



***DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA***

***Cattedra di Diritto Amministrativo***

**La rete ferroviaria italiana: uno scenario in continua evoluzione**

RELATORE

*Chiar.mo Prof. Bernardo Giorgio Mattarella*

CANDIDATA

*Chiara Guarino*

Matr. 160323

CORRELATORE

*Chiar.mo Prof. Aldo Sandulli*

ANNO ACCADEMICO 2023/2024

## INDICE

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO 1: L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL SERVIZIO FERROVIARIO .....	1
<b>1. Le fasi storiche.....</b>	<b>1</b>
1.1 Dalle origini sino alla nascita di Ferrovie dello Stato italiane .....	1
1.2 La prima metà del Ventesimo Secolo: la nascita delle prime direttissime .....	8
1.3 Gli anni del boom economico e la transizione verso le nuove ferrovie .....	10
1.4 Dalla fine del Novecento, sino al giorno d'oggi: l'Alta Velocità .....	11
<b>2. Il regime giuridico delle ferrovie .....</b>	<b>13</b>
2.1 Le espropriazioni.....	14
2.2 Le concessioni nel trasporto ferroviario .....	17
<b>3. Il servizio ferroviario come servizio pubblico.....</b>	<b>25</b>
3.1 La storicità e la relatività .....	25
3.2 Le diverse concezioni e tipologie di servizio pubblico .....	26
3.3 Gli obblighi di servizio pubblico.....	30
3.4 La compensazione degli obblighi di servizio pubblico .....	32
CAPITOLO 2: I SOGGETTI DEL TRASPORTO FERROVIARIO.....	41
Sezione I: I soggetti pubblici .....	41
<b>1. L'Agenzia ferroviaria europea (ERAEN) .....</b>	<b>41</b>
1.1 La mission e le funzioni dell'agenzia .....	42
1.2 I rapporti con le autorità nazionali di sicurezza ferroviaria .....	44
1.3 La politica europea delle reti transeuropee (TEN-T) .....	47
2. L' Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF): un primo tentativo di regolazione indipendente dalle imprese ferroviarie e dal Ministero dei trasporti.....	56
3. L' Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e le competenze a geometria variabile.....	62
3.1 Gli ambiti di intervento e le tipologie di poteri dell'ART .....	65
3.2 La ripartizione delle competenze tra l'ART e gli altri soggetti pubblici.....	71

3.3 La tutela dei passeggeri: una disciplina uniforme, anche se parziale .....	74
<b>4. L'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA).....</b>	<b>78</b>
4.1 La mission e i poteri .....	80
4.2 Governance e struttura organizzativa .....	82
4.3 Il ruolo nella promozione della sicurezza e vigilanza sulle infrastrutture ferroviarie .....	86
Sezione II: gli operatori economici privati .....	87
<b>5. Il Gruppo Ferrovie dello Stato .....</b>	<b>88</b>
5.1 La storia del gruppo.....	91
5.2 L'assetto organizzativo .....	96
5.3 Le società del gruppo e le rispettive funzioni .....	100
<b>6. La Rete ferroviaria italiana (RFI) .....</b>	<b>105</b>
6.1 Il contratto di programma .....	110
6.2 L'organizzazione, la gestione e il sistema di vigilanza di RFI .....	113
6.3 La carta dei servizi di RFI.....	117
6.4 RFI come risposta all'esigenza di separare il gestore della rete dal produttore dei servizi di trasporto .....	123
<b>7. Gli altri operatori economici privati .....</b>	<b>127</b>
<b>CAPITOLO 3: LA RETE FERROVIARIA ITALIANA.....</b>	<b>129</b>
<b>1. La rete come monopolio naturale .....</b>	<b>129</b>
1.1 Il servizio pubblico a rete.....	129
1.2 L'infrastruttura ferroviaria come infrastruttura di rete .....	135
<b>2. La liberalizzazione del settore ferroviario.....</b>	<b>142</b>
2.1 Le ragioni della liberalizzazione del settore ferroviario .....	142
2.2. Le fasi della liberalizzazione a livello europeo.....	145
2.3. La liberalizzazione nell'ordinamento giuridico italiano .....	150
2.4. Le criticità di una liberalizzazione incompiuta .....	154
2.5. L'abuso di posizione dominante e obbligo di contrarre .....	160
2.6. La dottrina delle essential facilities .....	170
2.7. La necessità di una regolazione asimmetrica .....	173

<b>3. L'indipendenza del gestore della rete dagli erogatori del servizio ferroviario</b> .....	<b>176</b>
3.1 I sistemi di imposizione dei diritti di accesso all'infrastruttura.....	177
3.2 Il sistema di ripartizione della capacità .....	181
3.3 La giurisprudenza europea e nazionale .....	185
3.4 Il confronto con il settore dell'energia elettrica.....	199
<b>4. La rete come infrastruttura critica</b> .....	<b>205</b>
4.1 La problematica della sicurezza dei trasporti.....	206
4.2 I principali attori della sicurezza ferroviaria .....	211
4.3 I trasporti, l'ambiente e la mobilità sostenibile .....	214
4.4 ITALFERR ed il suo ruolo nel progetto di mobilità sostenibile .....	219
4.5 La sfida intermodale per la creazione di uno spazio unico efficiente e sostenibile .....	222
<b>5. Gli investimenti previsti dal PNRR</b> .....	<b>225</b>
5.1 La missione 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile.....	226
5.2 La concorrenza del trasporto ferroviario con il trasporto su gomma .....	230
CONCLUSIONI.....	233
BIBLIOGRAFIA .....	236
SITOGRAFIA .....	239

## INTRODUZIONE

Il trasporto ferroviario ricopre, sin dalle primissime origini, un ruolo molto importante nel nostro Paese in quanto costituisce uno strumento in grado di favorire il trasporto di merci e persone sia all'interno del Paese che al di fuori di esso.

Ciò ha permesso, da un lato, di soddisfare l'interesse generale di mobilità della popolazione e, dall'altro, di avviare il processo di sviluppo economico – industriale dell'Italia.

Tuttavia, è opportuno menzionare che, al giorno d'oggi, il trasporto ferroviario non costituisce il solo mezzo in grado di consentire gli spostamenti di merci e persone.

Invero, specialmente negli ultimi anni, si riscontra la sempre maggiore diffusione del trasporto su gomma che ha fatto sì che vi sia una tendenza degli utenti a preferirlo al trasporto su rotaia in quanto più rapido ed efficiente.

Ciononostante, la circostanza per cui il concetto di mobilità non possa più essere scisso da quello di sostenibilità e, dal momento che il trasporto su gomma rispetto a quello ferroviario incide in misura massiccia sulle emissioni di gas ad effetto serra con conseguente notevole impatto negativo sull'ambiente, numerosi sono gli investimenti destinati al trasporto su rotaia.

Invero, come verrà ampiamente esposto nel prosieguo dell'elaborato, la Missione 3 del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha destinato circa ventiquattro miliardi di euro al sistema infrastrutturale del nostro Paese.

Alla luce di quanto appena esposto è possibile affermare che il trasporto ferroviario costituisce un tema tanto risalente quanto attuale.

Risalente in quanto, come sopracitato, le origini dello stesso risalgono ai primi anni dell'Ottocento; attuale poiché, sia a livello nazionale che a livello europeo, si sta cercando di seguire una politica dei trasporti competitiva e sostenibile volta a rivitalizzare il ruolo che il trasporto ferroviario ha da sempre ricoperto nel nostro Paese.

Il primo capitolo del presente elaborato fornirà una panoramica generale delle principali tappe storiche che hanno contraddistinto l'evoluzione del trasporto

ferroviario nel nostro Paese, dall'inaugurazione del primo brevissimo tratto ferroviario Napoli – Portici, sino all'Alta Velocità diffusa al giorno d'oggi e che hanno condotto alla realizzazione dell'attuale assetto del sistema ferroviario italiano.

Sarà, inoltre, posta l'attenzione, da un lato, sul regime giuridico delle ferrovie, con specifico riguardo alle espropriazioni ed alle concessioni e, dall'altro, sul servizio del trasporto ferroviario in quanto servizio pubblico.

Quanto a tale ultimo aspetto, il fine perseguito è quello di soffermarsi sulle conseguenze che tale qualificazione porta con sé tra cui, in via meramente esemplificativa, la possibilità di assoggettare l'attività che ne costituisce l'oggetto ad obblighi di servizio pubblico e la previsione di forme di compensazione di questi ultimi.

Il secondo capitolo, invece, verterà sugli attori del trasporto ferroviario sia essi pubblici, come l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA), l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), l'Agenzia ferroviaria europea (ERAEN) che privati, come il Gruppo Ferrovie dello Stato e la Rete ferroviaria italiana (RFI) e gli altri operatori economici privati che erogano il servizio del trasporto ferroviario.

Ciò, al fine di comprendere il ruolo ricoperto da ciascuno di essi nel complesso e articolato panorama del trasporto ferroviario in Italia.

Infine, il terzo capitolo si concentrerà, nella prima parte, sulle fasi della liberalizzazione del trasporto ferroviario, sia a livello europeo che a livello nazionale.

Invero, tale liberalizzazione è stata realizzata sulla spinta del diritto europeo al fine soddisfare l'esigenza di creare uno spazio ferroviario unico europeo in linea con i principi di libera concorrenza e di libero mercato.

Tuttavia, è sin da subito opportuno menzionare che il processo di liberalizzazione ha riscontrato nel nostro ordinamento giuridico diverse problematiche in quanto per numerosi anni il servizio ferroviario è stato gestito ed erogato da un unico soggetto in regime di monopolio, Ferrovie dello Stato italiane.

Proprio per tale motivo, come verrà esposto compiutamente nel prosieguo dell'elaborato, si parla di liberalizzazione incompiuta del trasporto ferroviario in quanto il legislatore italiano non si è mai spinto sino alla scissione proprietaria tra il gestore dell'infrastruttura, RFI ed il principale erogatore del servizio ferroviario, Ferrovie dello Stato italiane, bensì, si è limitato alla sola scissione societaria.

La seconda parte del terzo capitolo verterà sul nucleo centrale del presente elaborato: la rete ferroviaria italiana che, in quanto monopolio naturale non duplicabile ed in quanto scenario in continua evoluzione, suscita diversi spunti di riflessione sotto diversi profili, tra cui quello relativo al sistema di imposizione dei diritti di accesso all'infrastruttura.

# CAPITOLO 1: L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL SERVIZIO FERROVIARIO

## 1. Le fasi storiche

Al fine di compiere un'analisi esaustiva del servizio ferroviario è opportuno esaminarne l'evoluzione storica.

Le primissime origini risalgono all'inizio dell'Ottocento per poi conoscere un notevole sviluppo nel corso degli anni per soddisfare al meglio le esigenze della collettività.

Infatti, come si vedrà meglio nel prosieguo del capitolo, il trasporto ferroviario ha svolto da sempre un ruolo fondamentale nello sviluppo economico e sociale del Paese, permettendo il trasporto di merci e persone anche, e soprattutto, oltre i confini nazionali.

### 1.1 Dalle origini sino alla nascita di Ferrovie dello Stato italiane

La nascita delle prime ferrovie italiane risale al 3 ottobre del 1839, con l'inaugurazione del primo brevissimo tratto ferroviario Napoli – Portici che costituisce ancora oggi parte integrante del sistema ferroviario dell'area napoletana.

È stato un evento degno di nota e di orgoglio per l'Italia in quanto si verificò a seguito di diversi tentativi di costruzione di una via ferrata che videro come protagonista la Toscana e che, tuttavia, si rivelarono fallimentari.

Sin dai primi anni iniziò a maturare la consapevolezza dell'importante ruolo ricoperto dal trasporto ferroviario: consentire relazioni economiche significative che nel passato erano ostacolate da un lato, dalla conformazione orografica della Penisola che rendeva poco agevoli gli spostamenti e, dall'altro, dalla molteplicità dei dazi doganali.

Le ferrovie esplicavano, dunque, una funzione preminente ed innegabile di pubblica utilità.

Non è un caso, infatti, che Camillo Benso conte di Cavour, verso la metà degli anni Quaranta dell'Ottocento, aveva individuato nelle ferrovie un potente stimolo per

l'economia del Paese e, al tempo stesso, elemento di civiltà e di progresso tali da consentire di porre le basi per il processo di unificazione politica ed economica che verrà completato nel 1861<sup>1</sup>.

L'evoluzione del trasporto ferroviario e l'unificazione nazionale permisero di abolire le formalità doganali rendendo i viaggi più sicuri, con conseguenti mutamenti nella società dell'epoca.

Negli anni furono costruite nuove linee ferroviarie come la Milano – Monza (1840), la Pisa – Livorno (1844) e la Torino - Moncalieri (1848 estendendo il servizio ferroviario per ben cinquecento chilometri.

Tali ferrovie furono inizialmente gestite dai privati, pur essendo sempre state soggette ad un controllo rigido da parte della pubblica amministrazione sia nella fase della costruzione delle stesse che in quella logicamente successiva di erogazione del servizio ferroviario, al fine di garantirne l'efficienza attraverso collegamenti rapidi e diretti ma, soprattutto, sicuri per i passeggeri.

La ragione per cui si optò inizialmente per la gestione privata era frutto dell'idea che le strade ferrate erano considerate un'industria e, di conseguenza, dovevano essere gestite da privati, non configurandosi a quell'epoca l'attività industriale un campo di iniziativa per lo Stato.

Tale regime rimase sostanzialmente immutato per diversi anni sino a quando, con l'Unificazione nazionale, ci si rese conto del carattere frazionato della rete ferroviaria italiana che era gestita da molteplici società private il cui capitale iniziava a non essere più sufficiente per sostenere tutte le spese necessarie.

Dunque, si sentì l'esigenza di unificare la rete ferroviaria italiana, connettendo le varie reti che erano, sino a quel momento, separate l'una dall'altra. A tal fine fu adottata la legge 20 marzo 1865 n.2248, all. F sui lavori pubblici che assoggettò ad una disciplina giuridica organica la costruzione, l'esercizio e la concessione delle strade ferrate, i

---

<sup>1</sup> P. Sellari, *Uno sguardo alle ferrovie italiane nell'Ottocento post-unitario*, Napoli, 2011

diritti e gli obblighi dei costruttori e dei gestori ferroviari verso le proprietà e le opere private e pubbliche<sup>2</sup>.

A seguito dell'emanazione di tale legge vi fu la creazione di quattro società esercenti cui furono cedute le linee statali piemontesi e che si occuparono della gestione di queste ultime: la Società per le Strade Ferrate Calabro – Sicule, la Società per le Strade Ferrate Meridionali, la Società per le Strade Ferrate Romane, la Società per le Strade Ferrate dell'Alta Italia<sup>3</sup>.

Inoltre, la legge 2248/1865 introdusse una classificazione delle strade ferrate in concessione a seconda della finalità: pubbliche e private.

Ai sensi dell'art.206, le prime erano “destinate al servizio pubblico per il trasporto di persone, merci o cose qualunque”. Le seconde erano quelle che “un privato od una società costruisce esclusivamente per l'esercizio permanente o temporaneo di un commercio, di una industria o di un uso qualunque suo proprio”.

Tale distinzione, basata esclusivamente sulla finalità perseguita e non sulla natura della gestione, non ebbe molto seguito. Pertanto, tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento si giunse ad una nuova classificazione elaborata da una commissione appositamente istituita.

Le ferrovie furono suddivise in principali e secondarie. Le prime erano quelle che risultano di speciale importanza in relazione all'estensione attraverso il territorio dello Stato, l'entità del traffico, il collegamento tra centri notevoli di popolazione tra loro, ovvero con porti importanti marittimi, lacuali o fluviali, l'allacciamento a ferrovie estere; ed infine le considerazioni di indole militare<sup>4</sup>. Invece, tutte le altre erano ferrovie secondarie.

In questi anni la rete ferroviaria continuò ad espandersi, creando sempre maggiori collegamenti tra i centri urbani, le campagne, i porti e le altre città e consentendo lo sviluppo dell'economia del Paese.

---

<sup>2</sup> A. Mocchi, *Ferrovie dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto – Volume XVII*, 1968, pag.220

<sup>3</sup> L. Ceffa, *dalla Bayard alla Frecciarossa, breve storia delle ferrovie in Italia*, febbraio 2011.  
[https://www.3rotaie.it/3r\\_Documenti/Ferrovie\\_Italia.htm](https://www.3rotaie.it/3r_Documenti/Ferrovie_Italia.htm)

<sup>4</sup> C. Ribolzi, *Ferrovie concesse*, in *Enciclopedia del Diritto Volume XVII*, 1968, pag.268

Nel 1885, con la legge 27 aprile 1885 n.3048 la gestione tecnico finanziaria della rete ferroviaria fu affidata interamente a tre grandi imprese private i cui rapporti con lo Stato furono regolati da convenzioni ferroviarie, stipulate nello stesso anno. Ciò portò alla suddivisione della rete ferroviaria italiana in tre grandi reti: Adriatica, Mediterranea e Sicula.

Alla fine degli anni Novanta dell'Ottocento la lunghezza della rete ferroviaria italiana aveva raggiunto risultati parzialmente positivi. Infatti, nel giro di circa sessanta anni si è passati da poche decine di chilometri a ben 16.429 chilometri.

**Tab. 1 - Lunghezza delle reti ferroviarie europee (in km)**

Anno	Regno Unito	Francia	Germania	Italia	Spagna	Belgio
1830	157	31	-	-	-	-
1840	2.390	410	469	20	-	334
1850	9.797	2.915	5.856	620	28	854
1860	14.603	9.167	11.089	2.404	1.887	1.729
1870	21.558	15.544	18.876	6.429	5.454	2.897
1880	25.060	23.089	33.838	9.290	7.491	4.112
1890	27.827	33.280	42.869	13.629	10.163	4.526
1900	30.079	38.109	51.678	16.429	13.205	4.562

Fonte: Maggi, 2003

Tuttavia, tale dato, se inserito nel panorama europeo, risulta essere ridimensionato (v. Figura 1). È sufficiente, invero, volgere uno sguardo alla Germania o alla Francia, dotate di una rete ferroviarie di lunghezza ben maggiore, per comprendere che, in Italia, i risultati da raggiungere fossero ancora numerosi.

Ciononostante, è proprio alla fine dell'Ottocento che, con l'apertura delle linee alpine, l'Italia è stata inserita nel transito ferroviario continentale. Tali collegamenti, infatti, costituiscono ancora oggi i principali anelli di congiunzione tra il nostro Paese e il resto dell'Europa.

Più nello specifico, due opere furono in particolar modo degne di nota: lo scavo di Fréjus e il canale di Suez, unite dal comune obiettivo di realizzare un collegamento

più rapido tra Oriente e Occidente e che, soprattutto, dimostravano la capacità dell'uomo di superare con la sua opera i limiti imposti dalla natura<sup>5</sup>.

L'apertura di tali varchi alpini consentiva di mettere in collegamento l'Italia con l'Europa centrale schiudendo le porte di mercati sempre più facilmente raggiungibili e permettendo al Paese di uscire da un isolamento che i governanti del nuovo Regno cercarono di combattere fin dalla sua instaurazione<sup>6</sup>.

La gestione privata delle ferrovie durò soltanto per circa un ventennio in quanto l'aumentare dei problemi finanziari e la limitatezza del capitale privato resero particolarmente difficile la gestione della rete. Lo Stato, infatti, fu costretto a farsi carico di oneri molto gravosi per far fronte a tali problemi.

Inoltre, l'incapacità dei meccanismi di controllo sul corretto svolgimento del servizio ferroviario istituiti da parte dello Stato che di fatto lasciarono le compagnie private libere di operare al loro piacimento, produsse un servizio molto scadente fino a parlare di "sfacelo ferroviario"<sup>7</sup>.

Preso atto di tali profili problematici, si iniziò a valutare la possibilità di sostituire la gestione privata della rete ferroviaria con il diretto esercizio di Stato. Giolitti fu uno dei principali sostenitori di tale iniziativa in quanto, a seguito di un attento esame delle convenzioni ferroviarie tra lo Stato e le imprese private, individuò le criticità di tale sistema.

I profili maggiormente problematici erano le condizioni tecniche in cui si trovavano le ferrovie e quelle morali del personale. Sotto il primo profilo, infatti, Giolitti aveva evidenziato le condizioni deprecabili in cui versava la rete ferroviaria a cui si aggiungeva un malcontento generale dei dipendenti che subivano frequentemente disparità di trattamento.

Per tali ragioni, con la legge 22 aprile 1905 n.137 vi fu la statalizzazione delle ferrovie: lo Stato assunse l'esercizio delle grandi reti mediterranea, adriatica e sicula e delle linee minori attraverso un'Amministrazione autonoma istituita con regio decreto 15

---

<sup>5</sup> P. Sellari, *Uno sguardo*, cit. Napoli, 2011

<sup>6</sup> A. Giuntini, *La nascita del sistema ferroviario e il ruolo della tecnica*, in *Enciclopedia Treccani*, 2013

<sup>7</sup> P. Sellari, *Uno sguardo*, cit. Napoli, 2011

giugno 1905 n. 259 denominata Amministrazione delle Ferrovie dello Stato. A tale Amministrazione fu affidata la diretta gestione di tutti gli affari che si riferiscono all'esercizio della rete ferroviaria e del servizio di navigazione attraverso lo stretto di Messina, disponendo che essa, nello svolgimento delle sue funzioni, impegnasse il bilancio dell'azienda<sup>8</sup>.

Si tratta di un momento storico degno di nota in quanto, per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, fu utilizzato il modello dell'azienda autonoma.

Si tratta del primo modello organizzativo finalizzato alla gestione delle imprese pubbliche e che si caratterizza per una certa autonomia imprenditoriale rispetto all'amministrazione in cui è incardinato.

Nello specifico, l'autonomia di cui godeva l'Amministrazione autonoma Ferrovie dello Stato può essere così riassunta:

- 1) autonomia di bilancio, finanziaria, e contabile: essa ha bilancio e consuntivo propri, distinti da quelli del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile; fa proprie le entrate che ritrae dalla prestazione dei servizi di trasporto, e i contributi che riceve dallo Stato; ha proprie norme di contabilità, in relazione alle particolarità tecniche dei servizi che svolge; ha un proprio tipo di controllo contabile della Corte dei conti;
- 2) autonomia di gestione, non solo per lo svolgimento della sua attività negoziale, ma anche per ciò che attiene alla provvista, alla manutenzione e alla sostituzione dei mezzi tecnici di cui deve far uso, e alle norme di amministrazione, che sono sue proprie;
- 3) autonomia tecnica, in quanto non riceve da alcuna altra amministrazione dello Stato prescrizioni o direttive circa la costruzione, l'impiego e la sostituzione dei mezzi tecnici di cui deve far uso, così come circa la formazione dei programmi e l'attuazione degli stessi;
- 4) personale proprio, che amministra autonomamente, secondo norme proprie;
- 5) un proprio regime di rapporti super statali, che non passano attraverso il Ministero degli affari esteri, salvo che per ciò che attiene agli accordi che impegnino direttamente il Governo;

---

<sup>8</sup> A. Mocchi, *Ferrovie dello Stato*, cit., 1968, pag. 223

- 6) gli uffici centrali e periferici in cui si ripartisce hanno anch'essi, a loro volta, carattere di autonomia, soprattutto contabile e di gestione, con un vasto decentramento organico e funzionale<sup>9</sup>.

Tuttavia, pur a fronte di una vasta autonomia negoziale e controlli più agili, proprie entrate, proprio bilancio, propria direzione, queste amministrazioni sono state consapevolmente configurate come prive di personalità giuridica, proprio perché con esse si è voluto ottenere un certo risultato, di conciliare il massimo di unità dell'indirizzo politico e amministrativo (che con l'attribuzione di personalità si realizza più difficilmente) con il massimo di scioltezza di azione amministrativa. Si volle cioè che per queste amministrazioni esistesse sempre un responsabile politico in Parlamento, ma che insieme esse potessero svolgere attività di gestione se non proprio come privati almeno nel modo più prossimo possibile ad essi<sup>10</sup>.

Conferma del difetto di una piena autonomia è rinvenibile nella circostanza per cui i poteri decisionali dell'azienda autonoma furono comunque devoluti al Ministro.

Il fatto che le aziende autonome fossero prive di personalità giuridica e di poteri decisionali autonomi dal Ministero, ne causò il fallimento e furono negli anni trasformate in enti pubblici, un nuovo modello organizzativo che si distinse dal primo in quanto dotato di autonoma personalità giuridica.

Gli enti pubblici economici sono, pertanto, entità distinte dall'apparato burocratico della pubblica amministrazione ed esercitano, in via esclusiva, attività di impresa commerciale<sup>11</sup>.

Tuttavia, è opportuno menzionare che l'Azienda autonoma Ferrovie dello Stato fu l'azienda autonoma più duratura in quanto ha conservato tale forma fino al 1985, data in cui, come si vedrà meglio in seguito, verrà anch'essa trasformata in ente pubblico.

Ad ogni modo, ad oggi, il modello dell'azienda autonoma è certamente un modello recessivo.

---

<sup>9</sup>A. Mocchi, *Ferrovie dello Stato*, cit.,1968, pag.226

<sup>10</sup> M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Roma, 1960, pagg.568 e ss.

<sup>11</sup> S. Pedrabissi, *Pubblica amministrazione e attività di impresa*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro Fascicolo 1*, 2019

Dunque, con la statalizzazione delle ferrovie, lo Stato si fece carico della gestione delle ferrovie che era stata sino a quel momento data in concessione ai privati. Non si tratta di una riserva di attività ferroviaria a favore dello Stato bensì, una volta scadute queste ultime, non furono rinnovate o non fu individuato un nuovo concessionario e, per quelle non ancora scadute, lo Stato esercitò il diritto di riscatto versando al privato una somma corrispondente al mancato ricavo utile ed al mancato ammortamento del bene.

