads/2017/03/170301_REPORT_YI-2016_D.pdf.

che rischiano il fallimento, dall'altra le aziende più forti che provano ad agire politicamente, nel più classico dei *rent-seeking* ⁽⁹⁴⁾.

Tra queste ultime spicca il caso di “Marozzi”. Come già detto, l'azienda pugliese, inizialmente accusata di essere promotrice della norma suddetta, aveva presentato ricorso al TAR, poi respinto, accusando Flixbus di concorrenza sleale. Anche se inizialmente le richieste di Marozzi erano state accontentate dalla manovra, l'emendamento, come vedremo in seguito, è poi stato abrogato mettendo in difficoltà l'azienda. Difatti, a fine 2017 Marozzi ha comunicato ai sindacati l'avvio delle procedure di licenziamento collettivo per 85 dei 92 dipendenti diretti; secondo Giuseppe Vinella, amministratore delegato di Sita Sud e presidente regionale dell'Anav, la causa di tutto ciò è stata la concorrenza di Flixbus, che ha provocato una forte contrazione di clienti e quindi di fatturato ⁽⁹⁵⁾.

La replica di Flixbus non ha tardato ad arrivare: Andrea Incondi, *managing director* di Flixbus Italia, ha dichiarato inammissibile addossare le cause delle difficoltà delle autolinee Marozzi alla propria compagnia, che invece sarebbero da ricercare all'interno della gestione dell'azienda pugliese. In una nota ufficiale ha inoltre asserito che *“Le criticità di una azienda, che tra l'altro è parte del gruppo Sita Sud, gestore di diverse concessioni di trasporto pubblico locale per il quale riceve finanziamenti pubblici, non possono, quindi, essere addebitate a un sistema che è in*

⁽⁹⁴⁾ Tutto quello che c'è da sapere sullo sgambetto a Flixbus e alla certezza del diritto da Econopoly - Il Sole 24 ore.

Per *rent-seeking* si intende il fenomeno che si verifica quando un individuo, un'organizzazione o un'impresa cerca di ottenere un guadagno mediante l'acquisizione di una rendita economica attraverso la manipolazione o lo sfruttamento dell'ambiente economico, piuttosto che mediante la conclusione di transazioni economiche e la produzione di valore aggiunto.

⁽⁹⁵⁾ *La guerra degli autobus: Marozzi licenzia «per colpa di FlixBus». Bocciati gli emendamenti contrari* da Corriere della Sera/Economia.

espansione grazie ad alcuni sani elementi portati dalla concorrenza” ⁽⁹⁶⁾. D’altro canto, va sottolineato che il settore delle autolinee a lunga percorrenza è popolato da moltissime imprese, molte delle quali si stanno innovando, adattando il loro business model alle necessità del mercato e che *“oltre ad aver incrementato le frequenze sulle relazioni storiche, hanno introdotto numerose rotte e sviluppato i loro servizi di vendita”* ⁽⁹⁷⁾.

Alla luce degli aspetti sin qui analizzati, è possibile desumere come il danno causato da questo emendamento non atteneva solo FlixBus stessa.

Ledevo *in primis* i clienti: infatti, non permettere ai consumatori di poter usufruire di un servizio più vantaggioso in termini di prezzo, di qualità e di utilizzo, esce al di fuori di qualsiasi concetto di servizio pubblico e servizio economico di interesse generale ⁽⁹⁸⁾.

In più, ciò che si va a ledere è la credibilità delle istituzioni italiane. L’esclusione per legge di un concorrente fa male al sistema Paese, alla sua credibilità ed alla certezza del diritto ⁽⁹⁹⁾. Chiunque voglia investire dall’estero in Italia dovrà tenere in considerazione il fatto che il quadro normativo preesistente all’investimento potrebbe mutare proprio per escludere dalla competizione l’investitore stesso. Uno Stato serio non dovrebbe comportarsi in questo modo, con un comma inserito furbescamente, di cui non si riconoscono i veri fautori, avulso da qualsiasi

⁽⁹⁶⁾ *La guerra degli autobus: Marozzi licenzia «per colpa di FlixBus». Bocciati gli emendamenti contrari* da Corriere della Sera/Economia.

⁽⁹⁷⁾ *RAPPORTO SUL MERCATO DELLE AUTOLINEE A LUNGA PERCORRENZA IN ITALIA / ANNO 2016* effettuato dal Laboratorio di Politica dei Trasporti del Politecnico di Milano (TRASPOL).