A partire dal 1905 l'assetto del sistema ferroviario italiano era il seguente: le ferrovie più importanti erano gestite direttamente dallo Stato, attraverso l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato e le ferrovie minori, a carattere prevalentemente locale, erano affidate all'industria privata.

## **1.2 La prima metà del Ventesimo Secolo: la nascita delle prime direttissime**

A seguito della statalizzazione e, soprattutto, al termine della Prima guerra mondiale, le Ferrovie dello Stato conseguirono un grande prestigio grazie al supporto dato al Paese durante il periodo bellico.

In tale periodo ci fu un'ingente crescita del trasporto ferroviario: nel 1906 ci fu l'apertura del traforo del Sempione in grado di collegare l'Italia alla Svizzera che ha rappresentato il momento di massimo splendore dell'ingegneria ferroviaria italiana.

A contribuire al prestigio di Ferrovie dello Stato fu anche la costruzione delle prime Direttissime, ossia treni che effettuavano servizi a lunga percorrenza in grado di collegare, in alcuni casi, l'intera penisola italiana e che erano caratterizzati da poche fermate a velocità elevata. La prima Direttissima risale al 1927, la Roma – Napoli che suscitò un grande fascino nell'opinione pubblica.

Si trattò di una novità di particolare importanza in quanto verificatasi a seguito della Prima Guerra Mondiale che interruppe l'ammodernamento e la modernizzazione intrapresa da Ferrovie dello Stato. Ciò nonostante, è opportuno menzionare che fu

proprio il conflitto mondiale a potenziare il ruolo del trasporto ferroviario, sia per il trasporto dei militari che degli approvvigionamenti<sup>12</sup>.

Ciononostante, all'inizio degli anni '30 l'Italia conobbe la sua prima crisi energetica a causa dell'innalzamento dei prezzi del carbone dovuti alla Guerra e alla crisi del 1929. Tale crisi diminuì le risorse disponibili per il settore ferroviario con conseguente riduzione degli investimenti da destinare alla sostituzione del materiale ferroviario invecchiato e all'ammodernamento delle ferrovie con conseguente inefficienza del servizio medesimo<sup>13</sup>.

A ciò si affiancò il rapido sviluppo dei trasporti automobilistici sul piano industriale che diede origine ad una forte concorrenza con il trasporto ferroviario il quale, tuttavia, proprio a causa dell'obsolescenza degli impianti, non era in grado di essere competitivo.

Il Governo, per far fronte a tali problematiche, decise di investire sulla costruzione sulla trazione elettrica, abbandonando la progettazione e la produzione di locomotive a vapore. La realizzazione del motore elettrico consentì la diffusione degli elettrotreni che erano in grado di raggiungere velocità inimmaginabili per quell'epoca.

Tuttavia, con la Seconda Guerra Mondiale, la situazione peggiorò nuovamente. Le conseguenze della Guerra furono molto gravi per il trasporto ferroviario: a giugno 1945 il 40% delle infrastrutture e del materiale rotabile era stato completamente distrutto e ciò rese difficili gli scambi delle merci e dei passeggeri<sup>14</sup>.

Il 1950 fu l'anno delle grandi opere di ricostruzione dai gravi danni causati dalla guerra che ripristinarono la possibilità di spostarsi da un capo all'altro della penisola.

---

<sup>12</sup> L. Ceffa, *dalla Bayard alla Frecciarossa*, cit.,2011  
[https://www.3rotaie.it/3r\\_Documenti/Ferrovie\\_Italia.htm](https://www.3rotaie.it/3r_Documenti/Ferrovie_Italia.htm)

<sup>13</sup> C. Ribolzi, *Ferrovie concesse*, cit., 1968, pag.266

<sup>14</sup> L. Ceffa, *dalla Bayard alla Frecciarossa*, cit.,2011.  
[https://www.3rotaie.it/3r\\_Documenti/Ferrovie\\_Italia.htm](https://www.3rotaie.it/3r_Documenti/Ferrovie_Italia.htm)

### 1.3 Gli anni del *boom* economico e la transizione verso le nuove ferrovie

Dopo la Seconda Guerra Mondiale iniziarono gli anni del *boom* economico in cui l'Italia è stata protagonista di un rapido sviluppo economico: da Paese agricolo è diventata una delle maggiori potenze industriali del mondo.

Nonostante ciò, il trasporto ferroviario finì con il ricoprire una posizione secondaria in quanto si diffuse e, prese il sopravvento, la motorizzazione privata. Furono questi gli anni della costruzione della Autostrada del Sole, sintomo della sempre maggior attenzione rivolta al trasporto su gomma.

A fronte di tale situazione, Ferrovie dello Stato avviò un progetto di costruzione di una nuova generazione di treni di lusso. Nel 1952 fu inaugurato il treno “Settebello”, un treno elettrico automotore che ottenne un grande successo in quanto consentì di raggiungere le mete più svariate con tempi di percorrenza inferiori rispetto al passato.

Tuttavia, la situazione del trasporto ferroviario rimase critica. Per tale ragione furono varati Piani quinquennali di ammodernamento e potenziamento della rete attraverso finanziamenti volti ad accelerare il percorso di elettrificazione della rete medesima.

Tale percorso era finalizzato a svincolare il nostro Paese dall'importazione di *carbon coke* dall'estero così da diventare quanto più possibile autonomo. L'Italia fu all'avanguardia negli studi per l'elettrificazione e ciò permise una precoce modernizzazione delle ferrovie e un rapido sviluppo dell'economia del Paese<sup>15</sup>.

Dunque, si cercò di investire sul trasporto ferroviario al fine di garantire un servizio migliore dal punto di vista del *comfort* e della velocità.

Da quanto esposto, emerge la volontà di porre in essere tutte le misure necessarie volte ad impedire che il trasporto ferroviario, alla luce della concorrenza con il trasporto su gomma, finisse per diventare una modalità di trasporto secondaria, sussidiaria.

Ciò avrebbe determinato delle conseguenze economiche rilevanti, anche alla luce delle ingenti somme stanziare per la modernizzazione di tale servizio.

---

<sup>15</sup> P. Sellari, *Uno sguardo*, cit. Napoli, 2011

#### 1.4 Dalla fine del Novecento, sino al giorno d'oggi: l'Alta Velocità

Gli anni Ottanta furono gli anni della riorganizzazione del servizio ferroviario. Con la legge 17 maggio 1985 n.210 venne l'ente Ferrovie dello Stato dotato di personalità giuridica ed autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria sottoposto alla vigilanza del Ministero dei Trasporti.

Tale ente succedette all'Amministrazione Autonoma Ferrovie dello Stato, subentrando in tutti i rapporti attivi e passivi di quest'ultima.

Per conseguire le finalità ad esso affidate, tra cui il risanamento dei bilanci, doveva agire nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza. Con il tempo assunse sempre maggiori poteri decisionali, divenendo la più grande azienda italiana.

Tuttavia, il debito pubblico andava progressivamente ad aumentare e ciò portò a valutare la possibilità di privatizzare le grandi imprese pubbliche, tra cui anche Ferrovie dello Stato.

Pertanto, nel 1999, quest'ultimo fu trasformato in una società per azioni (Ferrovie dello Stato S.p.A.) con capitale interamente di proprietà del Ministero del Tesoro. Come si vedrà meglio in seguito (v. oltre cap.2), a seguito di tale trasformazione furono istituite due nuove società: Rete Ferroviaria Italiana (RFI) a cui fu affidata la gestione della rete ferroviaria italiana, delle stazioni, dei dispositivi per la circolazione e del personale addetto ai relativi impianti e Trenitalia, preposta alla gestione del servizio e del personale in servizio sui treni e addetto alla manutenzione<sup>16</sup>.

A seguito della separazione tra erogatore del servizio e gestore della rete è stato avviato il processo di liberalizzazione delle ferrovie che ha fatto sì che l'impresa ferroviaria sia, ancora oggi, soggetta al principio di libera concorrenza con conseguente compresenza di molteplici operatori economici privati che erogano il servizio medesimo.

---

<sup>16</sup> L. Ceffa, *dalla Bayard alla Frecciarossa*, cit.,2011.  
[https://www.3rotaie.it/3r\\_Documenti/Ferrovie\\_Italia.htm](https://www.3rotaie.it/3r_Documenti/Ferrovie_Italia.htm)

L'infrastruttura ferroviaria, invece, non è stata inserita in tale processo di liberalizzazione bensì, è rimasta sotto la proprietà e la gestione di un solo soggetto, RFI.

Gli anni Ottanta, oltre ad aver portato ad una riorganizzazione del servizio ferroviario, sono stati anche gli anni di ulteriore sviluppo del settore ferroviario: inizia a farsi strada l'Alta Velocità che ha permesso di collegare l'intera penisola in tempi brevi (v. Figura 1).

Figura 2. Mappa dei treni ad Alta Velocità.



Fonte: Sito Trenitalia.

Ciò ha consentito di restituire al trasporto ferroviario un ruolo centrale e di configurarsi come una valida alternativa al trasporto su gomma, non solo per la velocità di percorrenza, ma anche per il *comfort* che il servizio ferroviario offre al giorno d'oggi.

Il viaggio, infatti, è curato nei minimi dettagli grazie all'utilizzo di strumenti sempre più innovativi come le prese di corrente, la connessione Wi – Fi e *display* elettronici

per l'intrattenimento che si sono affiancati a quelli preesistenti (isolamento termoacustico, climatizzazione e così via)<sup>17</sup>.

Da quanto sopra esposto emerge il ruolo decisivo che le ferrovie hanno avuto sia nello sviluppo economico del Paese che della stessa società.

Infatti, sotto il primo aspetto, il trasporto ferroviario ha permesso l'unificazione dei mercati nazionali e un'apertura sempre maggiore a quelli europei con conseguente sviluppo capitalistico del Paese che è stato per molto tempo ancorato al rapporto città – campagna.

Invece, quanto al secondo aspetto, le ferrovie hanno avuto un ruolo decisivo nella trasformazione dello stile di vita della popolazione. Attorno alle fabbriche, infatti, furono costruiti numerosi centri industriali tra di loro facilmente collegabili proprio grazie al trasporto ferroviario.

Ciò ha dato origine ad un processo migratorio dalle campagne alle grandi città che ha permesso di modificare anche le stesse abitudini di vita dei cittadini, ridisegnando gli assetti urbanistici. Tale processo migratorio ha riguardato non solo la popolazione ma anche i magazzini, gli uffici e le attività commerciali che iniziarono ad essere costruiti intorno alle stazioni, intensificando in tal modo le relazioni sociali<sup>18</sup>.

## **2. Il regime giuridico delle ferrovie**

Il regime giuridico delle ferrovie è cambiato nel tempo alla luce mutate esigenze culturali, economiche e sociali del Paese.

In particolare, è opportuno soffermare l'attenzione sugli istituti dell'espropriazione e della concessione applicati al settore del trasporto ferroviario.

---

<sup>17</sup>L. Ceffa, *dalla Bayard alla Frecciarossa*, cit., 2011.  
[https://www.3rotaie.it/3r\\_Documenti/Ferrovie\\_Italia.htm](https://www.3rotaie.it/3r_Documenti/Ferrovie_Italia.htm)

<sup>18</sup> P. Sellari, *Uno sguardo*, cit. Napoli, 2011

## 2.1 Le espropriazioni

Per la realizzazione della rete ferroviaria italiana è stato necessario procedere all'espropriazione per pubblica utilità di numerosi terreni.

L'espropriazione per pubblica utilità è un procedimento attraverso il quale lo Stato, globalmente inteso, acquisisce coattivamente beni di proprietà privata, dietro la corresponsione di un'indennità e per esigenze di pubblico interesse.

Tra queste ultime rientrava la costruzione della rete ferroviaria italiana, dato il già menzionato ruolo del trasporto ferroviario per il commercio e per gli spostamenti della popolazione.

La disciplina applicabile verso la fine dell'Ottocento, anni in cui gli interventi di espropriazione per la costruzione della rete ferroviaria sono stati numerosi, era contenuta nella legge 25 giugno 1865 n.2359 sull'espropriazione per pubblica utilità.

Si tratta di una legge che è stata successivamente abrogata e sostituita dal Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001 n.327 e s.m.i. Tuttavia, ciò non fa venir meno il ruolo importante che ha ricoperto nel processo che ha portato alla realizzazione della rete ferroviaria italiana.

Un principio cardine di tale legge che, seppur oggetto di deroghe nella legislazione successiva, permane nella disciplina attuale, consiste nella necessità che l'Amministrazione, prima di procedere alla realizzazione dell'opera pubblica diventi proprietaria dell'area in cui realizzare quest'ultima, tramite l'esercizio del potere ablatorio.

Ai sensi della legge 2359/1865, “possono comprendersi nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera”.

Presupposto fondamentale dell'espropriazione era la dichiarazione di pubblica utilità, un atto avente natura discrezionale volto ad individuare la zona per la realizzazione dell'opera pubblica e ad accertare la concreta utilità di quest'ultima per i cittadini.

Era di competenza del Ministero per i trasporti e l'aviazione civile, sentito il Consiglio di Stato qualora i beni oggetto di espropriazione si fossero trovati entro una zona di larghezza superiore a cento metri dal confine delle ferrovie.

Tale dichiarazione doveva contenere, a pena di invalidità dell'intera procedura, i termini di inizio e di fine lavori, nonché i termini di inizio e fine delle operazioni espropriative.

Tuttavia, qualora l'opera da realizzare fosse stata autorizzata per legge o fosse stata a carico dell'Amministrazione Ferrovie dello Stato, l'approvazione ministeriale dei lavori preparatori avrebbe avuto valore di dichiarazione di pubblica utilità.

Tale dichiarazione era accompagnata dal deposito, da parte del soggetto espropriante, del cosiddetto piano particolareggiato di esecuzione, con cui si individuavano i beni da espropriare. Tale piano veniva pubblicato nell'albo pretorio comunale per quindici giorni, termine entro cui i proprietari potevano proporre ulteriori osservazioni al Prefetto.

Scaduto tale termine si procedeva all'adozione dell'ordinanza prefettizia che disponeva l'esecuzione del piano particellare e indicava la somma offerta quale indennità di esproprio. Si tratta, ancora oggi, di una somma volta a compensare il pregiudizio sofferto dal privato a seguito dell'espropriazione.

Tale somma veniva calcolata da appositi uffici tecnici e, qualora dall'esecuzione dell'opera pubblica fosse derivato un vantaggio speciale e immediato alla parte del fondo non espropriata, questo vantaggio sarebbe dovuto essere stimato e detratto dalla indennità.

Una volta determinata quest'ultima, veniva comunicata al proprietario del fondo espropriato in quanto era richiesta l'approvazione scritta.

In caso di accettazione, il Prefetto avrebbe provveduto ad emanare il decreto di esproprio. In caso contrario, il privato avrebbe potuto chiedere di concordare la cessione volontaria del bene, arrivando in tal modo alla stipula di un accordo convenzionale di cessione con l'autorità espropriante ed evitando l'emanazione del decreto di esproprio.

Infine, come ultima alternativa, vi era la possibilità opporsi alla stima dell'indennità proposta e, in tal caso, il Prefetto avrebbe emanato il decreto di esproprio demandando al giudice ordinario la decisione sulla congruità della somma offerta come indennità di esproprio.

A partire dalla fine del Novecento, esigenze analoghe di espropriazione di terreni per la costruzione delle ferrovie sono emerse anche per la realizzazione del progetto di alta velocità: esproprio di terreni, di aree edificabili, abbattimento di residenze, fabbricati commerciali e fabbricati produttivi.

Tuttavia, a differenza delle primissime espropriazioni preordinate alla creazione della rete ferroviaria italiana, a queste ultime è stata applicata una disciplina diversa, contenuta nel Decreto del Presidente della Repubblica sopramenzionato.

Tale Decreto ribadisce e accentua alcuni principi già contenuti nella legge del 1865 tra cui l'assoluta rilevanza del principio di legalità in applicazione del quale l'Amministrazione, prima di procedere alla realizzazione dell'opera, deve diventare proprietaria del bene attraverso l'esercizio del potere di esproprio.

Ai sensi di tale Decreto, ai fini dell'emanazione del decreto di esproprio è necessario che: "l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio; vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità; sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di esproprio".

Vi è dunque un particolare *iter* che deve essere seguito prima di procedere all'emanazione del decreto di esproprio.

A differenza della legge del 1865, l'individuazione del luogo in cui dev'essere realizzata l'opera pubblica o di pubblica utilità non è contenuta nella dichiarazione di pubblica utilità bensì nella fase antecedente volta all'apposizione del vincolo preordinato al successivo esproprio.

Successivamente, analogamente alla previgente disciplina, permane come tappa necessaria la dichiarazione di pubblica utilità, non potendosi prescindere da una valutazione di tal tipo, specie alla luce del sacrificio che si richiede al privato attraverso tale procedura.

Tale dichiarazione deve intervenire entro cinque anni dall'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, pena la decadenza di quest'ultimo.

Una volta divenuta efficace la dichiarazione di pubblica utilità si procede alla determinazione, anche provvisoria, dell'indennità di esproprio che deve essere comunicata al proprietario. Si tratta di un indennizzo che, di regola, corrisponde al valore venale del bene oggetto di espropriazione. Qualora il proprietario non dovesse concordare con tale somma, potrà opporsi facendo ricorso.

## **2.2 Le concessioni nel trasporto ferroviario**

La concessione è il provvedimento amministrativo attraverso il quale la pubblica amministrazione attribuisce *ex novo* ai destinatari (dunque, ai concessionari) nuove posizioni giuridiche soggettive ampliandone, in tal modo, la sfera giuridica.

Nel nostro ordinamento giuridico, ciò che caratterizza le concessioni è la duplice natura pubblica e privata dovuta al fatto che, nella fase iniziale del rapporto concessorio, vi è l'esercizio di poteri discrezionali della pubblica amministrazione il cui obiettivo principale è il perseguimento di interessi pubblici; mentre, una volta instaurato tale rapporto concessorio, si innesta con il privato un rapporto contrattuale sinallagmatico analogo ad un contratto di natura privatistica.

Con specifico riguardo al trasporto ferroviario, le concessioni si configurano come concessioni di servizi ossia un contratto a titolo oneroso in virtù del quale ad uno o più operatori economici privati vengono affidati, da parte di una o più stazioni appaltanti, la fornitura e la gestione di servizi.

È proprio la gestione dei servizi oggetto di concessione che costituisce la remunerazione del concessionario al quale, infatti, viene trasferito il rischio operativo, imprenditoriale connesso alla gestione medesima ossia il rischio legato alle fluttuazioni economiche del mercato dovute alle variazioni della domanda.

A livello europeo, la prima regolamentazione organica è contenuta nella direttiva 26 febbraio 2004 n.23 che all'art.5 definisce la concessione di servizi come “un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni

aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera a) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo”.

Tra le maggiori novità di tale direttiva, che verranno poi riprese nel nostro ordinamento dal nuovo codice dei contratti pubblici, vi è la previsione della necessità che il trasferimento del rischio operativo di natura economica nei confronti del privato concessionario avvenga in modo effettivo e sostanziale.

Infatti, il considerando 18 della direttiva citata dispone che “la caratteristica principale di una concessione, ossia il diritto di gestire un lavoro o un servizio, implica sempre il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore”.

Inoltre, aggiunge il considerando 19, che “qualora la regolamentazione settoriale specifica elimini il rischio prevedendo una garanzia a favore del concessionario per il recupero degli investimenti e dei costi sostenuti per l'esecuzione del contratto, il contratto stesso non dovrebbe configurarsi come una concessione ai sensi della presente direttiva”.

Ai fini della valutazione dell'effettivo trasferimento del rischio operativo, l'art.5 dispone che è necessario verificare se “in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».

Dunque, deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.

Inoltre, la direttiva prevede che la durata della concessione debba essere limitata, circoscritta nel tempo al fine di evitare una restrizione dell'accesso al mercato e, dunque, un'alterazione della concorrenza.

A conferma di ciò, l'art. 18 prevede che “per le concessioni ultra quinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell’esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici”.

Volgendo uno sguardo al nostro ordinamento giuridico e, in particolare, al nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023 n.36) che, come già detto, recepisce quanto stabilito dalla direttiva 23/2014, una delle principali novità introdotte consiste nel fatto che il rischio operativo debba essere riferito tanto alla domanda e, dunque, all'effettiva presenza dei lavori o dei servizi oggetto della concessione, tanto all'offerta ossia per il caso in cui la fornitura dei servizi non corrisponda al livello qualitativo o quantitativo dedotto in contratto, quanto ad entrambi.

Invece, il previgente codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 12 aprile 2006 n.163), nella misura in cui statuiva che “la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato”<sup>19</sup> sembrava circoscrivere l'istituto della concessione ai soli servizi in grado di finanziarsi prevalentemente con i corrispettivi pagati dagli utenti.

È proprio il trasferimento del rischio operativo che fa sì che il rapporto concessorio abbia natura trilaterale: concedente, concessionario e utenza.

È chiara, dunque, la complessità del rapporto concessorio che ha portato a far sì che, specie negli ultimi anni, siano state adottate specifiche disposizioni di legge volte ad attribuire a determinate autorità indipendenti la regolazione di aspetti rilevanti del rapporto medesimo<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Art.165.1 decreto legislativo 163/2006

<sup>20</sup> AA.VV, *Le concessioni di infrastrutture* cit., 2019

Nel settore ferroviario, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre cap.2), tale prerogativa spetta all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) che, tra le altre cose, si occupa della adozione del modello tariffario e della definizione dello schema di concessione da inserire in alcuni bandi di gara relativi alla gestione o costruzione di tratti autostradali.

Lo strumento delle concessioni pubbliche nell'ambito del trasporto ferroviario risale alla legge 2248/1865 ai sensi della quale il Ministero dei lavori pubblici poteva stipulare un atto di concessione volto ad affidare ad un privato la costruzione e l'esercizio di una ferrovia pubblica.

A tal fine era necessario presentare, da parte del privato, una domanda di concessione corredata dalla dimostrazione della pubblica utilità e dalle modalità di svolgimento del progetto preordinato alla realizzazione della ferrovia e versare una cauzione a garanzia della realizzazione dell'opera.

Tuttavia, prima della stipula dell'atto da parte del Ministero sopracitato, era necessario ottenere un parere del Consiglio dei lavori pubblici per la parte tecnica e, per la parte giuridica e amministrativa, del Consiglio di Stato.

La durata delle concessioni veniva indicata nell'atto di concessione e, alla scadenza, i privati erano tenuti a consegnare al Governo la strada ferrata in buono stato, le sue componenti e le sue pertinenze pur conservando la proprietà degli oggetti mobili (si pensi ai carri per i trasporti o alle macchine di locomozione).

Qualora, alla scadenza del termine fissato, i concessionari non avessero dato piena esecuzione alle contratte obbligazioni, senza aver dato prova d'impedimenti di forza maggiore del tutto indipendenti dal fatto proprio, sarebbero incorsi nella decadenza della concessione e nella perdita della cauzione versata.

Inoltre, in tal caso il Governo avrebbe provveduto alla continuazione ed ultimazione delle opere rimaste imperfette, ed all'esecuzione di tutte le altre obbligazioni contratte dai concessionari, tramite un'asta pubblica con conseguente affidamento delle concessioni a coloro che avessero offerto un prezzo maggiore.

Con la nazionalizzazione delle ferrovie nel 1905, il trasporto ferroviario è stato affidato in concessione all'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato.

Tale concessione è stata rinnovata nel 1993 con il decreto del Ministero dei Trasporti 26 novembre 1993 n.225T per la durata di settanta anni.

Ai sensi dell'art.2 di tale decreto, costituiscono oggetto della concessione: “a) l'esercizio del servizio ferroviario di trasporto pubblico, integrato e/o sostituito con qualsiasi altro mezzo di trasporto terrestre, sulle relazioni già servite dalla rete delle Ferrovie dello Stato S.p.A. e sulle linee automobilistiche integrative (...). L'eventuale istituzione di ulteriori servizi integrativi e/o sostitutivi del servizio ferroviario dovrà essere preventivamente autorizzata dal Ministro dei Trasporti, fatta eccezione per i casi di emergenza;

b) l'esercizio del servizio di trasporto pubblico via mare, tra terminali ferroviari anche di nuova costruzione;

c) la progettazione e la costruzione di nuove linee ed impianti di cui la Società debba assumere l'esercizio ai sensi del presente decreto nonché il potenziamento e l'ammodernamento delle linee e degli impianti esistenti”.

L'oggetto della concessione era, dunque, indifferenziato in quanto riguardava sia la costruzione e la gestione dell'infrastruttura che l'esercizio dei servizi di trasporto, pur disponendo la separazione contabile tra tali rami di attività.

Era, inoltre, ammessa la possibilità per Ferrovie dello Stato di provvedere alla gestione della rete e del servizio ferroviario attraverso società partecipate maggioritariamente attraverso lo strumento della subconcessione, pur permanendo l'adempimento degli obblighi derivanti dalla concessione in capo alla concessionaria.

Tuttavia, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre cap.3), negli anni Novanta, sulla spinta del diritto europeo, è stato avviato un processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario che ha portato negli anni Duemila ad una revisione della concessione a favore di Ferrovie dello Stato.