⁽⁹⁸⁾ Si fa riferimento alle definizioni citate nei paragrafi precedenti che esaltano concetti come la libera concorrenza, l’utilità sociale, l’interesse del consumatore.

⁽⁹⁹⁾ *Tutto quello che c’è da sapere sullo sgambetto a FlixBus e alla certezza del diritto* da Econopoly - Il Sole 24 ore.

logica benevola per il settore e sul quale pendono molti dubbi di conflitto di interesse.

3.4. I risultati raggiunti

Per quanto riguarda i risultati raggiunti è opportuno evidenziare che, per mettere almeno provvisoriamente da parte la diatriba sopracitata, la norma anti-Flixbus è stata abrogata.

Infatti, con il decreto-legge del 20 giugno 2017, n. 91 ⁽¹⁰⁰⁾, che dispone interventi urgenti al fine di dare impulso alla crescita dei territori del Mezzogiorno, si sottolinea all'art. 9-quinquies la “*modifica all'articolo 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50*”, con l'abrogazione del comma 12-quinquies. Così Flixbus è tornata ad essere libera di operare nel mercato italiano e di continuare la sua espansione.

Inoltre, il 7 dicembre si è svolto al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in collaborazione con quello dello Sviluppo Economico, per individuare i principi e i criteri di un riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale, a cui hanno fatto parte rappresentanti del governo, delle associazioni del settore, del consiglio nazionale dei consumatori e di ciascuna azienda che opera almeno in quattro diverse Regioni.

Tenendo in considerazione i dati riportati nei precedenti paragrafi, attualmente Flixbus ricopre una posizione di leadership, essendosi accaparrata buona parte del mercato grazie alla sua politica. Così a distanza di un anno dall'ultimo “blitz” tentato dal governo, andiamo ad analizzare come e se è cambiata la propria *policy*.

⁽¹⁰⁰⁾ Nella seduta del 26 luglio il Senato ha approvato il disegno di legge di conversione del decreto-legge, apportandovi numerose modifiche ed integrazioni e trasmettendolo indi alla Camera, che lo ha approvato senza ulteriori modifiche martedì 1° agosto (A.C.4601). La legge 3 agosto 2017 di conversione del decreto è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 12 agosto 2017. Testo completo su <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/08/12/188/sg/pdf>.

La qualità del servizio è senza dubbio rimasta la stessa, se non migliorata, con l'aggiunta di numerosi ulteriori servizi (¹⁰¹). Interessante è invece la politica dei prezzi dell'azienda bavarese: infatti nel mercato italiano i prezzi sono sensibilmente aumentati. Infatti, prendendo ad esempio la tratta Bari-Roma, il costo del biglietto oscilla mediamente da un minimo di 15 euro, per le tratte meno domandate, fino ad un massimo di 50 euro, per quelle più gettonate (¹⁰²). A differenza dei prezzi storici che partivano anche da un minimo di 9 euro fino ad un massimo di 30 euro.

Ciò potrebbe appurare le ipotesi che accusavano Flixbus di applicare prezzi predatori al fine di eliminare i concorrenti dal mercato. Queste ipotesi però potrebbero essere ancora una volta smentite sotto almeno due punti di vista.

In primo luogo, dopo i recenti problemi che l'hanno coinvolta, l'azienda tedesca pare abbia dovuto adattarsi forzatamente ai prezzi medi del mercato, più che voluto imporre questa strategia di prezzo. In secondo luogo, se si analizza l'andamento dei prezzi medi del petrolio, e di conseguenza quelli del gasolio, si può notare come essi siano notevolmente aumentati: infatti da gennaio 2015, in cui il prezzo del diesel si attestava intorno ai 1.387,26, si è arrivati a maggio 2018, in cui si registra un prezzo al consumo di 1.499,35 (i valori indicati sono espressi in Euro per 1000 litri) (¹⁰³). Perciò il recente innalzamento dei prezzi può trovare giustificazione anche sotto questo aspetto.

(¹⁰¹) Informazioni disponibili su <https://www.flixbus.it/informazioni/servizi-a-bordo>.

(¹⁰²) Dati disponibili su www.flixbus.it.

(¹⁰³) Dati disponibili su <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/prezzimedi.asp?prodcod=2&anno=2018>.

Dopo tutto, nonostante i prezzi che crescono, in crescita è anche il numero degli utilizzatori di Flixbus, che a quanto pare piace sempre più agli utenti. D'altronde da un libero mercato ne esce vittorioso chi sviluppa nel migliore dei modi un business, offrendo un servizio di qualità e a prezzi competitivi, e Flixbus, superati gli ostacoli burocratici, pare abbia tutti gli attributi necessari per “vincere la concorrenza” nel settore dei trasporti interregionali su gomma.

CONCLUSIONI

Il presente descrive quindi una fase di cambiamento, una fase in cui le imprese devono adattarsi e cavalcare il progresso anziché rifiutarlo o attendere e lo Stato deve accogliere il cambiamento ed allestire norme adeguate alla realizzazione dello stesso. In questi ambiti agire da *first mover* può rappresentare un grande passo verso il vantaggio competitivo visto che con il passare del tempo, considerate le dimensioni del mercato analizzate, la maggioranza delle imprese tenderà ad emulare il modello di business proposto dal leader ⁽¹⁰⁴⁾.

Per arrivare ad analizzare il caso Flixbus, abbiamo avuto l'occasione di rivedere il concetto di servizio pubblico, secondo le varie definizioni e spiegazioni, notando che né la dottrina nazionale, né quella comunitaria si esprimono in modo chiaro a riguardo, lasciando spazio a libere interpretazioni per le aziende che, in seguito alle deregolamentazioni e alle privatizzazioni, vogliono affacciarsi nel settore.

Così ci siamo serviti dell'analisi del settore dei trasporti di linea, da una parte per comprendere le caratteristiche che contraddistinguono un servizio di pubblica utilità, dall'altra per costruire il caso Flixbus. Abbiamo analizzato come il cambiamento nella regolamentazione del settore, dalla liberalizzazione (sancita dal Trattato di Lisbona) ad oggi, abbia influito sul mercato e sulla struttura governativa. Infatti, come viene sottolineato nel lavoro, sono state istituite apposite autorità di settore per

⁽¹⁰⁴⁾ Vinella, Amministratore delegato di Marozzi, ha già comunicato in un'intervista come la sua azienda non chiuderà, né taglierà le linee, piuttosto ne attiveranno altre, "ma con nuovi partner che utilizzeranno il brand Marozzi".

disciplinare e sorvegliare il corretto funzionamento e il regolare svolgimento delle attività di trasporto, coerentemente con le norme disciplinari e i principi dettati dall'ordinamento comunitario.

Infine, è stato analizzato il caso d'azienda riguardante la società tedesca FlixBus. Abbiamo visto come in pochi anni la start-up di Monaco di Baviera abbia fatto passi da gigante, sfruttando un modello di business del tutto rivoluzionario e conquistando dapprima il mercato tedesco e poi gran parte di quello europeo-occidentale, incrementando clienti e fatturato. In particolare, abbiamo preso in esame l'espansione di FlixBus in Italia, in cui un Governo che si è dimostrato avverso a questo tipo di innovazioni ha tentato, con fare non sempre conforme e trasparente, di fermare il normale svolgimento dell'attività d'impresa, inserendo furbescamente dei commi implicitamente diretti a danneggiare FlixBus.

Così abbiamo tentato di spiegare le cause alla base di questi ostacoli imposti dallo Stato italiano, muovendo una critica nei confronti del suo operato, che si è dimostrato poco serio, o quantomeno corretto. Infatti, è emerso come il comportamento del Governo italiano, che ha dato prova di sostenere una posizione anticoncorrenziale, abbia danneggiato l'immagine dello Stato stesso, svantaggiando in primis i consumatori che richiedevano a gran voce il servizio, e poi sfavorendo ogni forma di attività di investimento sul suo territorio.

Infine, dopo il recente ripensamento del Governo, si asserisce come esso debba seguire questa strada concorrenziale, promuovendo un modello legislativo che si adatti coerentemente alle normative europee e permetta alle imprese che eccellono nella produzione di alcuni servizi di operare liberamente, nel pieno rispetto delle regole.