A seguito di tale revisione, è stato adottato il decreto del Ministero dei Traporti 31 ottobre 2000 n.138T, che ha circoscritto la concessione alla sola gestione dell'infrastruttura ferroviaria con ulteriore previsione di un obbligo di costituire un'apposita società cui affidare la gestione medesima (si tratta, come già visto, di RFI).

La duplice natura pubblica e privata delle concessioni sopramenzionata produce delle conseguenze non solo in fase di accesso del concessionario all'infrastruttura ma, incide anche sulla disciplina dell'intero rapporto concessorio.

Infatti, da un lato la natura pubblica dei servizi oggetto della concessione e la sussistenza di un interesse pubblico e, dall'altro l'instaurazione di un rapporto contrattuale sinallagmatico implicano che, in caso di violazione degli obblighi gravanti sul concessionario, vi sia l'esigenza di assicurare, per quanto possibile, la conservazione del negozio.

La violazione degli obblighi, pur configurandosi come inadempimento contrattuale può dar luogo a forme di decadenza parziale se l'inadempimento medesimo è riferibile al privato concessionario e se circoscritto esclusivamente ad alcuni profili del rapporto lasciando inalterati gli altri.

Tuttavia, è proprio l'esigenza prioritaria di tutelare l'interesse pubblico che fa sì che, in alcuni casi, pur a fronte del rispetto degli obblighi, la pubblica amministrazione possa revocare anticipatamente il titolo in presenza di sopravvenute esigenze di rilevanza pubblica<sup>21</sup>.

Tale prerogativa costituisce una “spia” del rapporto pubblico, civilisticamente qualificabile come una sorta di diritto di recesso anticipato spettante alla P.A. (parte “forte” nel rapporto concessorio), ovviamente in presenza di ben precise e determinate circostanze che spetterà alla P.A dimostrare, e fatto salvo, in questo caso, il diritto del concessionario a un indennizzo variamente disciplinato sia nelle norme di legge, sia nei singoli atti di concessione<sup>22</sup>.

Inoltre, configurandosi il rapporto concessorio come un rapporto di durata, può ben accadere che, alla luce delle mutate esigenze di mercato, sorga la necessità di adeguare il rapporto contrattuale a queste ultime.

---

<sup>21</sup> AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture*, cit., 2019

<sup>22</sup> AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture*, cit., 2019

Le esigenze sottese a tale adeguamento sono molteplici: da un lato la già menzionata tutela degli interessi pubblici coinvolti nelle concessioni di servizi pubblici e, dall'altro la capacità di soddisfare una domanda in costante e rapida evoluzione.

Inoltre, come si dirà meglio in seguito, accade spesso che per la realizzazione delle infrastrutture, come quella ferroviaria, vengano stanziati fondi pubblici e dunque, a maggior ragione, è importante che il rapporto concessorio venga adeguato alle esigenze del mercato per evitare uno spreco di risorse pubbliche<sup>23</sup>.

Il codice dei contratti pubblici disciplina la modifica del contratto di concessione e prevede che, in tali casi, non sia necessaria una nuova procedura di aggiudicazione nei casi in cui “le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili (...); tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche, nonché le condizioni alle quali possono essere impiegate; esse non apportano modifiche che altererebbero la natura generale della concessione” (art.189 decreto legislativo 36/2023).

È necessaria, dunque, una preventiva valutazione delle possibili evoluzioni del mercato per evitare che si renda necessario l'avvio di una nuova procedura di aggiudicazione.

Il ricorso allo strumento della concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, se collocato nel contesto giuridico europeo della tutela della concorrenza, ha delle implicazioni economiche, finanziarie e sociali significative<sup>24</sup>.

Infatti, a partire dal 2016 la Commissione europea e, a seguire la giurisprudenza della Corte di giustizia, hanno esteso l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato alla costruzione e alla gestione delle infrastrutture e, dunque, anche quella ferroviaria.

La concessione della gestione dell'infrastruttura ferroviaria ad un operatore economico privato implica generalmente un trasferimento di risorse pubbliche, sia esso diretto che indiretto, finalizzato all'erogazione del servizio a favore della collettività.

---

<sup>23</sup> AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture*, cit., 201

<sup>24</sup> AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture*, cit., 2019

Infatti, il concedente può, se del caso, riconoscere un prezzo al concessionario, che può consistere anche nel trasferimento (totale o parziale) di un finanziamento pubblico di cui beneficia il concedente o di *asset* patrimoniali e/o finanziari del concedente i cui proventi sono destinati alla copertura dei costi di produzione (..) <sup>25</sup>.

Tuttavia, l'erogazione di tali risorse può porsi in contrasto con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato i quali, come detto sopra (par.3.4), possono causare distorsioni del normale gioco della concorrenza.

In tali casi è opportuno verificare se si rientra o meno nella fattispecie degli aiuti di Stato. In caso di risposta affermativa, bisogna accertare se si tratta di un'ipotesi di esenzione generale ai sensi della normativa europea o, qualora non fosse sufficiente, verificarne la compatibilità con il diritto europeo.

Tuttavia, dalla prassi della Commissione europea e dalla giurisprudenza europea si ricava che, in presenza di infrastrutture qualificabili come monopolio naturale, come la rete ferroviaria, il finanziamento pubblico non si configura come un aiuto di Stato poiché, proprio in quanto monopolio naturale, non incide sugli scambi e non falsa la concorrenza.

Infatti, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre cap.3), ciò che caratterizza il monopolio naturale e, nello specifico, la rete è la difficoltà di duplicazione, sia per la propria caratteristica intrinseca, che per gli ingenti costi che richiederebbe.

Non è un caso, dunque, che pur essendo stato liberalizzato il trasporto ferroviario, la gestione della rete ferroviaria continua ad essere affidata in concessione ad un unico soggetto, RFI.

Ciò non toglie che, ogniqualvolta ci si trovi al di fuori situazioni di monopolio naturale, il controllo effettuato da parte della Commissione sulla qualificazione di una determinata misura concessa per la gestione del trasporto ferroviario come aiuto di Stato e sulla conseguente compatibilità con il diritto europeo, si espande nuovamente.

---

<sup>25</sup> AA.VV., *Le concessioni di infrastrutture*, cit., 2019

### **3. Il servizio ferroviario come servizio pubblico**

Per servizio pubblico si intende l'insieme dei servizi finalizzati al soddisfacimento di bisogni della collettività attraverso l'espletamento di attività materiali prestate nei confronti degli utenti.

Tali attività possono essere generali, se rivolte alla generalità dei consociati, o particolari qualora siano volte a soddisfare specifiche esigenze di una determinata categoria di individui.

Il trasporto ferroviario, in quanto volto a soddisfare le esigenze di mobilità della collettività, attraverso il trasporto di merci e persone, si configura come servizio pubblico. Assolve, infatti, una preminente funzione di pubblica utilità.

Il legislatore italiano non ha mai provveduto a fornire una definizione univoca di servizio pubblico in quanto si tratta di un concetto che muta costantemente al variare delle condizioni socioeconomiche di ciascuno Stato.

#### **3.1 La storicità e la relatività**

I servizi pubblici sono una categoria mutevole nel tempo e nel contenuto in quanto variano a seconda degli interessi della collettività in un dato momento storico.

Non è un caso, dunque, che i due elementi caratteristici dei servizi pubblici siano la storicità e la relatività.

La storicità implica che ci sono alcuni servizi che in passato rientravano nella categoria del servizio pubblico, pur non essendolo più al giorno d'oggi e, viceversa, servizi che con il tempo hanno assunto la qualifica di servizi pubblici.

Esplicativo di tale peculiarità è il regio decreto 15 ottobre 1925 n. 2578 contenente un elenco dei servizi pubblici e, nello specifico, di quelli locali: servizio idrico, costruzione di acquedotti, illuminazione pubblica, farmacie, essiccatori e depositi di granoturco, vendita del ghiaccio e così via.

Tra questi servizi, alcuni sono ancora qualificabili come servizio pubblico (si pensi al servizio idrico) altri, invece, hanno perso tale caratteristica (vendita del ghiaccio, essiccatori e depositi di granoturco).

Ciò è accaduto in quanto i beni ed i servizi essenziali per il benessere della collettività variano nel tempo in base alle esigenze di quest'ultima ed alla situazione di mercato concreta.

Infatti, la nozione di servizio pubblico ruota intorno all'elemento della necessità di soddisfare i bisogni della collettività.

La relatività, invece, implica che ci sia ampia discrezionalità dello Stato o, nel caso dei servizi pubblici locali, dell'ente locale, nell'assumere un servizio quale servizio pubblico.

Infatti, al di là di alcuni servizi che, in quanto più comuni e basilari, sono da sempre considerati come servizi pubblici in ogni contesto (si pensi alla distribuzione dell'energia elettrica e del gas), il perimetro di questi ultimi può variare in base al contesto sociale di riferimento.

Si tratta dei servizi atipici o innominati in quanto possono essere individuati discrezionalmente in base alle esigenze specifiche della collettività in un determinato contesto.

### **3.2 Le diverse concezioni e tipologie di servizio pubblico**

Pur in assenza di una nozione espressa di servizio pubblico, negli anni si è cercato di individuare dei criteri per poter qualificare un servizio come pubblico. A tal fine si sono diffuse due concezioni di tale nozione.

La prima era una concezione soggettiva ai sensi della quale un servizio poteva considerarsi pubblico se la titolarità dell'attività fosse imputabile ad un soggetto pubblico. Si guardava, in particolare, alla destinazione di tale attività: soddisfare un interesse pubblico, della collettività.

Infatti, “la nozione soggettiva del servizio pubblico deriva dalla sua destinazione alla collettività, globalmente stanziata su un certo territorio. Poiché tale “destinazione al pubblico” trova la propria matrice, non già nella cura di interessi particolaristici o privati, ma nell’intento di soddisfare esigenze di ordine collettivo, non si può prescindere dal ritenere centrale la pertinenza del servizio all’Amministrazione pubblica”<sup>26</sup>.

Tale concezione, tuttavia, non consentiva di giustificare il coinvolgimento dei privati nella gestione di un servizio pubblico.

Viceversa, la concezione oggettiva diffusasi negli anni più recenti, prescindeva dalla natura del soggetto erogatore del servizio medesimo e si fondava sulla natura dell’attività prestata.

L’area del servizio pubblico è fatta coincidere con l’attività economica sottoposta a programmi e controlli determinati dalla legge, per indirizzarla e coordinarla a fini sociali<sup>27</sup>.

È chiaro, dunque, il riferimento all’art.41 della Costituzione.

Si prescindeva, pertanto, dalla natura pubblica o privata del soggetto preposto all’erogazione del servizio pubblico e, di conseguenza, quest’ultimo poteva essere imputato anche ad un soggetto privato.

Tuttavia, entrambe le concezioni non erano in grado di creare una netta distinzione dapprima tra i servizi pubblici e le altre attività economiche svolte dai soggetti pubblici e, in seguito, tra le attività economiche private assoggettate ai programmi e controlli di cui all’art.41 della Costituzione e le attività svolte dai soggetti pubblici o privati previo incarico dell’amministrazione pubblica<sup>28</sup>.

Al fine di far fronte a tale difficoltà, è stata negli anni accolta un’interpretazione intermedia tra la prima e la seconda concezione e, dunque, tra l’esigenza di dare rilevanza alla soggettività pubblica ed alla doverosità del servizio pubblico.

---

<sup>26</sup> G. CAIA, La disciplina dei servizi pubblici, in L. Mazzaroli (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998 927.

<sup>27</sup> U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, 179

<sup>28</sup> *Enciclopedia del Diritto*, I Tematici III, 2022.

Essa guarda da un lato alla funzionalizzazione dell'attività per la soddisfazione di interessi della collettività e, dall'altro, alla titolarità pubblica del servizio in funzione di garanzia nei confronti degli individui.

Si tratta della concezione soggettiva temperata secondo la quale ai fini della qualificazione della nozione di servizio pubblico è dirimente il momento soggettivo dell'assunzione: il profilo pubblicistico assume rilevanza nella decisione di attrarre attività economiche ad un regime di riserva, sottraendole al mercato, in ossequio ai principi di proporzionalità e ragionevolezza e in rapporto al perseguimento della missione di servizio pubblico<sup>29</sup>.

Dunque, quest'ultimo, si identifica con una attività economica che pur essendo astrattamente suscettibile di essere organizzata in forma d'impresa, proprio in quanto volta a soddisfare un interesse primario della collettività, si presta ad un possibile intervento pubblico.

Tra le varie tipologie di servizio pubblico, meritano una particolare attenzione i servizi pubblici di interesse generale.

Ai sensi dell'art.2.1 lett. h) del decreto legislativo 23 settembre 2016 n.175, i servizi di interesse generale “riguardano le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”.

Dunque, si tratta di servizi strumentali al perseguimento di interessi della collettività e che hanno bisogno di un intervento pubblico per essere erogati, in quanto potrebbero essere non convenienti per gli operatori di settore.

Una volta esaminati i servizi di interesse generale, è opportuno distinguere tra i servizi di rilevanza economica ed i servizi privi di rilevanza economica. Tale distinzione è

---

<sup>29</sup> Enciclopedia del Diritto, I Tematici III, 2022.

fondata sull'esistenza o meno di un mercato concorrenziale per l'attività oggetto del servizio.

Infatti, i primi consistono in prestazioni economicamente valutabili mentre, i secondi, comprendono attività che hanno ricadute in termini sociali in ossequio ai principi di solidarietà, sussidiarietà e personalità.

All'interno dei servizi dotati di rilevanza economica rientrano, in via meramente esemplificativa, i trasporti, le comunicazioni, l'energia elettrica e il gas mentre, fanno parte dei servizi privi di rilevanza economica l'istruzione, la sanità e la protezione sociale e così via.

Tuttavia, è opportuno menzionare che tale distinzione è propria dell'ordinamento italiano in quanto, a livello europeo, si distingue tra servizi di interesse generale (SIG) e servizi di interesse economico generale (SIEG).

I primi consistono in attività dotate o prive del carattere economico che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e che, in quanto tali, sono assoggettate ad obblighi di servizio pubblico<sup>30</sup>.

I secondi, invece, ne costituiscono un sottoinsieme e si identificano con le attività promosse dai pubblici poteri e volte ad erogare servizi a condizioni conformi ai principi di uguaglianza, continuità, parità di trattamento che la libera concorrenza, senza l'intervento pubblicistico, non sarebbe in grado di garantire<sup>31</sup>.

Tuttavia, pur non essendoci perfetta coincidenza tra i SIEG e i SIG da un lato e i servizi di rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica, è opinione diffusa che i servizi di rilevanza economica possano essere ricondotti ai SIEG.

Tale conclusione si può ricavare da un lato, dal comune presupposto: il fallimento del mercato che giustifica l'intervento pubblico e, dall'altro, dalla circostanza per cui la stessa Corte costituzionale con la sentenza 17 novembre 2010 n.325 ha riconosciuto il carattere analogo delle due categorie<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> M. Dugato, *Servizi pubblici locali* in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici III*, 2022, pag.1091

<sup>31</sup> M. Dugato, *Servizi pubblici locali* cit., 2022, pag.1091

<sup>32</sup> M. Dugato, *Servizi pubblici locali* cit., 2022, pag.1091

A conferma di ciò, l'art. 2.1 lett.i) del d.lgs. 175/2016, nel fornire le varie definizioni, utilizza la locuzione “servizi di interesse economico generale” e li qualifica come “servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”.

Dunque, il trasporto ferroviario, come sopramenzionato, si configura come un servizio di interesse economico generale in quanto consiste nello svolgimento di attività che sono volte a soddisfare interessi primari della collettività. Infatti, come già detto, (v. *supra* par.1) si tratta di un servizio che ha ricoperto sin dai primi anni un ruolo importante: consente il trasporto di merci e persone ed è stato uno dei fattori principali che ha avviato il processo di urbanizzazione e di sviluppo economico – industriale del nostro Paese.

Inoltre, essendo qualificato come servizio di interesse economico generale, ha ad oggetto attività che, in assenza dell'intervento pubblico, non sarebbero svolte dal mercato o, comunque, verrebbero svolte a condizioni differenti e che, per tale motivo, possono essere assoggettati ad obblighi di servizio pubblico.

### **3.3 Gli obblighi di servizio pubblico**

Gli obblighi di servizio pubblico sono obblighi di fornire prestazioni che un operatore economico, se guardasse esclusivamente al proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o si assumerebbe a condizioni e con modalità diverse in quanto non conveniente<sup>33</sup>.

Tale istituto nasce nel diritto europeo come strumento di tutela delle esigenze collettive in relazione a servizi di interesse economico generale e, in particolare, a quei servizi che in passato erano gestiti direttamente dallo Stato e che sono stati successivamente oggetto di processi di liberalizzazione<sup>34</sup>.

Dunque, il servizio ferroviario ne è un esempio. Pertanto, pur essendo stato oggetto di un processo di liberalizzazione, di cui si dirà meglio in seguito (v. oltre cap.3

---

<sup>33</sup> Così l'art.2 del regolamento europeo 1370/2007

<sup>34</sup> N.Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati* in *Rivista della regolazione dei mercati*, fascicolo 2, 2014

par.2.2), tra la fine del Novecento e gli inizi degli anni Duemila grazie alla definitiva abrogazione del diritto di esclusiva di cui beneficiava Ferrovie dello Stato ad opera della Legge 23 dicembre 2000 n.388, si presta all'assoggettamento agli obblighi di servizio pubblico.

Questi ultimi possono essere imposti nelle aree in cui non sarebbe possibile assicurare, o comunque non a condizioni ragionevoli, un servizio di trasporto adeguato. Ciò può essere dovuto a svariate cause come l'eccessiva onerosità della gestione del servizio, l'insufficienza della domanda o altre ragioni che fanno sì che nessun operatore economico, se considerasse il proprio interesse commerciale, svolgerebbe quella specifica attività senza alcun tipo di compenso<sup>35</sup>.

Esistono due tipologie di obblighi di servizio pubblico: quelli di carattere generale e quelli di portata individuale.

I primi sono generalmente di carattere tariffario pur potendo, tuttavia, essere riferiti a determinate caratteristiche quantitative e/o qualitative della prestazione richieste all'erogatore del servizio (es: copertura di certe tratte o di certe fasce orarie). In quanto generali, si applicano a qualsiasi impresa che operi in un determinato mercato (come quello ferroviario) e ne costituiscono condizioni per l'accesso o per la permanenza. Per l'introduzione di tali obblighi è necessario un provvedimento a portata generale di natura legislativa o amministrativa.

Gli obblighi di servizio pubblico aventi portata individuale, invece, sono rivolti ad una o più imprese specifiche e, di conseguenza, sono vincolanti esclusivamente per queste ultime. L'oggetto di tali obblighi è analogo ai primi potendo riguardare sia le condizioni economiche che *standard* qualitativi e quantitativi.

Più frequentemente costituiscono clausole inserite nel contratto attraverso il quale l'impresa erogatrice si impegna a svolgere la propria attività coerentemente con i parametri qualitativi e quantitativi stabiliti.

---

<sup>35</sup> *Il trasporto ferroviario passeggeri: gli obblighi di servizio pubblico e i contratti di servizio*  
[https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_il\\_sistema\\_ferroviano.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_sistema_ferroviano.html)

### 3.4 La compensazione degli obblighi di servizio pubblico

L'imposizione di obblighi di servizio pubblico si accompagna alla previsione di una compensazione di qualsivoglia natura a favore delle imprese destinatarie del loro adempimento.

Infatti, se non vi fosse tale compensazione, non sarebbe economicamente sostenibile per gli operatori economici privati erogare le prestazioni oggetto degli obblighi medesimi.

Il diritto dell'Unione Europea si occupa della materia in esame e, in particolare, il Regolamento 23 ottobre 2007 n. 1370, per come modificato dal Regolamento 14 dicembre 2016 n. 2338, stabilisce a quali condizioni e con quali modalità un'autorità pubblica possa prevedere obblighi di servizio pubblico per il trasporto ferroviario.

Ai sensi dell'art.3, "l'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico".

Dunque, i contratti di servizio pubblico sono lo strumento attraverso il quale è possibile prevedere obblighi di servizio pubblico e la corrispondente compensazione.

Il Regolamento 1370/2007 richiede, inoltre, che tali contratti indichino con chiarezza gli obblighi che l'operatore di servizio pubblico è tenuto ad assolvere e che, a monte, i parametri in base ai quali calcolare la compensazione corrisposta siano stabiliti in anticipo e in modo obiettivo e trasparente. Ciò al fine di evitare una compensazione eccessiva che superi i costi effettivamente sostenuti per adempiere gli obblighi medesimi.

Infatti, se è vero che si tratta di attività di interesse economico generale, è altrettanto vero che tale circostanza non può giustificare una esenzione dell'impresa interessata dall'applicazione delle ordinarie regole della concorrenza<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> N.Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico* cit., 2014

Con specifico riguardo al settore ferroviario, vi sono alcuni servizi che, in quanto di interesse nazionale, sono sottoposti al regime degli obblighi di servizio pubblico.

Tali obblighi, ai sensi della legge 1° agosto 2002 n.166, sono regolati tramite contratti di servizio di durata non inferiore a cinque anni, con possibilità di revisioni annuali delle caratteristiche quantitative e qualitative dei servizi senza necessità di procedere a modifiche contrattuali.

Secondo quanto previsto dall'art.15 comma 1-quater della legge citata, i contratti aventi dimensione nazionale per il trasporto dei passeggeri sono stipulati fra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e l'impresa ferroviaria, previa acquisizione del parere del Comitato Interministeriale della Programmazione Economica (CIPE) sullo schema di contratto proposto dall'Amministrazione.

Tali contratti sono approvati con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Ai sensi dell'art.37 comma 3 del decreto – legge 6 dicembre 2011 n. 201 spetta all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico, degli obblighi di servizio pubblico che su di essi insistono e le relative modalità di finanziamento. Essa vi ha provveduto con Delibera 30 marzo 2017 n. 48.

Tale delibera, nella Misura 1, qualifica l'ambito di servizio pubblico come “l'insieme dei servizi di trasporto pubblico di persone, di linea e non di linea, resi con diverse modalità che il soggetto competente individua, anche in assenza di compensazione degli operatori, per soddisfare obblighi di servizio pubblico ed esigenze essenziali di mobilità dei cittadini”.

Emerge, dunque, la *ratio* sottesa all'imposizione di obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario: tutelare l'interesse generale di mobilità dei cittadini.

Infatti, una volta delineato l'ambito di servizio pubblico, la Delibera ha provveduto ad individuare gli obblighi di servizio pubblico ad esso connessi e li qualifica come obblighi volti a garantire le condizioni minime di qualità dei servizi, il contenuto minimo dei diritti degli utenti e il rispetto dei diritti dei passeggeri.

In via meramente esemplificativa, vi rientrano l'applicazione di tariffe non superiori ai livelli massimi prestabiliti, tariffe agevolate rispetto a questi ultimi, esenzioni per determinate categorie di utenza, un'adeguata offerta di servizi negli orari nei quali maggiormente si concentra l'utenza che si sposta per ragioni di studio o di lavoro.

Invece, per quanto riguarda i relativi criteri per la copertura finanziaria, l'ART ha stabilito che i costi dei servizi di trasporto pubblico debbano essere calcolati con riferimento ad ipotesi di costo efficiente. Qualora però, con specifico riguardo al trasporto di linea, i ricavi ottenuti applicando tali criteri non dovessero essere sufficienti a coprire i costi efficienti, è riconosciuta all'operatore privato erogatore del servizio una compensazione finanziaria.

Ai sensi del punto 7 della Delibera citata, quest'ultima può essere assicurata “direttamente con finanziamento pubblico dell'operatore in ragione della redditività dell'insieme dei servizi inclusi nel contratto di servizio, ovvero indirettamente mediante il finanziamento dei servizi che non remunerano i costi sostenuti con quelli che garantiscono ricavi superiori ai relativi costi”.

La stipulazione dei contratti di servizio pubblico e, in particolare, la previsione di un corrispettivo a favore dell'impresa erogatrice del servizio finalizzato a coprire i costi derivanti dall'adempimento di tali obblighi apre un tema oggetto di particolare attenzione per il diritto dell'Unione Europea.

Si tratta del tema degli aiuti di Stato, ossia risorse comunque imputabili allo Stato sotto qualsiasi forma che conferiscono un vantaggio alle imprese beneficiarie in modo selettivo, falsando o minacciando di falsare la concorrenza e incidendo sugli scambi degli Stati membri.

Gli aiuti di Stato, dunque, sono idonei a determinare distorsioni della concorrenza favorendo talune imprese o produzioni. Proprio per tale motivo, affinché possano essere compatibili con il trattato di Lisbona, è necessario che soddisfino determinati requisiti contenuti nell'art.107 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Nello specifico devono realizzare obiettivi di comune interesse (ad esempio: servizi di interesse economico generale, coesione sociale e regionale e così via) e

rappresentare il giusto strumento per correggere taluni "fallimenti del mercato", ossia situazioni in cui il mercato in regime di libera concorrenza non raggiunge l'ottima allocazione delle risorse e la piena efficienza.

Spetta alla Commissione europea il compito di verificare se sia stato raggiunto il giusto equilibrio tra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi in termini di comune interesse.

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, l'art.93 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea dispone che “sono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio”.

Vi è, dunque, a livello europeo una apertura a riconoscere la compatibilità della compensazione corrisposta alle imprese da parte dello Stato, pur preservando l'esigenza di evitare che tali compensazioni possano alterare la normale dinamica competitiva dei mercati. È proprio per tale motivo che, come già sopramenzionato, non possono superare i costi sostenuti per adempiere gli obblighi di servizio pubblico.

Ciò risulta confermato da un recente regolamento europeo 19 dicembre 2022 n. 2586 “sull'applicazione degli articoli 93, 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato nel settore del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale”.

L'art.1 di tale regolamento prevede, infatti, che “ la Commissione può adottare regolamenti che dichiarino che le categorie di aiuti seguenti sono compatibili con il mercato interno, a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e non sono soggette agli obblighi di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato: a) aiuti necessari per il coordinamento dei trasporti; b) aiuti per il rimborso per l'assolvimento di taluni obblighi di servizio pubblico, a esclusione delle compensazioni di servizio pubblico riguardanti i servizi pubblici di trasporto di passeggeri di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007”.

Tuttavia, non è sempre agevole capire quando si rientri nell'ambito di applicazione dell'art.93 TFUE e, più in generale, quando la compensazione di un obbligo di servizio

pubblico si possa considerare come aiuto di Stato e quando, invece, non si configuri come tale.

Su tale questione si è aperto un ampio dibattito che ha visto coinvolti la Commissione europea, il Tribunale di primo grado e la Corte di Giustizia.

Agli inizi degli anni Duemila quest'ultima si è pronunciata sul caso Altmark (sentenza 24 luglio 2003 in causa C-280/00) riguardante proprio il settore dei trasporti ed ha sposato un orientamento che si era progressivamente consolidato negli anni in virtù del quale una compensazione finanziaria di servizio pubblico non si configura come aiuto di Stato purché sussistano determinate condizioni.

“In primo luogo, l’impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell’adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;

in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;

in terzo luogo, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall’adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;

in quarto ed ultimo luogo, quando la scelta dell’impresa da incaricare dell’assolvimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell’ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione deve essere stato determinato sulla base di un’analisi dei costi in cui un’impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento”<sup>37</sup>.

La *ratio* di tali requisiti è quella di evitare che ogniqualvolta si riconosca una compensazione strumentale all’adempimento di un obbligo di servizio pubblico si

---

<sup>37</sup> Sentenza Corte di Giustizia 24 luglio 2003, punti 89-93

renda necessaria una preventiva comunicazione alla Commissione in quanto considerata aiuto di Stato.

Tuttavia, allo stesso tempo, la fissazione di specifiche e stringenti condizioni mira ad evitare eccessive ripercussioni sul mercato concorrenziale in quanto è inevitabile che tali compensazioni possano alterare il normale gioco della concorrenza.

La Commissione dal canto suo, ha sempre riconosciuto che gli Stati Membri godano di un consistente margine di discrezionalità nell'identificare i casi in cui reputano necessario garantire la fornitura alla collettività di determinate prestazioni con certe caratteristiche quantitative e qualitative per ragioni di pubblico interesse con conseguente introduzione di misure derogatorie alla logica concorrenziale<sup>38</sup>.

Tale discrezionalità è stata confermata dalla recente modifica dell'art.14 TFUE che, dopo aver affermato che “l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze, provvedono affinché i servizi di interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni (...) che consentano loro di assolvere i propri compiti”, fa salva la competenza degli Stati membri di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

Se è vero ciò, è altrettanto vero che la Commissione ribadisce ripetutamente che gli Stati membri, qualora intendano derogare alle regole della concorrenza, devono attenersi al principio di proporzionalità e, dunque, preferire tra più soluzioni quella che limita il più possibile gli effetti distorsivi.

Non è un caso, dunque, che “ad oggi è possibile affermare che il modello regolatorio degli obblighi servizio pubblico, che indubbiamente è stato concepito come mezzo per garantire una transizione ordinata e solidale da assetti monopolistici ad assetti liberalizzati nei mercati dei servizi pubblici, in realtà ha con il tempo assunto una portata ben più ampia, trasformandosi in strumento volto ad assicurare che, a prescindere da quale fosse in passato il grado di apertura alla concorrenza di ciascuno di essi e indipendentemente altresì da espresse previsioni normative che ne contemplino puntualmente l'utilizzo, l'intervento pubblico finalizzato a proteggere interessi della comunità non adeguatamente salvaguardati dalla dinamica della

---

<sup>38</sup> N.Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico* cit., 2014

competizione commerciale rimanga circoscritto entro i limiti dello stretto indispensabile”<sup>39</sup>.

Pertanto, allo stato attuale, gli obblighi di servizio pubblico sono uno strumento che consente di derogare alle norme sulla concorrenza solo nella misura strettamente necessaria a consentire l'assolvimento da parte delle imprese erogatrici del servizio ferroviario di specifiche missioni di interesse economico generale.

Ed è proprio per tale motivo che spesso la Commissione rivendica il potere di sindacare comunque la scelta degli Stati membri di derogare alle regole concorrenza, anche nei casi in cui optino per la soluzione meno gravosa che, generalmente, coincide con gli obblighi di servizio pubblico.

Tale sindacato consiste nel verificare che le scelte siano fondate su un corretto apprezzamento dei fatti rilevanti, siano realmente funzionali al perseguimento dell'obiettivo avuto di mira e quest'ultimo sia coerente con il diritto europeo<sup>40</sup>.

Espressiva di tale orientamento della Commissione, è una decisione adottata da quest'ultima il 2 maggio 2013 in materia di trasporto in cui ha affermato che “il perimetro del servizio pubblico, quale definito da un contratto di servizio pubblico deve essere necessario e proporzionato a un bisogno reale di servizio pubblico, dimostrato dall'insufficienza di servizi di trasporto regolari in una situazione di libera concorrenza”.

Aggiunge, inoltre, che “non è opportuno per gli Stati membri attribuire obblighi specifici di servizio pubblico a servizi già forniti o che possono essere forniti in modo soddisfacente e a condizioni (...) coerenti con il pubblico interesse, quale definito dallo Stato, da imprese operanti secondo le normali regole del mercato”.

Da ciò risulta che, pur restando prerogativa degli Stati membri la definizione degli ambiti e degli obblighi di servizio pubblico, la Commissione europea non rinuncia a verificare la compatibilità con il diritto dell'Unione Europea in materia di concorrenza.

---

<sup>39</sup> N.Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico* cit., 2014

<sup>40</sup> N.Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico* cit., 2014

Infine, è opportuno menzionare che, oltre agli obblighi di servizio pubblico, vi è un altro strumento a disposizione degli Stati membri per tutelare gli interessi della collettività all'erogazione di un servizio di interesse generale: la carta dei servizi.

Si tratta di uno strumento, che verrà esaminato in modo più approfondito in seguito (v. oltre cap.3), attraverso il quale i soggetti che erogano servizi pubblici assumono l'impegno di garantire il rispetto di determinati *standard* qualitativi e quantitativi nell'erogazione delle prestazioni nei confronti della propria utenza. La violazione di tali *standard* è accompagnata dalla previsione di indennizzi automatici.

Invero, sin dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994, la carta dei servizi è stata qualificata come un mezzo fondamentale volto alla protezione degli utenti dei servizi pubblici i quali, proprio alla luce del ruolo ricoperto, impongono che siano rispettati determinati *standard*.

A conferma di quanto detto, l'art. 101 del Codice del consumo dispone che “lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, garantiscono i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti della normativa vigente in materia. Il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici. Agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi. La legge stabilisce per determinati enti erogatori di servizi pubblici l'obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi”.

A ciò si aggiunge l'art.2 comma 461 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 ai sensi del quale: “al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni: a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le

modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza (...)"

Tale legge dimostra che la carta dei servizi costituisce uno strumento di tutela dei fruitori finali dei servizi pubblici, come il trasporto ferroviario, che si aggiunge, in sede di stipulazione dei contratti di servizio, agli obblighi di servizio pubblico ed è, dunque, strettamente collegata a questi ultimi.

Dunque, da quanto esposto si ricava che ogni qual volta entrano in gioco i servizi pubblici gli Stati membri, oltre a definirne con precisione i confini materiali, devono anche individuare gli obblighi prestazionali che sono destinati a gravare sulle imprese che sono preposte all'erogazione dei servizi medesimi.

Tale operazione di preventiva identificazione, se nella logica del diritto europeo mira essenzialmente a proteggere i valori concorrenziali, produce sul piano interno (...) l'importante conseguenza di favorire la protezione, giudiziaria anzitutto, ma non solo, delle posizioni soggettive degli utenti: i provvedimenti legislativi e amministrativi di definizione degli obblighi di servizio pubblico e le clausole dei contratti di servizio pubblico, in questo modo, diventano anche parametro di raffronto per azioni individuali o di categoria di contrasto a provvedimenti e comportamenti non conformi degli esercenti<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> N.Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico* cit., 2014

## CAPITOLO 2: I SOGGETTI DEL TRASPORTO FERROVIARIO

### **Sezione I: I soggetti pubblici**

Il settore ferroviario è sempre stato oggetto di particolare attenzione in virtù del ruolo centrale ricoperto nella circolazione di merci e persone, sia a livello nazionale che a livello europeo.

Per tale motivo, come si vedrà nel corso del capitolo 2, vi sono stati diversi interventi volti a regolare tale settore al fine di renderlo quanto più possibile efficiente.

Ciò spiega l'istituzione di soggetti pubblici, europei e nazionali, che operano nell'ambito di una rete integrata e multilivello.

Tra questi, importanza centrale hanno assunto l'Agenzia ferroviaria europea (ERAEN), l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF), l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSIFSA) che saranno oggetto di una trattazione specifica.

#### **1. L'Agenzia ferroviaria europea (ERAEN)**

L'Unione Europea persegue una molteplicità di obiettivi. Tra questi vi rientra la creazione di uno spazio ferroviario europeo unico basato su un'unica rete transeuropea completa, integrata e multimodale tra trasporto terrestre, marittimo e aereo.

A tal fine, stante il carattere frammentario della rete ferroviaria europea, sono state avanzate diverse iniziative che hanno coinvolto i vari Stati membri al fine di ottenere una regolamentazione armonizzata.

Tra queste vi rientra la nascita dell'Agenzia ferroviaria europea (ERAEN), un organismo specializzato istituito il 29 aprile 2004 e divenuto pienamente operativo nel 2006.

Con sede a Valenciennes (Francia), l'Agenzia contribuisce all'integrazione delle reti ferroviarie europee con l'obiettivo di rendere i treni maggiormente sicuri e permettere di attraversare le frontiere nazionali senza che ci siano ostacoli.

## 1.1 La *mission* e le funzioni dell'agenzia

L'Agenzia ferroviaria europea concorre all'attuazione della normativa comunitaria e all'integrazione delle reti ferroviarie europee con l'obiettivo di rendere i treni maggiormente sicuri e, come prima citato, di rimuovere gli ostacoli che limitano la possibilità di attraversare le frontiere nazionali.

Dal 2006 ad oggi l'Agenzia ha svolto diverse funzioni: ha lavorato per sviluppare specifiche tecniche e misure e obiettivi di sicurezza comuni ed economicamente sostenibili, in collaborazione con le aziende ferroviarie, le autorità nazionali, le istituzioni dell'UE e altri organismi; ha preparato relazioni sulla sicurezza delle ferrovie nell'UE ed ha guidato sforzi per istituire norme di segnalamento uniformi in tutta l'Europa<sup>42</sup>.

Con l'attuazione del quarto pacchetto ferroviario europeo, ossia un insieme di misure volte a rimuovere gli ostacoli alla creazione di uno spazio ferroviario europeo unico, le funzioni dell'ERAEN sono state implementate.

Alla stessa, invero, compete il rilascio dei certificati di sicurezza unici e delle autorizzazioni dei veicoli e dei veicoli tipo.

In particolar modo, tale novità è frutto del regolamento europeo 11 maggio 2016 n.796, adottato nell'ambito del quarto pacchetto ferroviario. In virtù di tale regolamento, un'impresa ferroviaria che intenda ottenere l'autorizzazione alla messa in servizio di veicoli ferroviari, potrà rivolgersi direttamente all'ERAEN, anche se la zona di attività della stessa impresa è circoscritta in un unico Stato membro e non sarà, pertanto, più obbligata a rivolgersi all'autorità nazionale.

Si tratta di una iniziativa finalizzata a realizzare l'obiettivo di non discriminazione tra gli operatori del mercato.

Allo stato attuale, dunque, l'ERAEN si configura come un organo di supporto tecnico per tutto ciò che concerne la materia di elaborazione dei metodi, obiettivi e indicatori comuni di sicurezza.

Alla stessa si può riconoscere un importante ruolo di indirizzo che la pone al centro del sistema integrato di sicurezza ed interoperabilità per l'armonizzazione delle legislazioni dei vari Stati membri.

---

<sup>42</sup> Agenzia ferroviaria europea. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-railways-era\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-railways-era_it)

Pertanto, i poteri ad oggi spettanti all'Agenzia sono molteplici:

- 1) inviare raccomandazioni all'attenzione della Commissione relativamente agli indicatori comuni di sicurezza (CSI), ai metodi comuni di sicurezza (CSM) e agli obiettivi comuni di sicurezza (CST) previsti agli articoli 5, 6 e 7 della direttiva (UE) 2016/798. Essa invia raccomandazioni anche al fine di promuoverne la revisione, su richiesta della Commissione o di propria iniziativa;
- 2) emanare linee guida per assistere le autorità nazionali preposte alla sicurezza in merito al controllo delle imprese ferroviarie, dei gestori dell'infrastruttura e di altri soggetti, conformemente all'articolo 17 della direttiva (UE) 2016/798;
- 3) inviare alla Commissione raccomandazioni sui CSM riguardanti ogni elemento del sistema di gestione della sicurezza che deve essere armonizzato a livello di Unione, conformemente all'articolo 9, paragrafo 7, della direttiva (UE) 2016/798;
- 4) emanare linee guida e altri documenti non vincolanti per facilitare l'applicazione della legislazione in materia di sicurezza ferroviaria, compresa la prestazione di assistenza agli Stati membri nell'individuazione delle norme nazionali che possono essere abrogate a seguito dell'adozione e/o revisione dei CSM e orientamenti per l'adozione di nuove norme nazionali, o per la modifica di norme nazionali esistenti;
- 5) emanare linee guida sulla sicurezza ferroviaria e sulla certificazione di sicurezza, ivi compresi elenchi di esempi di buone prassi, in particolare per i trasporti transfrontalieri e le infrastrutture<sup>43</sup>.

L'Agenzia, inoltre, svolge anche altre funzioni: tiene sotto osservazione il funzionamento e i processi decisionali delle autorità nazionali preposte alla sicurezza effettuando audit e ispezioni a nome della Commissione, ha il diritto di sottoporre ad audit: a) la capacità delle autorità nazionali preposte alla sicurezza di assolvere compiti legati alla sicurezza e all'interoperabilità ferroviarie;

---

<sup>43</sup> M.C. Pollicino, "L'agenzia ferroviaria europea". *Laboratorio per l'innovazione pubblica*, 17 febbraio 2017. <http://www.lab-ip.net/agenzia-ferroviaria-europea/>

b) l'efficacia del monitoraggio, da parte delle autorità nazionali preposte alla sicurezza, dei sistemi di gestione della sicurezza dei soggetti di cui all'articolo 17 della direttiva (UE) 2016/798.

L'Agenzia, in aggiunta, elabora le relazioni di audit e le trasmette alle autorità nazionali preposte alla sicurezza, sempre in un'ottica di collaborazione con queste ultime, allo Stato membro e alla Commissione europea.

In tali relazioni, l'Agenzia indica eventuali carenze e fornisce raccomandazioni aventi ad oggetto le modifiche che ritiene opportune.

Tuttavia, se ritiene che tali carenze non consentano all'autorità nazionale di poter espletare i propri compiti, raccomanda di apportare le modifiche entro un termine fissato dalla stessa Agenzia.

Se ciò non dovesse accadere, l'ERAEN provvede ad informare la Commissione europea che potrà, se necessario, intraprendere azioni finalizzate ad ottenere le modifiche richieste dall'Agenzia ferroviaria europea all'autorità nazionale.

Ha, inoltre, il potere di effettuare ispezioni presso le autorità nazionali, purché siano preannunciate e non superino l'arco temporale di due giorni.

Nonostante l'importante ruolo ricoperto dall'ERAEN, gli atti dalla stessa adottati non hanno valore cogente seppur, in ogni caso, svolgono una rilevante funzione ai fini dell'armonizzazione della materia in esame realizzata attraverso una serie di strumenti (v. oltre par.1.2) che regolano i rapporti tra l'ERAEN e le autorità nazionali preposte alla sicurezza (in Italia, ANSFISA).

## **1.2 I rapporti con le autorità nazionali di sicurezza ferroviaria**

Al fine di realizzare lo spazio ferroviario unico europeo, è fondamentale l'interazione e la collaborazione tra l'ERAEN e le autorità nazionali.

Stante la peculiarità e complessità della materia, è importante che vi sia una cooperazione preordinata ad una trasparente distribuzione dei ruoli e delle conseguenti responsabilità, ad un efficiente scambio di informazioni e ad una uniformità delle decisioni prese dalle stesse autorità.

A tal scopo, tra gli strumenti menzionati nel regolamento 796/2016 vi sono gli accordi di cooperazione preordinati all'assegnazione dei compiti tra le autorità preposte alla sicurezza ferroviaria.

Si tratta di un meccanismo efficace, specialmente in caso di reti isolate dal resto del sistema ferroviario dell'UE, in quanto mira a ridurre i costi e gli oneri amministrativi. Non vi è una regola che fissi il modo in cui ripartire i vari compiti, ma potrà ben accadere che si attribuisca un ruolo maggiore all'autorità nazionale alla luce della maggiore vicinanza alla realtà locale e della conseguente più approfondita conoscenza della stessa.

Altro strumento cui si può fare ricorso ai sensi del regolamento sopracitato è lo sportello unico. Esso svolge diverse funzioni codificate dalle lett. a, b, c, d par.1 dell'art. 12 Reg. 796 del 2016:

- 1) “funzione di punto di ingresso unico, a cui il richiedente presenta i fascicoli di domanda relativi alle autorizzazioni per tipo, alle autorizzazioni di immissione del veicolo sul mercato e ai certificati di sicurezza unici. Se il settore d'impiego o la zona di attività è limitato a una rete o a reti all'interno di un solo Stato membro, il punto di ingresso unico deve essere elaborato in modo da garantire che il richiedente possa indicare l'autorità prescelta per il trattamento della domanda di rilascio delle autorizzazioni e dei certificati di sicurezza unici per l'intera procedura;
- 2) funzione di piattaforma comune di scambio delle informazioni, che fornisce all'Agenzia e alle autorità nazionali preposte alla sicurezza informazioni su tutte le domande di autorizzazione e di certificati di sicurezza unici, sulle fasi di tali procedure e sui loro risultati, nonché, se del caso, sulle richieste e decisioni della commissione di ricorso;
- 3) funzione di piattaforma comune di scambio delle informazioni, che fornisce all'Agenzia e alle autorità nazionali preposte alla sicurezza informazioni sulle richieste di approvazione da parte dell'Agenzia, a norma dell'articolo 19 della direttiva (UE) 2016/797, e sulle domande di autorizzazione dei sottosistemi controllo-comando e segnalamento a terra che comportano attrezzature del sistema europeo di controllo dei treni (ETCS) e/o del sistema globale di comunicazione mobile - ferrovie (GSM-R), sulle fasi di tali procedure e sui loro

risultati, nonché, se del caso, sulle richieste e le decisioni della commissione di ricorso;

- 4) funzione di «sistema di allarme rapido» in grado di individuare precocemente le esigenze di coordinamento tra le decisioni che devono essere adottate dalle autorità nazionali preposte alla sicurezza e dall'Agenzia nel caso di domande diverse che richiedono autorizzazioni analoghe o certificati di sicurezza unici.”

Si tratta, dunque, di funzioni che consentono di poter realizzare un sistema europeo integrato e di superare le barriere nazionali che ostacolano il raggiungimento di tale obiettivo.

In questo contesto, l’Agenzia ferroviaria europea provvede a controllare le domande presentate attraverso lo sportello unico e, nel caso in cui dovesse trattarsi di domande diverse che richiedono autorizzazioni analoghe o certificati di sicurezza unici, l’Agenzia, ai sensi delle lett. a, b par.4 dell’art. 12 Reg. 796 del 2016:

- 1) “informa il richiedente/i che esiste un'altra richiesta o una richiesta simile di autorizzazione o di certificazione;
- 2) si coordina con l'autorità nazionale preposta alla sicurezza pertinenti al fine di assicurare la coerenza delle decisioni adottate dalle autorità nazionali preposte alla sicurezza e dall'Agenzia. Se non è possibile trovare una soluzione accettabile da tutte le parti entro un mese dall'inizio del processo di coordinamento, la questione è sottoposta all'arbitrato della commissione di ricorso di cui agli articoli 55, 61 e 62”.

Sempre in un’ottica di collaborazione tra l’ERAEN e le autorità nazionali, la prima è titolare del potere di controllo avente ad oggetto le norme nazionali in materia di sicurezza e interoperabilità ai sensi degli artt. 27 e 28 del Reg. sopracitato.

Se, all’esito del controllo, l’Agenzia dovesse ritenere che le disposizioni nazionali consentono l’adempimento dei requisiti essenziali per l’interoperabilità ferroviaria e che non attuano discriminazioni arbitrarie, la stesse provvede a comunicarlo alla Commissione e allo Stato membro.

Se, invece, l’esito dovesse essere negativo l’Agenzia si confronta con lo Stato membro affinché espliciti la propria posizione e, se possibile, cambi idea.

Qualora ciò non dovesse accadere, l’Agenzia ha la possibilità di comunicarlo alla Commissione europea la quale, dopo aver avuto un confronto con lo Stato membro

interessato e se lo riterrà opportuno, potrà adottare una decisione in cui chiederà allo Stato di modificare o abrogare la norma oggetto di discussione.

Dunque, come già accennato nel par.1.1, pur non avendo gli atti dell'ARAEN carattere immediatamente cogente, un parere negativo dell'Agenzia può avere come effetto la richiesta di modifica di una norma nazionale da parte della Commissione europea seppure, stante l'elevata competenza tecnica dell'Agenzia, gli Stati membri cercheranno di adeguarsi alle direttive di quest'ultima.

### **1.3 La politica europea delle reti transeuropee (TEN-T)**

La politica europea per le reti transeuropee (TENs) dei trasporti, energia e telecomunicazioni nasce nel 1993 in attuazione degli artt. 170 – 172 del Titolo XVI del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

L'obiettivo della rete TEN-T è creare uno spazio unico europeo dei trasporti basato su un'unica rete transeuropea completa, integrata e multimodale tra trasporto terrestre, marittimo e aereo, che comprenda e colleghi tutti gli Stati membri dell'Unione Europea in maniera intermodale ed interoperabile.<sup>44</sup>

Si vuole, dunque, garantire l'interconnessione delle reti infrastrutturali nazionali ed il collegamento tra le regioni centrali dell'Unione e le regioni insulari prive di sbocchi al mare e periferiche.

L'Unione Europea ha adottato a tal fine un apposito regolamento europeo 11 dicembre 2013 n. 1315 che ha definito la rete TEN-T e che prevede la creazione di una rete articolata su due livelli per lo sviluppo della rete internazionale:

- 1) la Comprehensive Network, ovvero una rete globale (da realizzarsi entro il 2050) che mira a garantire la piena copertura del territorio dell'UE e l'accessibilità a tutte le regioni;
- 2) la Core Network, ovvero una rete centrale a livello UE (da realizzarsi entro il 2030) che comprende le parti di rete globale che ricoprono un importante ruolo strategico ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete

---

<sup>44</sup> RFI, <https://www.rfi.it/it/rete/in-europa/corridoi-ten-t.html>

transeuropea dei trasporti. La sua realizzazione si basa su un approccio per corridoi.

Per poter realizzare l'obiettivo del mercato unico, la Core Network deve cercare di collegare i 27 Paesi dell'UE, tenendo debito conto dei criteri oggettivi territoriali, demografici e trasportistici dei vari Stati membri.

Vi è, però, una serie di problematiche a cui si va incontro:

- 1) collegamenti mancanti, specie nelle tratte transfrontaliere;
- 2) la notevole disparità sotto il profilo della qualità e della disponibilità di infrastrutture tra e all'interno degli Stati membri;
- 3) la frammentazione dell'infrastruttura dei trasporti tra i diversi modi di trasporti (intermodalità);
- 4) norme e requisiti operativi diversi tra gli Stati membri, specie in materia di interoperabilità.<sup>45</sup>

Si tratta di problematiche che ci riguardano molto da vicino in quanto l'Italia fa parte di ben quattro dei nove corridoi della rete core TEN-T e si trova, dunque, in una posizione strategica.

Essi sono: Baltico – Adriatico, Scandinavia – Mediterraneo, Reno – Alpi ed il Mediterraneo.

In tale contesto, la Rete ferroviaria italiana (RFI) ricopre un importante ruolo.

Infatti, una volta attribuito, tramite il regolamento europeo n. 1315/2013, ad un Coordinatore europeo il compito di coinvolgere i principali soggetti interessati (Stati membri, Regioni e così via) sotto un'unica direzione orientata allo sviluppo della interoperabilità ed intermodalità, RFI coadiuva il Coordinatore nella redazione del piano di lavoro di corridoio che interessa l'Italia.

L'obiettivo è quello di aggiornare i vari progetti infrastrutturali e verificare il relativo stato di avanzamento.

RFI partecipa, inoltre, alle varie occasioni di confronto con il Coordinatore, la Commissione europea e gli altri soggetti interessati potendo, in tali sedi, esprimere la propria opinione.