In conclusione, è importante sottolineare come il favoreggiamento legislativo dell'avanzata di queste aziende innovative potrebbe comportare, aldilà dei vantaggi menzionati nella tesi, svantaggi ad alcune imprese già operanti nel settore e fomentare pareri che accusano lo Stato di tutelare il consumatore maggiormente che il lavoratore. A giustificazione di ciò si può dire come Flixbus abbia rivitalizzato l'intero settore, offrendo numerosi nuovi posti di lavoro agli autisti di aziende partner; in più Flixbus opera nel migliore dei modi possibili, dimostrando ottime performance di qualità e prezzo, e la legge della concorrenza insegna che sopravvive nel mercato chi riesce a produrre meglio un servizio a costi inferiori, perciò è bene che Flixbus, fin quando riuscirà a proporre questo tipo di business, faccia da capofila all'intero settore.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- AA.VV., *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, 1998.
- AMOROSINO S., in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2016.
- ANGELETTI E., *Privatizzazioni e efficienza della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario*, Milano, 2006.
- BARONI P., "Concorrenza sleale", bus economici a rischio, <http://www.lastampa.it/2017/02/18/italia/concorrenza-sleale-bus-economici-a-rischio-PkLzp5L6SnLVknp1eFjMQP/pagina.html>, 2017.
- BONELLI F., *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, 1996.
- BORRILLO M., *La guerra degli autobus: Marozzi licenzia «per colpa di FlixBus»*, https://www.corriere.it/economia/17_novembre_14/guerra-autobus-marozzi-chiude-per-colpa-flibus-replica-no-la-gestione-4e02e638-c988-11e7-8a54-e86623f761be.shtml, 2017.
- BRUNO F., *Tutto quello che c'è da sapere sullo sgambetto a FlixBus e alla certezza del diritto*, <http://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/06/19/tutto-quello-che-ce-da-sapere-sullo-sgambetto-a-flibus-e-alla-certezza-del-diritto/>, 2017.
- CAPONE L., *A favore o contro? La misteriosa posizione del governo su FlixBus*, <https://www.ilfoglio.it/economia/2017/05/30/news/a-favore-o-contro-la-misteriosa-posizione-del-governo-su-flibus-137132/>, 2017.
- CAPUTI JAMBRENGHI V., in Garofali R. (a cura di), *Le privatizzazioni degli enti dell'economia: profili giuridici*, Milano 1998.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma–Bari, 2004.
- CHITI M. P., GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte Speciale, Tomo IV*, Milano, 2007.
- CINTIOLI F., *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Varese, 2010.

- CONETTI G., *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008
- CONETTI G., *Politiche comunitarie, Politica dei trasporti*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1998.
- COSTI R., *Privatizzazione e diritto delle società per azioni*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1995.
- D'ALBERTI M., *Autorità indipendenti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995.
- DE FALCO V., *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Padova, 2003.
- DE VALLES A., *I servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VI, Milano, 1930.
- DOSSENA G., *Le denazionalizzazioni in Italia: condizioni e ipotesi di metodo*, in *Finanza, Marketing e Produzione*, 2002.
- FRENI E., *Le privatizzazioni*, in Cassese S., *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Milano, 2003.
- GAROFOLI R., *La privatizzazione degli enti dell'economia*, Milano, 1998.
- GHEZZI F., VENTORUZZO M., *La nova disciplina delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici nel capitale delle società per azioni: fine di un privilegio?*, in *Rivista delle società*, 2008.
- GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989.
- GIGLIONI F., *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale*, *Pubblicazioni del dipartimento di teoria dello Stato dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza"*, 2008.
- HAMARI J., SJÖKLINT M., UKKONEN A., *The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption*, <https://pdfs.semanticscholar.org/70c9/20843b9d9a4865e022b73f38dd16bfe685fb.pdf>, 2015.

- IANNELLO C., *L' "idea" di servizio pubblico nella nuova disciplina interna e comunitaria*, Napoli, 2005.
- JAEGER P. G., *Privatizzazioni: "Public companies"; problemi societari*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1995.
- KNORR A., LUEG-ARNDT A., *Intercity bus deregulation in Germany – Intramodal and intermodal effects after two years*, in *Research in Transportation Economics*, 2016.
- LA SPINA A., MAJONE G., *Lo stato regolatore*, Bologna, 2000.
- LEV MANNHEIMER G., nel *Focus dell'Istituto Bruno Leoni*, *Gli autobus low cost e la concorrenza "leale"*, http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_273-Mannheimer.pdf, 2017.
- LIBONATI B., *La faticosa accelerazione delle privatizzazioni*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1995.
- LORENZONI L., *Trasporti pubblici, Diritto on line*, 2014.
- MACCHIATI A., *Breve storia delle privatizzazioni in Italia: 1992 – 1999. Ovvero: si poteva fare meglio?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 1999.
- MAJONE G., *From the Positive to the Regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance*, in *Journal of Public Policy*, 1997.
- MARCHETTI P., *Le privatizzazioni in Italia: la legge 474/1994 e ulteriori documenti*, in *Rivista delle società*, 1994.
- MELE R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003.
- MINERVINI G., *Contro il diritto speciale delle imprese pubbliche privatizzate*, in *Rivista delle società*, 1994.
- NETZER Z., *Derailing the Train: How Intercity Buses Are Changing the Way We Travel in Germany*, 2014.

- NOVARO P., *La nozione di “servizio pubblico” nelle ricostruzioni della giurisprudenza*, in *Giustizia amministrativa*, 2006.
- PERFETTI L. R., *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 2007.
- PERNA E., *Privatizzazione formale/sostanziale e controllo della Corte dei conti*, in *Foro italiano*, 1993.
- PETRONI P., *I servizi pubblici alla luce del diritto comunitario*, in *Diritto Internazionale*, 2007.
- PIVA F., *La legge anti FlixBus: che cosa è successo e che cosa succederà*, <https://www.gqitalia.it/lifestyle/viaggi/2017/02/23/la-legge-anti-flixbus-che-cosa-e-successo-e-che-cosa-succedera/>, 2017
- POPOLI P., *I processi di privatizzazione*, in Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Padova, 2003.
- POPOLI P., *La trasformazione dei mercati: dal monopolio alla concorrenza*, in Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Padova, 2003.
- POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 1964.
- POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 2014.
- PREDA S., RUOZI R., BARONIO F., GIORGINO M., *Le privatizzazioni in Italia*, Edibank, Milano, 1993.
- RACCA G. M., *I servizi pubblici*.
- RACCA G. M., *I servizi pubblici nell’ordinamento comunitario*, in *Diritto amministrativo*, 1994.
- RANGONE C., *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, 2009.
- RANGONE N., *I servizi pubblici*, Bologna, 1999.
- RANGONE N., *I trasporti pubblici di linea*, Bologna, 2003.
- RANGONE N., *Trasporto IX) Regolazione dei trasporti - dir. amm.*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2006.

ROCIOLA A., *Come ha fatto soldi Flixbus e perché in Italia è nei guai*, https://www.agi.it/economia/flixbus_manovra_politica_pd_renzi_calend_a-1836948/news/2017-06-02/, 2017.

ROSSI G., *Privatizzazione e diritto societario*, in *Rivista delle società*, 1994.

SANTONASTASO F., *La saga della golden share tra libertà di movimento dei capitali e libertà di stabilimento*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2007.

SIMONETTI B., *Uber e l'Italia, storia d'amore (turbolenta) lunga cinque anni*, <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-02-12/uber-e-l-italia-storia-d-amore-turbolenta-lunga-cinque-anni-172832.shtml?uuid=AEJV2nwD>, 2018.

SORACE D., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 1997.

THATCHER M., *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, in *West European Politics*, 2002.

ZANETTI G., ALZONA G., *Capire le privatizzazioni*, 2000.

<http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/prezzimedi.asp?prodcod=2&anno=2018>.

<https://smarnation.it/news/flixbus-rischio-permanenza-italia/attachment/flixbus-rischio-permanenza-italia>.

<http://www.aci.it/i-servizi/normative/codice-della-strada/titolo-iii-dei-veicoli/art-87-servizio-di-linea-per-trasporto-di-persone.html>

<https://www.flixbus.it/azienda/stampa/comunicati-stampa/flixbus-arriva-in-italia>.

<https://www.flixbus.it/informazioni/servizi-a-bordo>.

<https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/index.html>.

<http://www.lagazzettadeglientilocali.it/wp-content/uploads/DDL-manovrina.pdf>.

http://www.traspol.polimi.it/wp-content/uploads/2017/03/170301_REPORT_YI-2016_D.pdf.

<https://www.trasporti-italia.com/articoli/articolo/32426>.

<https://www.uber.com/newsroom/company-info/>.

www.agcm.it

www.curia.eu.it

www.flixbus.it

www.gazzettaufficiale.it