---

<sup>45</sup> Camera dei deputati [https://www.camera.it/leg17/465?tema=le\\_reti\\_tent](https://www.camera.it/leg17/465?tema=le_reti_tent)

Anche l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali (ANAS) contribuisce allo sviluppo della rete TEN-T di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Una parte della rete, infatti, è gestita da ANAS, in quanto dei nove corridoi multimodali, tre includono infrastrutture che appartengono alla rete Anas:

- 1) Corridoio Baltico-Mediterraneo;
- 2) Corridoio Mediterraneo;
- 3) Corridoio Scandinavo-Mediterraneo.

Nel corridoio Mediterraneo si colloca la TAV (acronimo che sta per "treno ad alta velocità") Torino – Lione, una nuova linea ferroviaria per merci e passeggeri che si estende per 270 km, di cui il 70% in Francia e il 30% in Italia.

Costituisce uno dei 9 assi della rete di trasporto europea TEN-T, che si sviluppa per 3.000 km connettendo, da Est a Ovest, 7 corridoi UE ed è volta a favorire la circolazione di persone e merci su treno.

Si tratta di un progetto ambizioso, avviato tra fine anni Novanta e inizio anni Duemila, che prevede la realizzazione di una nuova galleria di base di 57,5 km fra la Valle di Susa, in Italia, e la Maurienne, in Francia.

In quanto tale, è anche molto costoso. Si parla, infatti, di 8,6 miliardi di euro: il 40% dell'importo è cofinanziato dall'Unione europea, mentre la quota restante è suddivisa tra i due Paesi (35% per l'Italia, 25% per la Francia).

Per realizzare tale progetto è stato raggiunto un accordo preliminare nel 2001 fra il Governo italiano e quello francese e sono state individuate a tal fine tre sezioni.

Due sezioni sono nazionali e sono l'una di competenza di RFI (tratta italiana) e l'altra di SNCF, un'azienda pubblica francese concessionaria in esclusiva del trasporto ferroviario (tratta francese).

La terza sezione è internazionale, comprende il tunnel di base ed è stata affidata alla società italo-francese LTF (50% RFI, 50% SNCF) sia per la fase progettuale che per la realizzazione dei tunnel geognostici.

Il progetto definitivo è stato approvato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) con la delibera 20 febbraio 2015 n. 19 e dovrebbe concludersi entro il 2032.

Le ragioni che hanno portato al raggiungimento di un accordo finalizzato alla realizzazione della TAV Torino – Lione sono molteplici.

Primariamente, vi è l'esigenza di contribuire alla realizzazione dello spazio unico europeo in ossequio alla politica europea delle reti transeuropee in quanto, la realizzazione di una nuova galleria consentirà di rendere più agevoli e rapidi gli spostamenti tra l'Italia e la Francia.

Inoltre, vi sono molteplici vantaggi che il compimento di tale progetto porta con sé, tanto per le merci quanto anche per il trasporto dei passeggeri e per l'ambiente.

I primi sono i seguenti:

- 1) maggiore interscambio: con la creazione dell'alternativa reale al trasporto su gomma sarà possibile l'intercettazione dell'incremento della circolazione delle merci, come avviene attraverso gli altri valichi alpini;
- 2) maggiore portata: la diffusione dello standard europeo consentirà il passaggio di treni con portate fino a 1.500 tonnellate, contro le 600-700 tonnellate di oggi;
- 3) ecologia: un treno elimina 60 veicoli pesanti che viaggiano per le strade;
- 4) economicità: i costi del trasporto ferroviario diminuiscono nel tempo; i costi stradali aumentano.<sup>46</sup>

Si tratta, dunque, di vantaggi che operano sia sul piano economico che su quello delle tempistiche.

Invero, riuscire a percorrere la stessa tratta in minor tempo costituisce un incentivo notevole che sprona a preferire il trasporto ferroviario al trasporto su gomma.

Invece, i vantaggi per il trasporto dei passeggeri sono:

- 1) più treni: il progetto prevede 22 treni a lunga percorrenza al giorno, contro i 6 TGV che viaggiano oggi sulla linea storica fra Torino e Lione (Fonte: Quaderno 11 dell'Osservatorio). Minori tempi di percorrenza:
  - a) Torino-Lione (senza fermate intermedie): 1h 47", contro le 3h 47";
  - b) Milano-Parigi: quattro ore e mezza anziché circa sette ore;
  - c) Torino-Parigi: circa quattro ore, con un risparmio di circa un'ora e mezza;

---

<sup>46</sup> Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/opere-strategiche/torino---lione.html>

2) più collegamenti: si moltiplicano le origini-destinazioni possibili per i passeggeri su diverse direttrici europee, portando nuovi passeggeri sul treno, utilizzando i corridoi e le loro connessioni.<sup>47</sup>

Anche per i passeggeri, pertanto, sia sotto il profilo delle tempistiche che della disponibilità dei treni, i vantaggi sono di non poco conto.

Infine, è necessario considerare anche i benefici di carattere ambientale che si possono ottenere grazie al progetto.

Infatti, quest'ultimo permetterà di ridurre il numero di camion che percorrono le strade di oltre un milione all'anno e, conseguentemente, di consentire la diminuzione di un milione di tonnellate di CO<sub>2</sub> ogni anno.

Inoltre, la realizzazione della galleria consentirà ai treni di viaggiare in piano e ciò implica risparmi energetici e velocità più elevate.

Si tratta di una novità degna di nota in quanto, nella tratta italo-francese, attualmente, la linea storica non risponde agli standard di trasporto internazionali: sale sulla montagna con una pendenza fino al 3%, pertanto i treni necessitano fino a tre locomotive, con un costo energetico del 40% in più.<sup>48</sup>

Tornando alla politica europea delle reti transeuropee, per come delineata dal Reg.1315/2013, essa ha alla base il quarto pacchetto ferroviario che, come già detto (v. supra par.1.2), mira a rimuovere gli ostacoli alla creazione di uno spazio ferroviario europeo unico.

Allo stato attuale, ciò che osta maggiormente al raggiungimento di tale obiettivo è il carattere frammentario della rete ferroviaria europea e le differenti norme di sicurezza e sistemi tecnici dei vari Stati membri.

Specie tale ultimo punto, costituisce un ostacolo all'ingresso nel mercato ferroviario di nuovi operatori che dovranno applicare e rispettare regimi giuridici differenti a seconda della Nazione in cui decideranno di insediarsi.

Dunque, sarà proprio la rimozione di tali ostacoli che consentirà di incentivare la competitività nel settore ferroviario e di implementare i collegamenti tra l'UE e i Paesi limitrofi.

---

<sup>47</sup> Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/opere-strategiche/torino---lione.html>

<sup>48</sup> Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/opere-strategiche/torino---lione.html>

Il quarto pacchetto ferroviario si compone di tre Regolamenti (796/2016, 12 dicembre 2016 n. 2237, 14 dicembre 2016 n. 2238) e tre Direttive (11 maggio 2016 n.797 e 798, 14 dicembre 2016 n. 2370) che sono state recepite nel nostro ordinamento giuridico con tre decreti legislativi (14 maggio 2019 n.50 e 57, 23 novembre 2018 n.139).

Ad essi si aggiunge, inoltre, una comunicazione “Quarto pacchetto ferroviario - Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee”.

Tutti questi atti sono volti a realizzare una graduale liberalizzazione del trasporto ferroviario, requisito fondamentale per poter costruire uno spazio ferroviario unico europeo.

Le misure presenti in tale pacchetto si dislocano in quattro settori di intervento:

- 1) garantire l'efficienza e l'omologazione delle norme al fine di ridurre gli oneri tecnici e amministrativi per le imprese ferroviarie e favorire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato. L'attuazione di tali misure dovrebbe tradursi in una riduzione del 20% sia dei tempi di accesso al mercato per i nuovi operatori, sia del costo e della durata delle procedure di autorizzazione del materiale rotabile, con un risparmio complessivo per le imprese stimato in circa 500 milioni di euro entro il 2025;
- 2) migliorare la qualità e diversificare l'offerta di servizi grazie all'ingresso di nuovi operatori nella gestione del trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia a decorrere dal dicembre 2019. L'attuazione di tali misure, associate alle riforme strutturali, dovrebbe assicurare, entro il 2035, più di 40 miliardi di euro di benefici finanziari ai cittadini e alle imprese;
- 3) al fine di scongiurare i conflitti di interesse e garantire a tutte le imprese un accesso non discriminatorio al mercato, garantire una gestione più equa ed efficiente della rete, rafforzando il ruolo dei gestori dell'infrastruttura per quanto riguarda il controllo di tutte le funzioni centrali della rete ferroviaria e stabilendo l'indipendenza operativa e finanziaria dei gestori dell'infrastruttura da tutti gli operatori che forniscono servizi di trasporto ferroviario;

- 4) assicurare la presenza di personale qualificato e motivato per operare in un contesto innovativo e competitivo derivante dalla maggiore apertura dei mercati ferroviari<sup>49</sup>.

Si tratta, dunque, di una serie di interventi che sono volti a rendere maggiormente competitivo e più efficiente il settore ferroviario, in modo da costituire una efficace alternativa ad altre modalità di spostamento come il trasporto su gomma.

Le Ferrovie italiane, per contribuire alla realizzazione dello spazio ferroviario unico europeo, hanno introdotto un apposito sistema, l'European Rail Traffic Management System (ERTMS) sulle nuove linee della rete ad alta velocità, che consente ai treni di diverse Nazioni di poter circolare su tutte le linee europee che ne sono dotate, senza soluzione di continuità.

Tale strumento consente di incentivare lo scorrimento dei treni rendendolo, allo stesso tempo, molto più sicuro grazie allo scambio di informazioni che il sistema ERTMS fornisce al macchinista.

È proprio in questo contesto che si inserisce il Libro Bianco dei Trasporti “tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”.

Alla base di tale Libro, vi è una strategia globale sostenuta dalla Commissione europea a partire dal 2011 che mira ad incrementare la mobilità, a rendere il settore ferroviario più competitivo e sostenibile attraverso una riduzione delle importazioni di petrolio e, conseguentemente, delle emissioni di carbonio entro il 2050.

Gli obiettivi perseguiti sono indicati capitolo 2.5 del Libro sopracitato:

- 1) “dimezzare entro il 2030 nei trasporti urbani l'uso delle autovetture "alimentate con carburanti tradizionali" ed eliminarlo del tutto entro il 2050; conseguire nelle principali città un sistema di logistica urbana a zero emissioni di CO2 entro il 2030;
- 2) nel settore dell'aviazione utilizzare entro il 2050 il 40% di carburanti a basso tenore di carbonio; sempre entro il 2050 ridurre nell'Unione europea del 40% (e, se praticabile, del 50%) le emissioni di CO2 provocate dagli oli combustibili utilizzati nel trasporto marittimo.

---

<sup>49</sup> Camera dei deputati. [https://temi.camera.it/leg17/temi/il\\_sistema\\_ferroviano](https://temi.camera.it/leg17/temi/il_sistema_ferroviano)

Ottimizzare l'efficacia delle catene logistiche multimodali, incrementando tra l'altro l'uso di modi di trasporto più efficienti sotto il profilo energetico;

- 3) sulle percorrenze superiori a 300 km il 30% del trasporto di merci su strada dovrebbe essere trasferito verso altri modi, quali la ferrovia o le vie navigabili, entro il 2030. Nel 2050 questa percentuale dovrebbe passare al 50% grazie a corridoi merci efficienti ed ecologici. Per conseguire questo obiettivo dovranno essere messe a punto infrastrutture adeguate;
- 4) completare entro il 2050 la rete ferroviaria europea ad alta velocità. Triplicare entro il 2030 la rete ferroviaria ad alta velocità esistente e mantenere in tutti gli Stati membri una fitta rete ferroviaria. Entro il 2050 la maggior parte del trasporto di passeggeri sulle medie distanze dovrebbe avvenire per ferrovia;
- 5) entro il 2030 dovrebbe essere pienamente operativa in tutta l'Unione europea una "rete essenziale" TEN-T multimodale e nel 2050 una rete di qualità e capacità elevate con una serie di servizi di informazione connessi;
- 6) Collegare entro il 2050 tutti i principali aeroporti della rete alla rete ferroviaria, di preferenza quella ad alta velocità; garantire che tutti i principali porti marittimi siano sufficientemente collegati al sistema di trasporto merci per ferrovia e, laddove possibile, alle vie navigabili interne.

Migliorare l'efficienza dei trasporti e dell'uso delle infrastrutture mediante sistemi d'informazione e incentivi di mercato;

- 7) rendere operativa in Europa entro il 2020 l'infrastruttura modernizzata per la gestione del traffico aereo (SESAR12) e portare a termine lo spazio aereo comune europeo. Applicare sistemi equivalenti di gestione del traffico via terra e marittimo (ERTMS13, ITS14, SSN e LRIT15, RIS16) nonché il sistema globale di navigazione satellitare europeo (Galileo);
- 8) definire entro 2020 un quadro per un sistema europeo di informazione, gestione e pagamento nel settore dei trasporti multimodali;
- 9) avvicinarsi entro il 2050 all'obiettivo "zero vittime" nel trasporto su strada. Conformemente a tale obiettivo il numero di vittime dovrebbe essere dimezzato entro il 2020 e l'Unione europea dovrebbe imporsi come leader mondiale per quanto riguarda la sicurezza in tutti i modi di trasporto;

10) procedere verso la piena applicazione dei principi "chi utilizza paga" e "chi inquina paga", facendo in modo che il settore privato si impegni per eliminare le distorsioni – tra cui i sussidi dannosi – generare entrate e garantire i finanziamenti per investimenti futuri nel settore dei trasporti.”

La necessità di realizzare tali obiettivi è una conseguenza del ruolo che i trasporti ricoprono nell’economia di un Paese.

La possibilità di spostarsi è, infatti, il presupposto della crescita economica e dell’occupazione e contribuisce alla realizzazione del mercato interno.

Tuttavia, contestualmente, si afferma un nuovo concetto di mobilità: la mobilità sostenibile.

L’Unione Europea intende, dunque, ridurre il più possibile la dipendenza del sistema dei trasporti dal petrolio, senza che ciò implichi la rinuncia all’efficienza della mobilità.

Come stabilito dal par.36 del capitolo 3.1 del Libro Bianco: “uno spazio unico europeo deve facilitare gli spostamenti di persone e merci, ridurre i costi e migliorare la sostenibilità dei trasporti europei”

È chiaro, però, che affinché tutto ciò possa essere realizzato, è necessario che vengano messe a disposizione risorse cospicue.

Come riportato nel par.55 del capitolo 3.3 del Libro Bianco, “il costo per sviluppare l’infrastruttura di trasporto dell’Unione europea in modo da soddisfare la domanda è stato stimato a 1,5 trilioni di euro nel periodo 2010-2030. Il completamento della rete TEN-T richiederà circa 550 miliardi di euro fino al 2020, di cui circa 215 saranno destinati all’eliminazione delle strozzature.

Queste cifre non comprendono gli investimenti in veicoli, attrezzature e infrastrutture di ricarica, per i quali potrebbe essere necessario un altro trilione di euro al fine di conseguire l’obiettivo di riduzione delle emissioni del sistema di trasporti.”

Si tratta di finanziamenti che devono provenire sia da fonti pubbliche che da fonti private affinché si possa conseguire un risultato efficiente.

Il PNRR e, nello specifico, la Missione 3 (“infrastrutture per una mobilità sostenibile”) prevede che debbano essere destinati alla rete ferroviaria ed alla intermodalità e logistica integrata 25,40 miliardi di euro.

Da tutte queste riflessioni si ricava che per poter ottenere una trasformazione del sistema ferroviario europeo è necessario che vi sia una combinazione di iniziative, pubbliche e private, che siano adeguatamente coordinate tra loro.

## **2. L'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF): un primo tentativo di regolazione indipendente dalle imprese ferroviarie e dal Ministero dei trasporti**

L'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) è stato istituito con il Decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004 n. 184 in attuazione dell'art.40 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 2001 n. 14 che disciplina la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, l'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e la certificazione di sicurezza.

Fino al decreto – legge 201/2011 istitutivo dell'Autorità di regolazione dei trasporti, l'URSF ha ricoperto il ruolo di organismo nazionale italiano di regolazione del settore ferroviario.

L'attività e le funzioni dell'URSF sono state regolate dall'art. 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003 n. 188, oggi abrogato.

Tale articolo così disponeva: “l'organismo di regolazione (..) vigila sulla concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari e agisce in piena indipendenza sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dall'organismo preposto alla determinazione dei canoni di accesso all'infrastruttura, dall'organismo preposto all'assegnazione della capacità e dai richiedenti, conformandosi ai principi di cui al presente articolo”.

Emergeva, dunque, sin da subito la necessaria indipendenza di tale organismo al fine di espletare in modo efficiente le proprie funzioni.

Inoltre, era riconosciuta la facoltà di ogni richiedente di adire tale organismo qualora fosse stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di altro pregiudizio, specie nel caso in cui ciò fosse stato la conseguenza di decisioni adottate dal gestore dell'infrastruttura o da un'impresa ferroviaria in relazione a:

- a) “prospetto informativo della rete;
- b) procedura di assegnazione della capacità di infrastruttura e relativo esito;

- c) sistema di imposizione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi per i servizi di cui all'articolo 20;
- d) livello o struttura dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e dei corrispettivi per i servizi di cui all'articolo 20;
- e) rilascio del certificato di sicurezza;
- f) controllo del rispetto delle norme e degli standard di sicurezza”<sup>50</sup>.

Dunque, come accade oggi con l'ART, anche con l'URSF era riconosciuta la possibilità di rivolgersi a tale organismo presentando dei reclami per contestare la violazione di determinate disposizioni o l'adozione di atti che potessero avere causato un qualsiasi pregiudizio lesivo delle proprie prerogative.

L'organismo di regolazione aveva la facoltà di chiedere al gestore dell'infrastruttura, ai richiedenti e a qualsiasi altra parte interessata, tutte le informazioni ritenute utili al fine di verificare la conformità dei canoni di accesso all'infrastruttura ed i corrispettivi per la fornitura dei servizi al decreto istitutivo dell'URSF e, soprattutto, il loro carattere non discriminatorio.

Al di là dei compiti e dei poteri spettanti all'organismo di regolazione, ciò che premeva maggiormente all'Unione Europea era assicurare l'indipendenza di quest'ultimo da ogni impresa ferroviaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Per garantire ciò, l'UE nel 2008 ha avviato una procedura di infrazione a causa del non corretto recepimento delle direttive 29 luglio 1991 n. 440 e (adottata dal Consiglio) e 26 febbraio 2001 n. 14 (adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio) da parte del legislatore italiano.

Oltre alla mancata indipendenza dell'URSF, l'Unione Europea contestava la non corretta trasposizione delle direttive anche rispetto al sistema di regolazione della tariffa per l'accesso all'infrastruttura e alle funzioni attribuite all'organismo medesimo.

A seguito di tale procedura di infrazione il legislatore italiano ha provveduto ad apportare le necessarie modifiche all'art. 37 del decreto legislativo 188/2003 stabilendo che:

- a) l'Ufficio è funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico;

---

<sup>50</sup> Art.37 comma.3 decreto legislativo 188/2003

- b) all'Ufficio sono assegnate le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti, nell'ambito delle risorse stanziare nel bilancio di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- c) all'Ufficio è attribuito il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni espressamente indicate dalla norma.<sup>51</sup>

Nonostante ciò, il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente con il decreto – legge 6 luglio 2011 n. 98 che ha apportato le seguenti modifiche:

- a) riconoscimento dell'autonomia organizzativa e contabile dell'Ufficio, nei limiti delle risorse economico-finanziarie ad esso assegnate;
- b) obbligo per l'Ufficio di riferire annualmente al Parlamento sull'attività svolta;
- c) individuazione delle caratteristiche del soggetto preposto all'Ufficio, che è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il soggetto preposto dura in carica tre anni e può essere confermato una sola volta. La carica è incompatibile con incarichi politici elettivi. Non può essere nominato chi è portatore di interessi, di qualunque natura, in conflitto con le funzioni dell'ufficio. In precedenza, a capo dell'Ufficio era posto un dirigente di livello dirigenziale generale.<sup>52</sup>

L'URSF, con l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti è stato soppresso e le proprie funzioni sono state trasferite a quest'ultima.

È, però, opportuno menzionare un'importante sentenza adottata dalla Corte di Giustizia il 3 ottobre del 2013 al termine della causa C-369/2011 avente ad oggetto il ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione europea il 12 luglio 2011 nei confronti dell'Italia.

A monte vi era stata una denuncia da parte della Commissione rivolta alla Corte di Giustizia a causa del mancato rispetto del diritto comunitario.

Infatti, secondo la prima, l'ordinamento giuridico italiano, non garantiva l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria (RFI) in quanto il Ministero dei trasporti esercitava un controllo, seppur di mera legittimità, sulla determinazione dei diritti da parte di RFI.

---

<sup>51</sup> Parlamento italiano. <https://leg16.camera.it/561?appro=789>

<sup>52</sup> Parlamento italiano. <https://leg16.camera.it/561?appro=789>

Si tratta, però, di un controllo che spetterebbe all'Organismo di vigilanza, dunque, al tempo, all'URSF.

La problematica dell'indipendenza del gestore della rete ferroviaria verrà esaminata in modo più approfondito nel capitolo 3, par.3

Tale sentenza è, tuttavia, rilevante anche in relazione all'organismo di vigilanza in quanto, tra le varie censure, vi era anche quella relativa all'indipendenza di tale organismo.

Ai sensi dell'art. 30 della direttiva 2001/14 rubricato "Organismo di regolamentazione" gli Stati membri" istituiscono un organismo di regolamentazione. Detto organismo, che può essere il ministero competente in materia di trasporti o qualsiasi altro organismo, è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti.

Esso agisce in base ai principi di cui al presente articolo, che consentono l'attribuzione di funzioni di impugnazione e di regolamentazione a organismi distinti. L'organismo di regolamentazione garantisce che i diritti fissati determinati dal gestore dell'infrastruttura siano conformi al capo II e non siano discriminatori. Le trattative tra i richiedenti e un gestore dell'infrastruttura concernenti il livello dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura sono permesse soltanto se si svolgono sotto la supervisione dell'organismo di regolamentazione. Quest'ultimo interviene se le trattative possono contravvenire alle prescrizioni della presente direttiva".

Nell'ordinamento giuridico italiano, tuttavia, l'art. 37 co.1 ter del decreto legislativo 188/2003 aggiunto con il decreto - legge n.98/2011 statuiva che: "all'ufficio di cui al comma 1-bis è preposto un soggetto scelto tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del [Ministro], ai sensi dell'articolo 19, commi 4, 5-bis e 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

La proposta è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro 20 giorni dalla richiesta.

Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione della persona designata. Il responsabile dell'Ufficio di cui al comma 1-bis dura in carica tre anni e può essere confermato una sola volta. La carica di responsabile dell'ufficio di cui al comma 1-bis è incompatibile con incarichi politici elettivi, né può essere nominato colui che abbia interessi di qualunque natura in conflitto con le funzioni dell'ufficio.

A pena di decadenza il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1-bis non può esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratore o dipendente di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore. L'attuale Direttore dell'Ufficio resta in carica fino alla scadenza dell'incarico”.

La Commissione europea sosteneva che, essendo il personale dell'organismo di regolamentazione composto da funzionari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'ordinamento italiano non garantisse in modo adeguato l'indipendenza dell'organismo di regolamentazione dalle imprese ferroviarie.

Inoltre, non era d'ausilio la circostanza per cui il principale operatore ferroviario presente sul mercato italiano, ossia Trenitalia, fosse una società di proprietà statale e quella per cui il Ministero dei trasporti esercitasse un'influenza notevole su quest'ultima e sul gruppo Ferrovie dello Stato.

Secondo la Commissione, per recepire la direttiva europea non era necessario che il legislatore escludesse la possibilità per l'organismo di regolamentazione di far parte del Ministero dei trasporti.

Tuttavia, avrebbe dovuto garantire l'indipendenza decisionale dalle imprese ferroviarie cui i provvedimenti adottati dallo stesso organismo sono orientati.

Ciò non sarebbe stato possibile stante l'influenza determinante prima citata che il Ministero ha nei confronti del gruppo Ferrovie dello Stato.

In particolare, la Commissione contesta il rapporto di subordinazione sussistente tra i dirigenti dell'organismo di regolamentazione e il ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Quest'ultimo, infatti, aveva sui primi un margine decisionale circa la nomina, la disponibilità delle risorse e l'eventuale risoluzione dei contratti.

Non solo, l'art.37 del decreto legislativo 188/2003, nella precedente versione, stabiliva che “all'ufficio del [Ministero] che svolge funzioni di organismo di

regolazione sono assegnate le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento dei propri compiti, nell'ambito delle risorse stanziare nel bilancio di previsione della spesa del predetto Ministero".

Ciò, secondo la Commissione, avvalorava la tesi per cui l'organismo di regolamentazione non agiva in piena indipendenza stante la provenienza delle proprie risorse dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Le modifiche apportate al decreto legislativo 188/2003 dal decreto - legge 98/2011 non sono state idonee a superare tale problematica.

Quando nel 2008 la Commissione ha avviato la procedura di infrazione contro l'Italia a causa dell'incompatibilità tra la legislazione di quest'ultima in materia di trasporto ferroviario e le direttive europee in materia, la Repubblica italiana ha provveduto ad emanare un parere motivato volto a spiegare le ragioni sottese alle scelte del legislatore.

Tuttavia, tale pare non è stato risolutivo.

Infatti, la circostanza per cui l'URSF si poneva al di fuori della struttura dei dipartimenti del Ministero e, dunque, non fosse soggetto al controllo del capo del dipartimento di cui fa parte la direzione del trasporto ferroviario, non era idonea ad escludere il rapporto di subordinazione sopramenzionato o, quantomeno, non sufficiente.

Invero, per dare piena attuazione al diritto dell'Unione Europea in materia di trasporti e, nello specifico, alla direttiva 2001/14, era necessario assicurare la piena indipendenza dell'organismo di regolamentazione sia dalle imprese ferroviarie che dagli organismi cui spetta il potere di determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura.

Secondo la Commissione, era il Ministro a determinare questi ultimi precludendo, di conseguenza, l'indipendenza organizzativa, decisionale, giuridica e finanziaria dell'organismo di regolamentazione.

Inoltre, anche la circostanza per cui l'Italia ha disposto la sostituzione dell'URSF con l'Autorità di regolazione dei trasporti, non ha distolto la Commissione dall'intento di portare avanti la procedura di infrazione.

La corte di Giustizia riconosce il tentativo della Repubblica italiana di adeguarsi alle direttive europee, sia attraverso le modifiche apportate al decreto legislativo 188/2003

dal decreto – legge 98/2011 che attraverso l’istituzione della nuova autorità di regolamentazione dei trasporti nel 2012.

Rileva, inoltre, che l’art.30 par.1 della direttiva 2001/14 ammette la possibilità che le funzioni dell’organismo di regolamentazione vengano svolte dal Ministero competente in materia di trasporti.

Tuttavia, ciò non può compromettere la necessaria indipendenza dell’organismo che deve prevalere sulle altre esigenze in gioco.

Nonostante ciò, secondo la Corte, la Commissione non ha adeguatamente dimostrato la violazione del diritto dell’Unione Europea da parte dell’ordinamento italiano, essendosi limitata a contestare la circostanza per cui l’URSF facesse parte del Ministero che, come già detto, non è vietata dalla direttiva 2001/14.

Di conseguenza, a causa della genericità delle censure mosse dalla Commissione all’ordinamento giuridico italiano, la corte ha respinto la parte del ricorso per inadempimento relativa all’indipendenza dell’organismo di regolamentazione dalle imprese ferroviarie e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Dunque, non conosciamo quale sarebbe stato l’esito della Corte qualora la Commissione avesse più congruamente motivato le ragioni sottese all’avvio della procedura di infrazione e, successivamente, al ricorso per inadempimento.

Si tratta, in ogni caso, di una problematica che attiene ad un organismo, l’URSF, non più esistente in quanto, come già detto, sostituito interamente dall’Autorità di regolazione dei trasporti.

### **3. L’ Autorità di regolazione dei trasporti (ART) e le competenze a geometria variabile**

L’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) è stata istituita con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, successivamente convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214. Si tratta della prima vera e propria autorità operante nel settore della regolazione dei servizi di pubblica L’utilità.

Essa, infatti, si occupa di regolare il settore dei trasporti e l’accesso alle relative infrastrutture, di fissare le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto e i contenuti minimi dei diritti degli utenti nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

L'ART, una volta istituita, si è sostituita interamente all'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) che si occupava di vigilare la concorrenza e il grado di contendibilità nel settore del trasporto ferroviario.

Con sede a Torino, svolge i propri compiti in autonomia e indipendenza (fermo il potere di indirizzo del Ministero dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economica e delle finanze), nel rispetto della normativa comunitaria, delle competenze spettanti a Regioni ed enti locali e del principio di sussidiarietà.

Ciò implica che l'azione regolatoria dell'ART non sottrae competenze ad altri soggetti, ma si affianca trasversalmente a tutti gli altri apparati pubblici che continuano ad occuparsi delle funzioni loro spettanti.

Ha la struttura di un organo collegiale di cui fanno parte un Presidente e due componenti che sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, dietro parere favorevole di almeno due terzi dei componenti delle competenti Commissioni parlamentari.

Sempre nel rispetto della parità di genere, i due componenti sono scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di accertata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità.

Si tratta, dunque, di requisiti da cui non si può prescindere per poter ricoprire un incarico di tal genere.

Il Presidente e gli altri due componenti formano il Consiglio dell'Autorità.

Quest'ultimo esercita tutte le competenze affidate che sono state affidate all'ART dal Decreto

istitutivo del 2011, dalle altre norme di legge e dai regolamenti dell'Autorità stessa. Provvede ad adottare gli atti regolamentari che spettano all'Autorità di regolazione dei trasporti e quelli che riguardano l'organizzazione ed il funzionamento.

Il Consiglio esercita, inoltre, le funzioni di indirizzo e controllo dell'attività e vigila sulla corretta attuazione degli indirizzi provenienti dai soggetti competenti.

Il Presidente, invece, ha la rappresentanza legale dell'Autorità, convoca le riunioni del Consiglio, predisponendone l'ordine del giorno e ne dirige i lavori.

Vigila sulla attuazione delle deliberazioni anche attraverso specifiche attività di audit interno.

Ha, inoltre, la rappresentanza esterna dell’Autorità che cura e mantiene attraverso il Gabinetto, in

conformità alle deliberazioni dell’Autorità.<sup>53</sup>

L’ART si è dotata di un regolamento sulla organizzazione e il funzionamento che ne ha delineato la struttura organizzativa.

Oltre al Presidente ed al Consiglio, vi è anche il Capo Gabinetto che collabora con il Presidente principalmente nell’esercizio delle funzioni concernenti la rappresentanza esterna e la comunicazione.

Numerosi sono gli Uffici in cui si articola la struttura dell’Autorità, ciascuno con le proprie specifiche funzioni:

- 1) contabilità, bilancio e autofinanziamento;
- 2) risorse umane e affari generali;
- 3) *information and communication technology*;
- 4) affari legali e contenzioso;
- 5) affari economici;
- 6) raccolta, elaborazione e qualità dei dati;
- 7) accesso alle infrastrutture;
- 8) servizi e mercati retail;
- 9) diritti degli utenti;
- 10) contenuto minimo dei diritti degli utenti;
- 11) vigilanza e sanzioni.<sup>54</sup>

Infine, l’ART si compone anche di ulteriori organismi:

- 1) Consigliere giuridico: fornisce pareri su ogni questione sottoposta all’attenzione dell’Autorità e coadiuva il Consiglio;
- 2) Advisory board: esercita funzioni consultive nei confronti del Consiglio;
- 3) Collegio dei revisori: confronta gli atti della gestione finanziaria e rende pareri sul bilancio preventivo e sul rendiconto annuale;
- 4) Garante etico: è titolare di poteri consultivi in merito all’interpretazione del Codice etico;

---

<sup>53</sup> ART, Regolamento concernente organizzazione e funzionamento [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/06/Regolamento\\_concernente\\_organizzazione\\_funzionamento\\_15\\_giugno\\_2023.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/06/Regolamento_concernente_organizzazione_funzionamento_15_giugno_2023.pdf)

<sup>54</sup> ART. <https://www.autorita-trasporti.it/struttura-organizzativa/>

- 5) Nucleo di valutazione: valuta e controlla le scelte operative finalizzate al perseguimento degli obiettivi stabiliti dal Consiglio.

### 3.1 Gli ambiti di intervento e le tipologie di poteri dell'ART

Delineare gli ambiti di intervento dell'Autorità di regolazione dei trasporti non è agevole, anche alla luce del fatto che nessun soggetto pubblico agisce isolatamente ma, spesso, coopera con altri attori.

L'ART non è l'unica autorità ad operare nel settore dei trasporti e, dunque, si ritrova a doversi interfacciare anche con le altre istituzioni che sono coinvolte nella regolazione dei trasporti.

L'ART, infatti, può essere descritta come un “personaggio pirandelliano, non in cerca di autore, bensì di un interlocutore (...) di una rete di soggetti privilegiati con i quali interloquire in modo stabile e privilegiato”.<sup>55</sup>

Nonostante vi sia tale problematica, l'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011 istitutivo dell'ART, ha provveduto ad elencare le funzioni e i poteri di competenza dell'Autorità e ciò ha contribuito a delineare con più facilità i suoi ambiti di intervento.

Ai sensi dell'art.37, l'ART provvede:

- a) “a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché' in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;
- b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio

---

<sup>55</sup> G. Pisanti, *le competenze a “geometria variabile” dell'autorità di regolazione*, in *Enciclopedia Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.* 2023

- economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;
- c) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b);
  - d) a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta;
  - e) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto e a dirimere le relative controversie; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi;
  - f) a definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi, di eventuali altri criteri determinati dalla normativa vigente, nonché a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio (...);
  - g) con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, a svolgere tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e, in particolare, a definire i criteri per la

determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura;

- h) l'Autorità, in caso di inosservanza di propri provvedimenti o di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti non siano veritieri, può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie determinate in fase di prima applicazione secondo le modalità e nei limiti di cui all'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481”.

56

Dunque, nel settore ferroviario, le principali funzioni spettanti all'ART consistono nel regolare l'accesso all'infrastruttura, i corrispettivi, la qualità dei servizi, i diritti degli utenti e gli atti di gara. Al fine di espletare i propri compiti, essa è titolare di una molteplicità di poteri: amministrativi, di controllo, ispettivi, inibitori, conformativi, cautelari, sanzionatori e para – giurisdizionali.

I poteri amministrativi sono evidenti nel settore ferroviario in cui l'ART, tra le altre cose, determina i criteri che i soggetti competenti dovranno rispettare in sede di fissazione delle tariffe, dei pedaggi e dei canoni.

---

<sup>56</sup> Inoltre, ai sensi dell'art. 37 del decreto - legge 201/2011, l'ART provvede a:

- a) “con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2 sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price Cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto;
- b) con particolare riferimento al settore aeroportuale, a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali;
- c) con particolare riferimento al servizio taxi, a monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti. Comuni e regioni, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono, previa acquisizione di preventivo parere da parte dell'Autorità, ad adeguare il servizio dei taxi (...).

Rispetto ai poteri di controllo, l'ART verifica che tutti i criteri dalla stessa fissati siano concretamente rispettati. A tal fine, può richiedere informazioni e tutti i documenti utili all'esercizio dei poteri di controllo.

Se dovessero sorgere dei sospetti di possibili violazioni, potrebbe avviare ispezioni presso i soggetti sottoposti alla regolazione e, se necessario, controllare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale.

Quanto ai poteri inibitori, può ordinare la cessazione di una condotta attuata da parte degli operatori economici che dovesse risultare in contrasto con i criteri e gli atti dalla stessa adottati e stabilire le misure necessarie per ripristinare la situazione preesistente.

In tal caso, è possibile che le imprese propongano all'Autorità degli impegni idonei ad eliminare le censure mosse da quest'ultima.

A questo punto, l'ART potrebbe decidere di renderli obbligatori e chiudere il procedimento senza accertare la presunta infrazione. Se gli impegni non dovessero essere rispettati o dovessero mutare i presupposti a fondamento degli stessi, potrà riaprire il procedimento.

Per quanto attiene ai poteri para – giurisdizionali, l'ART può promuovere modelli di composizione di eventuali conflitti sorti tra operatori economici e utenti.

L'ART, inoltre, fissa i criteri per la redazione della contabilità delle varie imprese e può imporre la separazione contabile e societaria delle imprese verticalmente integrate qualora ciò dovesse essere funzionale a favorire la concorrenza.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Oltre ai poteri *supra* citate, l'art.37 del decreto-legge 201/2011 ne prevede ulteriori:

- a) “può sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici;
- b) propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento;
- c) in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e di urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e di tutelare gli interessi degli utenti rispetto al rischio di un danno grave e irreparabile, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare;
- d) valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze;
- e) disciplina, con propri provvedimenti, le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori mediante procedure semplici e non onerose anche in forma telematica. Per le predette controversie, individuate con i provvedimenti dell'Autorità di cui al primo

Da ultimo, il decreto legislativo 23 dicembre 2018 n.139 ha ampliato le prerogative spettanti all'ART.

Quest'ultima, infatti, oltre a dover garantire l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura (v. oltre cap.3 par.3) dai soggetti che erogano il servizio ferroviario:

- a) supervisiona gli eventuali accordi di cooperazione tra gestore dell'infrastruttura ferroviaria e una o più imprese ferroviarie volti ad ottenere vantaggi per i clienti oppure costi ridotti o migliori prestazioni, monitora l'esecuzione di tali accordi e può raccomandare di porvi fine;
- b) ha la facoltà di intervenire come osservatore nel processo di elaborazione dei sistemi di coordinamento ai fini della consultazione delle imprese ferroviarie e dei richiedenti anche potenziali nelle materie della manutenzione e sviluppo dell'infrastruttura, degli obiettivi prestazionali e delle questioni di interoperabilità e intermodalità;
- c) può essere adita quando un operatore ritenga di essere stato vittima di un comportamento scorretto anche nei casi in cui tali comportamenti attengano a: gestione del traffico; programmazione di rinnovo e manutenzione programmata o non programmata; rispetto dei requisiti, inclusi quelli riguardanti i conflitti di interessi introdotte dallo schema all'esame nonché con riferimento alle questioni oggetto dell'attività di coordinamento dei gestori dell'infrastruttura;
- d) effettua la procedura di verifica della compromissione dei contratti pubblici di servizio a fronte di nuove richieste di accesso all'infrastruttura ferroviaria indicando le eventuali limitazioni al servizio che consentano di autorizzarne lo svolgimento;

---

periodo, non è possibile proporre ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza all'Autorità. A tal fine, i termini per agire in sede giurisdizionale sono sospesi fino alla scadenza del termine per la conclusione del procedimento di conciliazione;

- f) ferme restando le sanzioni previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata nei casi di inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati, di inosservanza dei criteri per la separazione contabile e per la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico e di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle infrastrutture o delle condizioni imposte dalla stessa Autorità, nonché di inottemperanza agli ordini e alle misure disposti”.

- e) vigila affinché i sistemi di bigliettazione integrata non creino distorsioni del mercato e siano gestiti con modalità di accesso equo e non discriminatorio;
- f) può chiedere informazioni al gestore dell'infrastruttura nel caso di indisponibilità della capacità di infrastruttura determinata da lavori di manutenzione non programmata.<sup>58</sup>

È chiaro, però, che l'estensione dei poteri dell'ART varia a seconda del settore in cui opera ed è proprio per questo che, spesso, si parla di competenze a “geometria variabile”.

Essa, infatti, non svolge la propria attività esclusivamente nel settore ferroviario, ma anche in altri settori come quello aeroportuale, autostradale e marittimo in cui il suo l'ambito di intervento si restringe.

In quest'ultimo, in particolare, l'ART ha dei poteri molto più limitati e ricopre, pertanto, un ruolo più marginale. Per lo più, infatti, si occupa della tutela dei viaggiatori marittimi.

Nel settore autostradale, solo recentemente, a partire dal 2018, è titolare di poteri regolatori su tutte le concessioni e non più solo su quelle stipulate a seguito dell'istituzione dell'Autorità.

In tal modo, guardando al ruolo ricoperto dall'ART, tale settore si è avvicinato maggiormente a quello ferroviario.

Per quanto riguarda il settore aeroportuale, è stata attuata una liberalizzazione completa nell'ambito dell'Unione Europea ed è, dunque, difficile che l'ART possa occuparsi anche di tale settore, essendo già presente l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) che si occupa della regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile.

Nel settore ferroviario, invece, l'ART è predominante stante la mole di funzioni e di poteri di cui essa è titolare.

Allo stato attuale, il mercato ferroviario è ormai quasi interamente regolamentato dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

---

<sup>58</sup> Camera dei deputati. [https://temi.camera.it/leg17/temi/il\\_sistema\\_ferroviano](https://temi.camera.it/leg17/temi/il_sistema_ferroviano)

### **3.2 La ripartizione delle competenze tra l'ART e gli altri soggetti pubblici**

Come sopramenzionato (v. par. 2.1), non è agevole delineare il riparto di competenze tra l'ART e gli altri soggetti pubblici in quanto, nella maggior parte dei casi, nessuna autorità agisce isolatamente ma coopera con le altre istituzioni.

Non aiuta quanto stabilito dal decreto – legge 201/2011, il cui primo periodo del comma 4 lascia “ferme tutte le competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti. Restano altresì ferme e possono essere contestualmente esercitate le competenze dell'Autorità garante della concorrenza disciplinate dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e dai decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e 2 agosto 2007, n. 146, e le competenze dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98”.

Dunque, in tutti i settori in cui l'ART una volta istituita avrebbe dovuto espletare i propri compiti, sono state fatte salve le competenze degli altri soggetti pubblici.

Tale situazione ha generato forti dubbi ed incertezze stante l'assenza di qualsiasi tentativo di riassetto della materia da parte del legislatore.

Ciò detto, è possibile esaminare i rapporti che intercorrono tra l'ART e alcuni soggetti pubblici con cui, potenzialmente, stante la mancata precisa definizione degli ambiti di intervento della prima, potrebbero sorgere tensioni.

Nel settore dei trasporti, come anche in altri settori, vi è una distinzione tra due diverse attività: antitrust e di regolazione.

Quest'ultima, in genere, opera *ex ante* ed è volta a fissare regole e principi.

La prima, invece, è volta a sanzionare eventuali illeciti commessi e, dunque, tendenzialmente entra in gioco in un secondo momento, *ex post*.

Prima che venisse istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità antitrust (AGCM), preposta alla tutela della concorrenza, del mercato e del consumatore, oltre a svolgere le funzioni cui era adibita, spesso esercitava anche poteri di natura regolatoria, supplendo all'assenza di un'autorità che fosse espressamente adibita all'espletamento di tali compiti.

Ciò portò ad esiti positivi consistenti in: “riduzione delle tariffe, differenziazione dell'offerta, integrazione dei servizi”.<sup>59</sup>

Una volta istituita l'ART, per evitare che potessero sorgere tensioni con l'AGCM, tali due autorità hanno provveduto a stipulare un protocollo di intesa il 27 agosto 2014 e poi, successivamente, il 5 novembre 2019 ai sensi dell'art. 37 del decreto - legge 201/2011.

Tale intesa è stata doverosa data la natura complementare delle funzioni spettanti all'ART e all'AGCM che fa sì che, spesso, si trovino a convergere nell'intento di assicurare adeguati livelli di concorrenza nei mercati e la tutela dei consumatori.

È proprio tale possibile interferenza che rende essenziale una cooperazione reciproca ispirata al principio di leale collaborazione basata su un efficiente scambio di informazioni.

L'oggetto del protocollo è, infatti, il seguente:

- a) “il coordinamento degli interventi istituzionali, anche in ambito internazionale, in materia di comune interesse;
- b) la segnalazione di ciascuna delle parti di casi in cui, nell'ambito di procedimenti di rispettiva competenza, emergano ipotesi di violazione, da parte degli operatori, di norme alla cui applicazione è preposta l'altra parte;
- c) lo scambio di pareri e avvisi su questioni di interesse comune;
- d) la collaborazione nella elaborazione di segnalazioni al Parlamento o al Governo su materie di reciproco interesse comune;
- e) la collaborazione nell'ambito di indagini conoscitive su materie di interesse comune;
- f) iniziative congiunte in materia di enforcement, vigilanza e controllo dei mercati;

---

<sup>59</sup> G. Pisanti, *le competenze a “geometria variabile*, 2023

g) la collaborazione scientifica.”

Al fine di realizzare tale cooperazione, il protocollo prevede una serie di strumenti cui poter fare ricorso:

- a) “lo scambio reciproco, con modalità di volta in volta concordate, di documenti, dati e informazioni;
- b) la costituzione di gruppi di lavoro, anche al fine di pervenire a interpretazioni condivise, in ordine ai settori di rispettiva competenza;
- c) ogni altra attività di collaborazione, anche informale, che sia utile al raggiungimento degli obiettivi di cui al presente protocollo.”

Inoltre, l’AGCM quando sarà coinvolta in procedimenti aventi ad oggetti pratiche commerciali scorrette attuate nei settori sottoposti alla vigilanza dell’ART, chiederà a quest’ultima un parere a seguito della trasmissione della documentazione a tal fine necessaria.

Tale collaborazione può spingersi sino allo svolgimento di ispezioni congiunte ogni qualvolta si tratti di situazioni che possano interessare entrambe le Autorità.

Un’ulteriore istituzione con cui l’ART avrebbe potuto confliggere è l’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), stante il potere di quest’ultima di controllo sul rispetto dei limiti stabiliti dall’art.177 del decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 nei confronti dei soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici, tra cui quelle autostradali.

Anche in tal caso, nonostante tale possibile interferenza, l’ART e l’ANAC hanno provveduto a stipulare un protocollo di intesa il 20 novembre 2014.

Esso prevede che le due Autorità:

- a) “si scambiano reciprocamente pareri e avvisi su questioni di interesse comune;
- b) collaborano nella elaborazione di segnalazioni al Parlamento e al Governo su materie di interesse comune;
- c) collaborano nella elaborazione scientifica di temi di interesse comune.”

Gli strumenti cui poter fare ricorso per realizzare tale collaborazione sono indicati dallo stesso protocollo:

- a) “scambio reciproco, con modalità di volta in volta concordate, di documenti, dati e informazioni utili allo svolgimento delle rispettive funzioni;

- b) costituzione di tavoli tecnici e gruppi di lavoro, al fine di coordinare l'attività e pervenire ad interpretazioni condivise, in ordine ai settori di rispettiva competenza;
- c) ogni altra attività di collaborazione, anche informale, che sia utile al raggiungimento degli obiettivi di cui al presente protocollo”.

A ciò si aggiunge, inoltre, uno scambio reciproco di informazioni sulle attività svolte e sui procedimenti avviati e la possibilità di condurre ispezioni congiuntamente.

Dunque, da quanto esposto, risulta che non vi sono stati particolari attriti tra l’Autorità di regolazione dei trasporti e le altre autorità indipendenti.

### **3.3 La tutela dei passeggeri: una disciplina uniforme, anche se parziale**

Nel settore ferroviario la tutela dei passeggeri ricopre un ruolo importante in quanto si configurano quale parte contraente debole del contratto di trasporto.

Pertanto, è necessario che abbiano una serie di diritti e che vengano tutelati dall’ordinamento giuridico dei vari Stati membri in modo adeguato.

L’Unione Europea è molto rigida al riguardo e ha provveduto ad adottare un apposito regolamento 23 ottobre 2007 n. 1371 avente ad oggetto i diritti e gli obblighi dei passeggeri garantiti nel trasporto ferroviario.

La tutela dei passeggeri è funzionale al rispetto di un principio fondamentale dell’Unione Europea: la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali che può essere realizzata, tra le altre cose, assicurando adeguate garanzie di sicurezza.

Il tema della sicurezza ferroviaria, strettamente connesso alla tutela dei passeggeri, è molto attuale ed è oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore europeo e nazionale (v. oltre cap. 3 par. 4.1).

L’obiettivo del regolamento, ai sensi del par.1 è quello di “migliorare la qualità e l’efficienza dei servizi di trasporto ferroviario dei passeggeri per aumentare il trasporto su rotaia ad aumentare la sua quota di mercato rispetto ad altri modi di trasporto”.

Inoltre, ai sensi del par.10, “i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri dovrebbero andare a vantaggio di tutti i cittadini. Di conseguenza le persone con disabilità e le persone con mobilità ridotta, a causa di disabilità, età avanzata o per altre ragioni, dovrebbero poter accedere al trasporto ferroviario a condizioni comparabili a quelle

degli altri cittadini. Le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta hanno diritto, al pari di tutti gli altri cittadini, alla libera circolazione, alla libertà di scelta e alla non discriminazione.

Tra l'altro, si dovrebbe prestare particolare attenzione alla comunicazione alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta di informazioni concernenti l'accessibilità dei servizi ferroviari, le condizioni di accesso al materiale rotabile e i servizi offerti a bordo (...)"

Il decreto legislativo 17 aprile 2014 n.70 ha attribuito all'Autorità di regolazione dei trasporti il ruolo di organismo di vigilanza volto ad accertare eventuali violazioni delle disposizioni contenute nel regolamento *supra* citato e, se necessario, ad irrogare le relative sanzioni.

Successivamente, il legislatore ha provveduto ad adottare un apposito decreto legislativo 18 aprile 2014 n. 70 in cui ha definito le specifiche funzioni dell'ART nella veste di organismo di vigilanza e il relativo procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni.

L'art.4, infatti, prevede che:

- a) "l'Organismo di controllo vigila sulla corretta applicazione del regolamento e può effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di cui al regolamento stesso, per quanto ivi previsto. L'Organismo è, altresì, responsabile dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni del regolamento e dell'irrogazione delle sanzioni previste dal presente decreto;
- b) per le funzioni di cui al comma 1, l'Organismo di controllo può acquisire dalle imprese ferroviarie, dal gestore dell'infrastruttura o da qualsiasi altro soggetto interessato o coinvolto informazioni e documentazione e può effettuare verifiche e ispezioni presso le imprese ferroviarie o il gestore dell'infrastruttura;
- c) l'Organismo di controllo riferisce al Parlamento in ordine all'applicazione del regolamento ed all'attività espletata con riferimento all'anno solare precedente nell'ambito della relazione di cui all'articolo 37, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni. Ogni volta che lo ritenga necessario, l'Organismo di controllo può avanzare al Parlamento e al

Governo proposte di modifica del presente decreto, anche con riferimento alla misura delle sanzioni irrogate;

- d) ogni passeggero, dopo aver presentato un reclamo all'impresa ferroviaria, trascorsi trenta giorni dalla presentazione può presentare un reclamo all'Organismo di controllo di cui all'articolo 3 per presunte infrazioni al regolamento, anche avvalendosi di strumenti telematici e di semplificazione, secondo modalità tecniche stabilite con provvedimento dell'Organismo di controllo adottato entro sessanta giorni dalla pubblicazione del presente decreto. L'Organismo di controllo istruisce e valuta i reclami pervenuti ai fini dell'accertamento dell'infrazione;
- e) per i servizi di competenza regionale e locale i reclami possono essere inoltrati anche alle competenti strutture regionali che provvedono a trasmetterli, unitamente ad ogni elemento utile ai fini della definizione del procedimento per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 5, all'Organismo di controllo con periodicità mensile. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono individuate le già menzionate strutture regionali sulla base delle indicazioni fornite dalle singole regioni. Per tutti gli altri servizi il reclamo è inoltrato direttamente all'Organismo di controllo;
- f) è fatta salva l'applicazione delle penali previste dai contratti di servizio pubblico in vigore, limitatamente a condotte diverse da quelle sanzionate ai sensi del presente decreto”.

Pertanto, l'ART ricopre un ruolo centrale anche rispetto alla tutela dei passeggeri nel trasporto ferroviario instaurando, se necessario, un rapporto diretto con questi ultimi. Infatti, come detto *supra*, è possibile presentare reclami all'Autorità di regolazione dei trasporti qualora non abbiano ricevuto risposta dall'impresa ferroviaria cui si erano precedentemente rivolti.

Al fine di espletare tali nuove funzioni, l'ART ha adottato una Delibera 9 febbraio 2018 n. 16 attraverso cui ha approvato l'atto regolatorio avente ad oggetto le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, sia nazionali che regionali, e gli obblighi di servizio pubblico.

Le prime sono obblighi e/o prestazioni minime che mirano ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze essenziali di mobilità degli utenti e l'uso efficiente

delle risorse pubbliche destinate alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

Per determinare i livelli qualitativi e quantitativi minimi, l'ART tiene conto dei seguenti fattori:

- a) “disponibilità servizi di trasporto (e offerta di posti) adeguata alla domanda di mobilità dei cittadini;
- b) regolarità e puntualità del servizio;
- c) informazioni all'utenza;
- d) trasparenza;
- e) accessibilità commerciale;
- f) pulizia e comfort del materiale rotabile e delle infrastrutture al pubblico;
- g) accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture al pubblico (con particolare riferimento a PMR);
- h) sicurezza del viaggio e del viaggiatore, personale e patrimoniale”.<sup>60</sup>

Inoltre, è necessario considerare anche i seguenti fattori:

- a) “le caratteristiche territoriali, socioeconomiche e temporali di domanda;
- b) le caratteristiche territoriali dell'offerta all'interno di ciascun bacino di mobilità di riferimento per i servizi oggetto di affidamento;
- c) le caratteristiche infrastrutturali, di cui al punto 9 della presente Misura, e del materiale rotabile, con riferimento in particolare alle opportunità generate dallo sviluppo tecnologico e ai dispositivi automatici di diagnostica secondo quanto disposto nelle successive Misure”.<sup>61</sup>

A ciò si aggiunge una serie di ulteriori parametri che, uniti a quelli appena menzionati, consentono di fornire un quadro completo per la definizione degli standard di tutela minimi dei passeggeri del trasporto ferroviario.

---

<sup>60</sup>Allegato A alla Delibera dell'ART n. 16 dell'8 febbraio 2018, Atto di regolazione recante “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”

<sup>61</sup>Allegato A alla Delibera dell'ART n. 16 dell'8 febbraio 2018, Atto di regolazione recante “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”

Le imprese ferroviarie devono dotarsi di un'organizzazione che sia in grado di rispettare i livelli qualitativi e quantitativi minimi così stabiliti e di rispettare gli obblighi di servizio pubblico.

Qualora ciò non dovesse accadere, l'ART ha il potere di comminare le relative sanzioni.

Si tratta, dunque, di una disciplina uniforme che ha dato attuazione al regolamento europeo n.1371/2007 e che attribuisce ulteriori funzioni all'Autorità di regolazione dei trasporti.

Nonostante ciò, è possibile affermare che si tratti di una disciplina parziale in quanto l'ART non ricopre il ruolo di organismo di vigilanza per la tutela dei passeggeri nel settore del trasporto aereo.

Alla tutela di questi ultimi provvede l'ENAC.

Dunque, vi sono due soggetti pubblici diversi che svolgono le medesime funzioni in settori diversi.

Si tratta, però, di istituzioni che presentano una distinta natura giuridica.

L'ENAC è, infatti, un ente pubblico non economico sottoposto alla vigilanza del Ministero dei trasporti, mentre l'ART è una autorità indipendente dotata di poteri maggiori e più forti in quanto svincolata dal potere politico.

Tuttavia, ciò implica una tutela differenziata tra i passeggeri del trasporto aereo e quelli del trasporto ferroviario.

Non solo, le sanzioni che può erogare l'ART sono più sostanziose di quelle che può comminare l'ENAC.

Si auspica, dunque, un intervento del legislatore che assicuri una parità di trattamento tra i vari passeggeri facendo sì che la relativa disciplina possa essere oltre che uniforme, anche completa.

#### **4. L'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA)**

L'ANSFISA è una Agenzia nazionale preposta alla sicurezza delle ferrovie stradali e autostradali istituita nel 2018 con il decreto-legge 28 settembre 2018 n.109 (c.d. "decreto Genova"),

che ha recepito il secondo pacchetto ferroviario.

Essa ha sostituito la precedente Agenzia nazionale preposta alla sicurezza ferroviaria (ANS) nata nel 2007 a seguito del decreto legislativo 10 agosto 2007 n.162 che ha recepito il secondo pacchetto ferroviario.

Il decreto-legge del 2018 ha previsto che: “l’ANSFISA succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi al predetto ente e ne acquisisce le risorse umane, strumentali e finanziarie”.

Tale Agenzia è, però, divenuta effettivamente operativa solo a partire dal 5 novembre 2020.

Con sede legale a Roma presso il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico ed ha autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

L’Agenzia è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile.

Essa esercita poteri di tipo normativo, autorizzativo ed ispettivo sul sistema ferroviario nazionale, specie sulla rete gestita da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) e sulle Reti Regionali Interconnesse con l’infrastruttura ferroviaria nazionale.

Come stabilito dallo statuto, “l’attività dell’Agenzia si conforma ai principi di economicità, di efficienza, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza, nonché ai principi dell’ordinamento comunitario; opera con indipendenza di giudizio e di valutazione, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia, tenuto conto degli indirizzi di politica comunitaria e degli impegni derivanti dalla partecipazione agli organismi internazionali nelle materie di competenza”<sup>62</sup>.

Il regolamento di amministrazione aggiunge, inoltre, ulteriori principi a cui l’Agenzia deve ispirarsi quali ad esempio: imparzialità dell’azione amministrativa, efficienza delle soluzioni organizzative da adottare, contrasto alle situazioni di conflitto di interessi e ai fenomeni di corruzione.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup>Statuto ANSFISA.

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815171800\\_OStatuto+Ansfisa.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815171800_OStatuto+Ansfisa.pdf)

<sup>63</sup> Regolamento di amministrazione ANSFISA.

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815170000\\_ORegolamento+di+Amministrazione+Ansfisa.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815170000_ORegolamento+di+Amministrazione+Ansfisa.pdf)

Notevole è, dunque, il ruolo che l'Unione Europea ricopre nell'esercizio delle attività cui l'ANSFISA è preposta.

Quest'ultima costituisce l'autorità nazionale di riferimento per l'Agenzia ferroviaria europea in quanto preposta alla sicurezza ferroviaria.

#### **4.1 La *mission* e i poteri**

ASNIFISA si occupa di promuovere la sicurezza, di vigilare sulle infrastrutture ferroviarie, stradali e autostradali e sugli impianti fissi e svolge attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale e comunitario.

Essa persegue l'obiettivo di incrementare la qualità delle infrastrutture di trasporto terrestre, rendendole più sicure e più appetibili per i cittadini oltre che, alla luce della politica promossa dall'Unione Europea sul tema, quanto più possibile sostenibili.

A tal fine, l'Agenzia auspica il sempre maggior coinvolgimento dei gestori delle infrastrutture e delle aziende dei trasporti affinché possa esserci una cooperazione reciproca, specie nella definizione dei Sistemi di Gestione e Sicurezza (SGS,) stante la loro responsabilità in materia di sicurezza ferroviaria, stradale e autostradale.

È proprio in virtù dell'importanza della attribuita ad ANSIFISA che la stessa è titolare di una molteplicità di poteri contenuti nell'art. 16 del decreto legislativo 14 maggio 2019 n.50:

- a) “promuovere il riordino e sovrintendere all'emanazione di norme tecniche e standard anche con riguardo al trasporto di merci e passeggeri nonché vigila sulla relativa applicazione;
- b) controllare, promuovere e, se necessario disporre, che i gestori delle infrastrutture e le imprese ferroviarie emanino disposizioni e prescrizioni di esercizio;
- c) stabilire i principi e la ripartizione delle competenze degli operatori ferroviari in ordine all'emanazione delle disposizioni di cui alla lettera b);
- d) autorizzare la messa in servizio dei sottosistemi infrastruttura, energia e controllo-comando e segnalamento a terra, costitutivi del sistema ferroviario, a norma del decreto legislativo interoperabilità ferroviaria;
- e) rilasciare, rinnovare, modificare e revocare le autorizzazioni d'immissione sul mercato del veicolo a norma del decreto legislativo Interoperabilità ferroviaria;

- f) coadiuvare l'ERA (ossia l'Agenzia europea per la sicurezza delle ferrovie) nel rilascio, nel rinnovo, nella modifica e nella revoca delle autorizzazioni d'immissione sul mercato del veicolo e delle autorizzazioni del tipo di veicoli;
- g) coadiuvare l'ERA nel rilascio, nel rinnovo, nella modifica e nella revoca dei certificati di sicurezza unici di competenza dell'ERA;
- h) rinnovare, modificare e revocare i certificati di sicurezza unici da essa rilasciati;
- i) rinnovare, modificare e revocare le autorizzazioni di sicurezza rilasciate;
- j) rilasciare, rinnovare, modificare e revocare le licenze di conduzione treni.”<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup>Oltre alle funzioni *supra* menzionate, l'art. 16 del decreto legislativo 50/2019 ne prevede ulteriori:

- a) “supervisionare che sul territorio nazionale i componenti di interoperabilità siano conformi ai requisiti essenziali fissati nel decreto legislativo Interoperabilità ferroviaria;
- b) assicurare che la numerazione dei veicoli sia stata assegnata a norma del decreto legislativo Interoperabilità ferroviaria;
- c) garantire la supervisione delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura con riguardo all'obbligo permanente di usare un sistema di gestione della sicurezza;
- d) adottare senza ritardo le necessarie decisioni, qualora abbia un valido motivo per ritenere che un soggetto responsabile della manutenzione non soddisfi i requisiti previsti dalla normativa vigente, dandone comunicazione a tutti i soggetti interessati;
- e) verificare che l'applicazione delle disposizioni e delle prescrizioni tecniche relative al funzionamento e alla manutenzione dei sottosistemi costitutivi del sistema ferroviario avvenga conformemente ai pertinenti requisiti essenziali;
- f) rilasciare, su richiesta dell'interessato, l'autorizzazione all'utilizzo di un'applicazione generica dopo aver verificato le attività effettuate dall'organismo indipendente ferroviario prescelto dal fabbricante o dal suo mandatario stabilito nell'Unione europea, dall'ente appaltante, dall'impresa ferroviaria o dal gestore dell'infrastruttura interessato;
- g) verificare che i veicoli siano debitamente immatricolati e che le informazioni in materia di sicurezza contenute nei registri dei veicoli e dell'infrastruttura;
- h) tenere e aggiornare il registro nazionale dei veicoli di cui al decreto legislativo Interoperabilità ferroviaria;
- i) compiere attività di studio, ricerca e approfondimento in materia di sicurezza del trasporto ferroviario, anche recependo indicazioni emergenti dalle indagini e dalle procedure svolte dall'organismo investigativo nazionale sugli incidenti e gli inconvenienti ferroviari per il miglioramento della sicurezza; svolgere attività di consultazione in materia di sicurezza ferroviaria a favore di pubbliche amministrazioni e attività propositiva anche nei confronti del Parlamento in vista della approvazione di norme di legge atte a promuovere livelli più elevati di sicurezza delle ferrovie;
- j) formulare proposte e osservazioni relative a problemi della sicurezza ferroviaria ad ogni soggetto o autorità competente;
- k) impartire, ai gestori delle infrastrutture, alle imprese ferroviarie, e se del caso agli altri soggetti, direttive e raccomandazioni in materia di sicurezza, nonché in ordine ad accorgimenti e procedure necessarie ovvero utili al perseguimento della sicurezza ferroviaria;
- l) svolgere i compiti previsti dalla legge 9 agosto 2017, n. 128 sulle ferrovie turistiche e vigilare sulla sicurezza nel rispetto di quanto da essa stessa stabilito;
- m) svolgere i compiti derivanti dall' articolo 15-ter del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, per le reti funzionalmente isolate e rilasciare i certificati e le autorizzazioni, valutando le misure mitigative o compensative proposte dai richiedenti sulla base di una analisi del rischio che tenga conto delle caratteristiche della tratta ferroviaria, dei veicoli e del tipo di esercizio e

Qualora, inoltre, dovessero esserci linee ferroviarie nuove, rinnovate o ristrutturate, affinché sia possibile la messa in esercizio, è necessaria l'autorizzazione da parte di ANSFISA che dovrà verificare che il gestore dell'infrastruttura sia in grado di svolgere la propria attività in modo sicuro e ogni singolo veicolo, a sua volta, per poter circolare dovrà ottenere una specifica autorizzazione dalla stessa Agenzia.

Infine, annualmente, ANSFISA pubblica una relazione sulle attività che ha svolto nell'anno precedente e la trasmette, entro il 30 settembre, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e all'ERA.

Si tratta, dunque, di una molteplicità di poteri che le consentono di adempiere il proprio ruolo nella promozione della sicurezza e nella vigilanza sulle infrastrutture ferroviarie, stradali e autostradali.

Dunque, si tratta di poteri ampi che consentono ad ANSFISA di espletare al meglio le funzioni ad essa spettanti e di assicurare un livello di sicurezza delle infrastrutture ferroviarie, stradali e autostradali quanto più elevato possibile.

#### **4.2 Governance e struttura organizzativa**

La struttura organizzativa di ANSFISA è articolata in modo tale da ripartire adeguatamente i compiti alla stessa assegnati.

Essa, infatti, si compone di:

- a) una direzione di livello dirigenziale generale competente ad esercitare le funzioni in materia di sicurezza delle ferrovie;
- b) una direzione di livello dirigenziale generale competente ad esercitare le funzioni in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, ivi comprese le gallerie;

---

disciplinando con atti propri le modalità di applicazione a tali reti dei principi in materia di sicurezza ferroviaria.

- n) riconoscere gli Organismi indipendenti ferroviari (OIF);
- o) svolgere le attività di cui al decreto legislativo Interoperabilità ferroviaria con riguardo agli organismi di valutazione della conformità;
- p) partecipare alle attività che si svolgono nell'ambito dell'Unione europea e internazionale, nelle materie di competenza, e fornire qualificato supporto tecnico alle strutture del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con competenze nei medesimi ambiti;
- q) disciplinare le modalità di circolazione di particolari categorie di veicoli che circolano sull'infrastruttura ricadente nell'ambito di applicazione del presente decreto, compresi i veicoli storici.”

- c) una direzione di livello dirigenziale generale competente ad esercitare le funzioni in materia di sicurezza dei sistemi di trasporto ad impianti fissi e di operatività territoriale dell’Agenzia;
- d) uffici centrali di staff, di livello dirigenziale non generale competenti a svolgere compiti in materia di affari amministrativi generali, legali, finanza e controllo, di segreteria tecnica e di coordinamento operativo;
- e) un ufficio centrale, di livello non dirigenziale, con competenze in materia di informazione e comunicazione istituzionale coordinato dal Capo Ufficio Stampa.<sup>65</sup>

Ciascuna delle tre direzioni di livello dirigenziale espleta le funzioni spettanti all’ANSFISA in diversi ambiti.

In via meramente esemplificativa, la prima interviene nella promozione del riordino delle norme e dei criteri tecnici sulla sicurezza ferroviaria e nella elaborazione di proposte e osservazioni relative a problematiche legate alla sicurezza ferroviaria rivolte alle autorità competenti.

La seconda, invece, è coinvolta nella promozione dell’adozione di sistemi di gestione e sicurezza da parte dei gestori delle reti stradali e autostradali che sono preordinati

---

<sup>65</sup>Regolamento di amministrazione di ANSFISA

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815170000\\_ORegolamento+di+Amministrazione+Ansfisa.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815170000_ORegolamento+di+Amministrazione+Ansfisa.pdf)

Oltre alle funzioni *supra* citate, ve sono altre:

- a) individua le risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale e gli uffici di livello dirigenziale non generale di staff o comunque posti alle dirette dipendenze del Direttore;
- b) sovrintende alle attività di tutti gli uffici di livello dirigenziale generale e degli uffici di livello non generale a staff o comunque posti alle sue dirette dipendenze, assicurandone il coordinamento;
- c) convoca e presiede il Comitato direttivo;
- d) sottopone all’esame del Comitato direttivo il bilancio di previsione e rendiconto, lo statuto, il regolamento di amministrazione e gli atti che regolano il funzionamento dell’Agenzia e l’organizzazione della stessa, nei limiti delle disponibilità finanziarie;
- e) adotta, gli atti regolamentari interni per adeguare alle esigenze funzionali l’organizzazione dell’Agenzia, nei limiti delle disponibilità finanziarie dell’Agenzia stessa e nel rispetto del regolamento di amministrazione;
- f) può attribuire, nei limiti delle proprie competenze e responsabilità, specifiche funzioni ai Dirigenti generali e specifici compiti, poteri e responsabilità ai dirigenti;
- g) nomina un Vicedirettore che lo sostituisce in caso di sua assenza o di impedimento temporaneo ai sensi del comma 8;
- h) promuove e mantiene relazioni con i competenti organi dell’Unione europea e con i pertinenti Organismi internazionali per questioni attinenti allo svolgimento delle attività dell’Agenzia;
- i) presta la necessaria collaborazione al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili nell’esercizio del potere di vigilanza.

alla verifica e manutenzione delle infrastrutture stradali e autostradali e nella collaborazione con altri soggetti (università, ministeri e così via), per fissare norme e standard nazionali e comunitari.

La terza, infine, si occupa della fissazione dei requisiti per il rilascio della autorizzazione di sicurezza e della formazione e aggiornamento professionale del personale della Direzione generale.

All'interno di ANSFISA vi sono tre organi principali:

- 1) direttore;
- 2) comitato direttivo;
- 3) collegio dei revisori dei conti.

Il direttore ha la rappresentanza legale dell'Agenzia, ne dirige la struttura ed è responsabile della gestione e dell'attuazione delle direttive impartite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Svolge una molteplicità di compiti, tra cui:

- a) predispone e sottopone alla firma del Ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili lo schema di convenzione di cui all'articolo 10, comma 3;
- b) adotta i programmi per dare attuazione agli obiettivi istituzionali e agli indirizzi del Ministro vigilante nonché alla convenzione di cui all'articolo 10, comma 3, stabilendo i conseguenti indirizzi generali, gestionali, tecnici ed amministrativi dell'Agenzia;
- c) definisce l'articolazione delle strutture dell'Agenzia, tenuto conto di quanto previsto nel presente statuto e dal regolamento di amministrazione, nonché dall'articolo 12, del decreto-legge n. 109 del 2018;
- d) conferisce, nel rispetto delle vigenti disposizioni e delle previsioni della contrattazione collettiva, gli incarichi ai dirigenti dell'Agenzia nell'ambito della dotazione organica e nei limiti delle risorse finanziarie dell'Agenzia stessa.<sup>66</sup>

Il comitato direttivo dura in carica tre anni ed è costituito da quattro componenti e dal Direttore generale che lo presiede.

Esso, come riportato nello statuto, svolge le seguenti funzioni:

---

<sup>66</sup> Statuto ANSFISA

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815171800\\_OStatuto+Ansfisa.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815171800_OStatuto+Ansfisa.pdf).

- a) deliberare in merito allo statuto ed al regolamento di amministrazione dell’Agenzia, ai sensi rispettivamente dell’articolo 12, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 109 del 2018. Con le stesse modalità il Comitato direttivo delibera le modifiche allo statuto e al regolamento che si rendono necessarie anche in relazione al cambiamento delle esigenze e del quadro legislativo di riferimento;
- b) emanare le delibere per la definizione delle norme in materia di sicurezza;
- c) deliberare il bilancio di previsione e il rendiconto dell’Agenzia;
- d) approvare i programmi strategici dell’Agenzia, qualora proposti dal Direttore;
- e) effettuare la valutazione degli atti sottoposti dal Direttore, oltre quelli previsti ai sensi dell’articolo 4, comma 5, lettera i);
- f) svolge gli ulteriori compiti previsti dal presente statuto e dal regolamento di amministrazione.

Il collegio dei revisori dei conti esercita poteri di controllo sull’attività dell’Agenzia tra cui:

- a) accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili;
- b) vigila sull’osservanza delle leggi, del presente statuto e dei regolamenti dell’Agenzia e dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull’adeguatezza dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dall’Agenzia e sul suo concreto funzionamento;
- c) esamina il bilancio di previsione e il rendiconto redigendo apposite relazioni;
- d) accerta periodicamente la consistenza di cassa;
- e) redige le relazioni di propria competenza.<sup>67</sup>

L’Agenzia si è, inoltre, dotata di un regolamento di contabilità attraverso cui ha stabilito le modalità di redazione del bilancio di previsione e del rendiconto, la

---

<sup>67</sup> Statuto ANSFISA

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815171800\\_OStatuto+Ansfisa.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815171800_OStatuto+Ansfisa.pdf)

Oltre alle funzioni *supra* menzionate, ve ne sono altre:

- a) può chiedere al Direttore notizie sulla gestione dell’Agenzia, ovvero su singole questioni, riferendo al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti le eventuali irregolarità riscontrate;
- b) svolge il controllo di regolarità amministrativa e contabile secondo le disposizioni di legge;
- c) può procedere in ogni momento ad atti di ispezione e di controllo;
- d) esercita ogni altro compito relativo alla revisione dei conti e al controllo contabile di cui all’articolo 2409- bis del Codice civile;
- e) esprime, su richiesta del Direttore, pareri preventivi su determinati fatti o atti gestionali dell’Agenzia.

gestione patrimoniale, l'applicazione dell'armonizzazione contabile e l'attività negoziale dell'Agenzia.

Infine, il rapporto di lavoro del personale è disciplinato dai contratti collettivi e individuali, alla luce delle singole professionalità del dipendente.<sup>68</sup>

#### **4.3 Il ruolo nella promozione della sicurezza e vigilanza sulle infrastrutture ferroviarie**

Come sopra citato (v. par. 3.1), ANSFISA esercita i propri poteri normativi, autorizzativi ed ispettivi sia sulla rete gestita da RFI che sulle Reti Regionali Interconnesse con l'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Le reti ferroviarie regionali per quanto concerne la sicurezza ferroviaria sono rimaste assoggettate per molto tempo, a differenza della rete gestita da RFI, alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n.753.

La vigilanza sulla sicurezza ferroviaria di tali reti era invece rimessa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per mezzo degli Uffici speciali trasporti a impianti fissi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (USTIF).

Non a caso, infatti, il decreto legislativo n.162/2007 che ha, inoltre, istituito l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANS), ha stabilito che l'applicazione di tale decreto alle reti regionali non isolate e a quelle isolate interessate da traffico merci sarebbe stata possibile solamente a seguito del completamento dei sistemi di attrezzaggio adatti a rendere compatibili i livelli tecnologici delle stesse reti a quelli della rete nazionale.

In tal modo, sarebbe stato possibile accorpate gli standard di sicurezza, dei regolamenti e delle procedure per il rilascio dei certificati di sicurezza.

Questo regime è stato modificato nel 2016 tramite un decreto adottato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che ha selezionato le reti ferroviarie gestite da soggetti diversi da RFI e stabilito che queste ultime dovessero rientrare nel campo di

---

<sup>68</sup> Statuto ANSFISA

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815171800\\_OStatuto+Ansfisa.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815171800_OStatuto+Ansfisa.pdf)

applicazione del decreto legislativo 28 giugno del 2015 n.112 dedicato allo spazio ferroviario unico europeo.

Di conseguenza, tali reti sono state assoggettate allo stesso regime sulle norme di sicurezza applicato al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

ANSIFSA però, ricopre un importante ruolo anche rispetto alle reti isolate, ossia reti non interconnesse alla rete nazionale che sono concesse dallo Stato e le cui funzioni e compiti di programmazione e di amministrazione sono attribuite alle Regioni.

Nel 2017 tali reti erano state assoggettate alle norme generali in materia di sicurezza ferroviaria ed era stato, inoltre, attribuito ad ANS il compito di redigere una relazione contenente le norme tecniche e gli standard di sicurezza applicabili alle reti isolate.

Ad oggi, però, sono oggetto di una disciplina specifica sulla sicurezza ferroviaria contenuta nel decreto legislativo n.50/2019.

Si tratta di disposizioni meno complesse di quelle previste per l'infrastruttura ferroviaria nazionale in virtù della differenza strutturale e funzionale che connota le reti isolate.

Spetta ad ANSIFSA il potere di disciplinare i vari profili sulla gestione della sicurezza di tali reti e rilasciare il certificato di idoneità all'esercizio che accerti che il titolare della rete sia in grado di garantire un servizio sicuro ed efficace.

## **Sezione II: gli operatori economici privati**

Nel settore ferroviario vi è una molteplicità di operatori economici privati che danno origine ad una sempre maggiore concorrenza che si pone in linea con la politica europea in materia.

Invero, come già menzionato, l'Unione Europea mira ad un mercato quanto più possibile concorrenziale che sia privo di barriere, al fine di consentire la libera circolazione di merci, persone e capitali.

Il settore ferroviario rientra tra i settori in cui tale esigenza è più sentita in quanto consente gli spostamenti da un Paese all'altro.

A tal fine, negli anni i vari Stati Membri si sono impegnati affinché il mercato unico europeo diventasse non più solamente un obiettivo, bensì una realtà.

Tra i vari operatori economici privati spiccano il Gruppo Ferrovie dello Stato italiane e la Rete ferroviaria italiana. Entrambi ricoprono un ruolo fondamentale nel settore ferroviario in quanto il primo è al centro della mobilità italiana e la seconda gestisce l'infrastruttura ferroviaria nazionale. Per tale ragione, ad entrambe sarà dedicata una trattazione autonoma (v. oltre par.5 e par.6).

Tuttavia, oltre a FS e RFI, vi sono altri operatori economici privati, alcuni dei quali verranno esaminati più approfonditamente in seguito (v. oltre par.7).

## 5. Il Gruppo Ferrovie dello Stato

Il Gruppo Ferrovie dello Stato è oggi una delle più grandi realtà industriali del Paese e ricopre un ruolo fondamentale nella realizzazione e gestione delle opere e dei servizi del trasporto ferroviario.

Attualmente è la più grande azienda italiana con oltre 80.000 dipendenti, una rete che supera i 16.700 chilometri su cui transitano, ogni anno, circa 600 milioni di viaggiatori e 50 milioni di tonnellate di merci.<sup>69</sup>

Esso persegue una specifica *mission*: contribuire al progresso del Paese dedicandosi alla mobilità dei giovani, famiglie e lavoratori all'interno di un contesto sociale che cambia continuamente e che fa nascere sempre nuove esigenze.

L'obiettivo è, dunque, quello di stare al passo con i tempi e assicurare un trasporto comodo, sicuro, sostenibile ma, soprattutto, efficiente per un numero quanto più possibile elevato di persone.

Al fine di raggiungere tale scopo, è necessario assicurare una elevata qualità del servizio facendo sì che il passeggero sia posto al centro dei vari processi decisionali.

In tal modo, sarà possibile incentivare i viaggiatori a preferire il trasporto su rotaia ad altre tipologie di trasporto, come quello su gomma.

Infatti, gli obiettivi perseguiti da Ferrovie dello Stato italiane per gli anni 2030 – 2050, sono i seguenti:

- a) raggiungere la carbon neutrality: le emissioni di CO<sub>2</sub> saranno azzerate entro il 2040, in anticipo di 10 anni rispetto a quanto previsto in precedenza;

---

<sup>69</sup> Enciclopedia Treccani, [https://www.treccani.it/enciclopedia/ferrovie-dello-stato\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=nome%20in%20F.-,dello%20S.,milioni%20di%20t%20di%20merci](https://www.treccani.it/enciclopedia/ferrovie-dello-stato_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=nome%20in%20F.-,dello%20S.,milioni%20di%20t%20di%20merci).

- b) incrementare lo shift modale da auto privata a mobilità condivisa, pubblica e dolce del 5% al 2030 (15% al 2050), rispetto al 2015. Per quanto riguarda le merci, l'obiettivo del Gruppo FS Italiane è portare al 50% la quota su ferro del trasporto merci entro il 2050, sulle tratte superiori ai 300 km;
- c) diventare *best in class* in Europa in tema di sicurezza (safety) azzerando entro il 2050 gli eventi mortali tra le persone che scelgono i mezzi del Gruppo per i propri spostamenti (treno, autobus e altri sistemi di mobilità), tra i propri dipendenti, quelli delle aziende appaltatrici e tra le persone che interagiscono con il sistema ferroviario.

Entro il 2030, gli incidenti mortali sulle strade di competenza Anas dovranno essere ridotti del 50% rispetto al 2015.<sup>70</sup>

Dunque, l'intento è quello di realizzare un ecosistema di mobilità sostenibile e logistica integrata che possa contare su infrastrutture interconnesse e resilienti.<sup>71</sup>

A tal fine, sarà necessario individuare delle soluzioni per il trasporto di merci e passeggeri che abbiano un minor impatto sull'ambiente e che consentano di raggiungere gli obiettivi fissati dal Green Deal europeo: azzerare le emissioni di CO2 e diventare carbon neutral.

Risulta evidente che si tratta di obiettivi allineati alla politica avanzata dall'Unione Europea in materia di trasporti ferroviari.

I valori su cui si fonda il Gruppo sono: etica, sostenibilità, integrità, trasparenza, correttezza, responsabilità, legalità e *zero tolerance* verso la corruzione.

Si tratta di valori che incidono in positivo sulla reputazione e sul valore del gruppo.

Al fine di darvi attuazione, quest'ultimo si è dotato di un codice etico, approvato dai consigli di amministrazione delle varie società del gruppo, che chiarisce le responsabilità, gli impegni etici e sociali assunti dal Gruppo.

Esso si applica ai componenti degli organi sociali delle società del gruppo, al personale e a tutti coloro che sia direttamente che indirettamente possano instaurare un qualsiasi rapporto con le società del Gruppo.

Ai sensi di tale codice, la *vision* del gruppo è la seguente: "il mondo attorno a noi sta cambiando, Per continuare a crescere e per contribuire sempre di più allo sviluppo e al benessere dei Paesi nei quali operiamo, dobbiamo guardare avanti, capire le

---

<sup>70</sup> Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/sostenibilita/governance-della-sostenibilita/dialogare-con-gli-stakeholder/obiettivi-2030-2050.html>

<sup>71</sup> Ferrovie dello Stato italiane <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/sostenibilita.html>

tendenze e le forze che daranno forma alla nostra impresa in futuro e muoverci rapidamente per prepararci a quello che verrà. E oggi dobbiamo essere pronti al domani”.

Si tratta, dunque, di una *vision* improntata al futuro, a migliorare le capacità del gruppo e, di conseguenza, la qualità della vita della società offrendo un servizio più efficiente. A tal fine, è necessario il coinvolgimento degli *stakeholder* ossia i soggetti che, direttamente o indirettamente, possono influenzare o essere influenzati dall’attività di un’azienda.

I principali *stakeholder* sono indicati nella figura 3.

Figura 3.



Nei confronti di ciascuno di essi il Gruppo Ferrovie dello Stato si pone degli obiettivi. In via meramente esemplificativa, con specifico riguardo all’ambiente l’intento è quello di ridurre al minimo gli impatti negativi che il trasporto ferroviario e su strada può provocare e razionalizzare l’uso delle risorse naturali.

Per la collettività, il fine è quello di garantire servizi che siano efficienti e sicuri e offrire opportunità professionali alla popolazione.

Verso la clientela l’obiettivo è di essere sempre a disposizione per qualsiasi esigenza.

Rispetto alle persone del Gruppo, invece, si vuole incoraggiare lo sviluppo delle conoscenze tecniche e manageriale e rendere l'ambiente lavorativo un luogo di inclusione ed in cui si valorizza la diversità.

Il rispetto del codice è molto importante essendo il presupposto per instaurare e portare avanti qualsiasi tipologia di regolazione tra il Gruppo e soggetti terzi.

Non a caso, l'osservanza delle norme in esso contenute costituisce un'obbligazione contrattuale che grava su tutte le persone del Gruppo.

### **5.1 La storia del gruppo**

La storia delle ferrovie italiane risale al XIX secolo quando sono stati adottati i primi decreti a Napoli, nel Lombardo – Veneto e nel Granducato toscano che hanno condotto, successivamente, alla costruzione delle prime ferrovie.

Nel 1839, infatti, fu costruita la Napoli – Portici nel Regno delle Due Sicilie, la prima delle linee italiane cui ne seguirono molte altre come la Milano – Monza e la Torino – Moncalieri, la Venezia – Verona.

In quegli anni si moltiplicarono le linee ferroviarie e iniziarono ad essere stipulati i primi accordi ferroviari internazionali (come quello tra lo Stato piemontese e i Cantoni svizzeri di S. Gallo, Grigioni e Ticino del 1847) e le prime convenzioni tra Stati italiani (come quella tra Lombardo - Veneto, Stato pontificio, ducati di Modena e Parma e Granducato di Toscana del 1851). Una volta raggiunta l'unità d'Italia nel 1861 si diffuse l'esigenza di creare infrastrutture che potessero collegare l'intero Paese.

Nel 1885 le ferrovie si estendevano per ben 10.510 chilometri.<sup>72</sup> Già nel 1865, con la legge 20 marzo 1865 n. 2258 all. F sui lavori pubblici, venne adottata una disciplina organica avente ad oggetto la costruzione, l'esercizio e la concessione delle strade ferrate, i diritti e gli obblighi di chi costruisce le ferrovie nei confronti dei proprietari dei terreni e delle opere pubbliche e private.

Inizialmente tale settore fu lasciato all'iniziativa e alla gestione privata.

Tuttavia, non essendo più sufficiente, ben presto, nel 1905 (figura 4) con il governo Giolitti, si rese necessaria l'assunzione diretta da parte dello Stato dell'esercizio delle grandi reti ferroviarie: mediterranea, adriatica, sicula e delle linee minori.

---

<sup>72</sup> A. Mocchi, *Ferrovie dello Stato*, cit., 1968, pag. 220

Fu così che con il Regio decreto 15 giugno 1905. n 259 venne istituita l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, un'amministrazione autonoma a cui fu affidata la diretta gestione di tutti gli affari inerenti all'esercizio della rete ferroviaria italiana.

Le ragioni che portarono a tale scelta furono varie.

Tra le più importanti vi era la criticità infrastrutturale, essendo le reti ferroviarie ridotte in condizioni riprovevoli, e le precarie condizioni morali del personale dovute ai trattamenti ineguali che dovevano subire dalle società cui appartenevano.

Grazie all'Amministrazione autonoma Ferrovie dello Stato, poi divenuta Azienda autonoma, la situazione iniziò a migliorare.

Gradualmente la trazione a vapore fu sostituita da quella elettrica e ciò permise di aumentare la velocità dei treni.

Negli anni ci furono diverse riforme volte a modificare l'organizzazione aziendale delle ferrovie statali.

Ci fu persino un momento storico, nel 1922, in cui si rese necessario affidare la gestione di Ferrovie dello Stato ad un commissario straordinario.

Tuttavia, nonostante le problematiche connesse all'assetto organizzativo, a partire dagli anni 20 del Novecento iniziarono ad essere pianificate le prime "direttissime" ossia linee a scorrimento veloce volte a collegare due località tramite un percorso abbreviato.

La prima direttissima è stata inaugurata nel 1927 (figura 4); si tratta della Roma – Napoli che ha notevolmente diminuito i tempi di percorrenza preesistenti.

Anno dopo anno il settore ferroviario si è caratterizzato per una costante ricerca di nuove soluzioni.

A partire dal 1936 si sono poste le fondamenta per la realizzazione dei treni ad alta velocità attraverso l'Elettro Treno Rapido (ETR 200) che ha permesso di raggiungere la velocità di 200 km/h sulla tratta Milano - Firenze, sino a quel momento impensabile. Tuttavia, negli stessi anni ha iniziato a farsi strada il trasporto su gomma.

L'automobile si poneva come valida alternativa al trasporto su rotaie e ciò ha costituito una spinta per l'innovazione nel settore ferroviario.

Pertanto, nel 1953 (figura 4) vi è stata la messa in commercio dell'Elettrotreno Rapido 300 (ETR 300), conosciuto anche come "Settebello" per le sette carrozze che lo componevano, che collegava Roma e Firenze e che rappresentava il simbolo del design italiano e della rinascita a seguito della Seconda guerra mondiale.

Nel 1976 (figura 4) ci fu un ulteriore passo in avanti: fu realizzato l'Elettrotreno Rapido 401 (ETR 401), conosciuto come il "Pendolino", frutto di un progetto di ingegneria che è stato condotto congiuntamente da FIAT e da Ferrovie dello Stato.

Si tratta di un traguardo esemplare inserito nel progetto dell'Alta Velocità italiana.

Ha consentito, infatti, di raggiungere la velocità di 250 km/h.

Negli anni fu sostituito da nuove invenzioni di treni in grado di andare a velocità sempre maggiori arrivando sino a 317 km/h.

Tale sviluppo verrà man mano inserito nel progetto volto alla realizzazione di uno spazio unico europeo, la rete TEN- T.

Tutte queste trasformazioni fecero nascere l'esigenza di apportare dei cambiamenti all'Azienda autonoma Ferrovie dello Stato che, infatti, nel 1985 (figura 4) è stata trasformata in un ente pubblico economico dotato di personalità giuridica.

Nel 1993 (figura 4) ci fu un nuovo cambiamento: quest'ultimo è stato trasformato in una società per azioni avente come unico azionista il Ministero del Tesoro.

Tuttavia, si tratta di una novità che non è durata a lungo.

Infatti, l'adozione da parte dell'UE della direttiva 29 luglio 1991 n. 440, che si applica alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria e alle attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie presenti nei vari Stati membri, ha reso necessari nuovi interventi. Invero, l'art.4 di tale direttiva ha previsto che "gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le imprese ferroviarie dispongano, in materia di direzione, gestione, amministrazione e controllo amministrativo, economico e contabile interno, di uno status di indipendenza secondo il quale esse dispongono, in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e d'una contabilità separati da quelli degli Stati".

L'art.6 della stessa direttiva aggiunge, inoltre, che "gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire, sul piano della contabilità, la separazione delle attività relative all'esercizio dei servizi di trasporto da quelle relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria (...)".

Da ciò si evince come l'Unione Europea abbia imposto la separazione, soprattutto contabile, tra i soggetti che gestiscono l'infrastruttura e quelli che erogano il servizio. Pertanto, il 7 giugno 2000, al fine di adeguarsi alla direttiva europea, all'interno di Ferrovie dello Stato è stata istituita Trenitalia S.p.A. a cui è stato affidato il trasporto di merci e passeggeri nazionale e internazionale e, attraverso la divisione Passeggeri Long Haul, il servizio di trasporto ad alta velocità.

Successivamente, il 9 aprile, fu costituita Rete Ferroviaria italiana S.p.A. partecipata al 100% da Ferrovie dello Stato che si occupa, ancora oggi, della gestione della rete ferroviaria nazionale.

## IL FUTURO SI FONDA SU UNA GRANDE STORIA

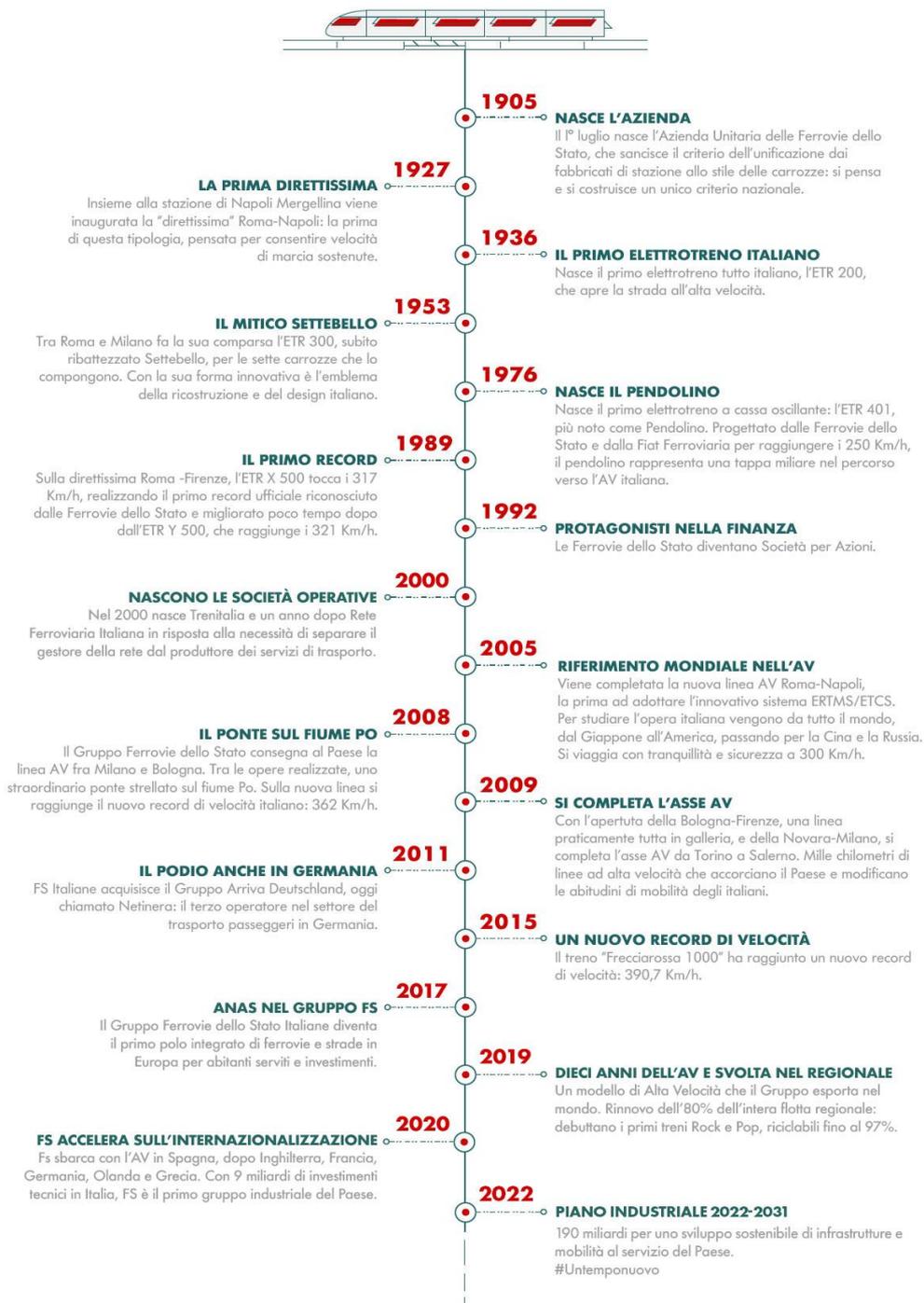


Figura 4. Momenti storici fondamentali del gruppo FS.

Dal 2011 l'attuale denominazione di Ferrovie dello Stato è Ferrovie dello Stato italiane S.p.A.

Negli anni, dunque, ha iniziato a formarsi il Gruppo Ferrovie dello Stato di cui fanno parte diverse società. (v. oltre par. 5.3)

Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. è la capogruppo e si occupa di fissare le linee strategiche, indirizza e coordina le politiche industriali delle società che compongono il Gruppo.

È partecipata al 100% dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Come riportato nella figura 4, dal 2001 in poi ci sono state sempre novità come il completamento della nuova linea AV Roma – Napoli che ha usato per la prima volta il sistema ERTMS (2005) sopra citato (v. *supra* par.1.3) o l'apertura della linea Bologna – Firenze realizzata interamente in galleria (2009).

Nel 2017, grazie all'ingresso di ANAS nel gruppo Ferrovie dello Stato, quest'ultimo diventa il primo polo integrato di ferrovie e strade in Europa per abitanti serviti e investimenti.

A maggio 2022 la struttura societaria è stata nuovamente modificata e riorganizzata in quattro poli strategici di business: Infrastrutture, Logistica, Passeggeri e Urbano. (v. oltre par. 5.2).

Infine, nel 2023 l'amministratore delegato del gruppo Ferrovie dello Stato ha presentato la società FS Security nata dalla fusione tra Trenitalia e la struttura "protezione aziendale" di RFI con lo scopo di assicurare la sicurezza all'interno delle aree ferroviarie in coordinamento con le forze dell'ordine.

## **5.2 L'assetto organizzativo**

L'organizzazione di Ferrovie dello Stato italiane non è particolarmente complessa.

I principali organi sociali sono: l'Assemblea dei soci, il Consiglio di Amministrazione, il Presidente, il Collegio Sindacale e il Revisore legale dei conti.

Al Consiglio di Amministrazione è affidata l'amministrazione della società.

È composto da un numero di membri compreso tra tre e cinque, nominati dall'Assemblea ordinaria dei Soci in base alla professionalità e all'esperienza lavorativa. Si richiedono, infatti, specifici requisiti e conoscenze fissati nello statuto.

Inoltre, la nomina deve essere tale da assicurare l'equilibrio tra generi, senza che vi siano discriminazioni.

Dunque, la gestione della società spetta esclusivamente al Consiglio di Amministrazione ed è volta a dare attuazione all'oggetto sociale.

Tra le varie prerogative spettanti al Consiglio vi è anche l'adeguamento dello statuto alle disposizioni normative.

Se non vi provvede l'Assemblea, il Consiglio di Amministrazione nomina il Presidente tra i suoi membri.

Quest'ultimo è titolare di diversi poteri, tra cui la rappresentanza della Società e presiede l'Assemblea dei Soci.

Quest'ultima, inoltre, provvede a nominare il Collegio Sindacale, composto da tre membri.

Il Collegio si occupa di vigilare sul rispetto della legge e dello statuto, dei principi di corretta amministrazione e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società.

Infine, vi è una società di revisione iscritta nell'apposito registro a cui è affidata la revisione legale dei conti previo conferimento dell'incarico da parte dell'Assemblea dei Soci.

La società monitora la regolare tenuta dei conti ed è affiancata da un soggetto preposto alla redazione dei documenti contabili societari nominato dal Consiglio di Amministrazione, previo parere obbligatorio del Collegio Sindacale.

Il soggetto preposto alla redazione dei documenti contabili societari verifica la corrispondenza degli atti e delle comunicazioni della società in materia contabile ai libri, alle risultanze documentali e alle scritture contabili.

L'attuale assetto organizzativo di Ferrovie dello Stato italiane è stato suddiviso in quattro poli di business dal piano industriale 2022/2031 (Figura 5).

Tali poli sono: Infrastrutture, Passeggeri, Logistica e Urbano.

Ciascuno di essi persegue specifici obiettivi strategici che sono volti a garantire l'efficienza del Gruppo Ferrovie dello Stato e a valorizzare le potenzialità delle singole società del gruppo.

Il nuovo assetto organizzativo mira a stare al passo con i tempi, a rispondere alle varie esigenze in gioco, nazionali ed europee.

Invero, negli anni il Gruppo Ferrovie dello Stato è cresciuto sempre di più e ciò ha portato, tra le altre cose, ad un aumento delle responsabilità con conseguente necessità di definire un quadro organizzativo quanto più possibile adeguato ed efficiente.

Il Polo Infrastrutture è molto importante in quanto senza le infrastrutture di trasporto non sarebbe possibile lo sviluppo economico e sociale del Paese dal momento che agevolano lo scambio di persone e di merci e, dunque, il commercio e la coesione sociale.

Il Polo, quindi, mira a potenziare e integrare la rete ferroviaria con quella stradale per far sì che entrambe siano interconnesse, moderne ed ecosostenibili.

L'integrazione tra l'infrastruttura ferroviaria e quella statale, agevolata dalla presenza di Rete Ferroviaria Italiana e Anas in tale polo, permetterà di integrare circa 50 mila chilometri di arterie tra linee ferroviarie, stradali statali e autostrade, che ospitano giornalmente oltre 9 mila treni e 7.4 milioni di veicoli al giorno.<sup>73</sup>

L'obiettivo è ridurre i tempi di percorrenza e rendere l'Italia un Paese più appetibile dal punto di vista degli spostamenti consentendo, dunque, di potersi muovere da una parte all'altra senza particolari difficoltà e con tempistiche ridotte.

Per riuscire in tale intento, sono necessari numerosi investimenti la cui disponibilità deve essere certa.

Secondo RFI si tratta di 110 miliardi di euro di investimenti tecnici riguardanti la sicurezza, la manutenzione straordinaria, le tecnologie, le reti regionali e così via.

Inoltre, ANAS, ha previsto ulteriori somme da stanziare pari a 50 miliardi finalizzate a ultimare il piano.

Il Polo Passeggeri mira all'intermodalità tra i mezzi di trasporto così da consentire ai viaggiatori di avere più opzioni a disposizione per percorrere il medesimo tragitto e, contestualmente, a favorire lo sviluppo turistico del Paese.

Infatti, i turisti sono sempre più attratti da mete in cui gli spostamenti sono semplici e agevoli.

Non è da trascurare la sostenibilità ambientale che deve costituire il filo conduttore nel settore dei trasporti, specie in quello ferroviario e di cui il Polo Passeggeri è promotore.

---

<sup>73</sup> Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/il-piano-industriale-2022-2031-e-i-quattro-poli-di-business/il-polo-infrastrutture.html>

Infatti, il trasporto *green* è uno degli obiettivi a cui gli Stati membri, alla luce della politica europea in materia, devono ambire.

Anche in tal caso sono necessari investimenti notevoli che arrivano fino a circa 15 miliardi di euro.

Il Polo Logistica intende raddoppiare la quota traffico di merci su rotaia rispetto al 2019 e sviluppare un'evoluzione del posizionamento sulla catena logistica.<sup>74</sup>

Il fine è, dunque, quello di incentivare il trasporto su rotaia rendendolo maggiormente competitivo così che i viaggiatori preferiscano quest'ultimo rispetto a quello su gomma senza generare discriminazioni.

Infatti, tra le varie misure da adottare per raggiungere tale obiettivo vi è l'eliminazione delle differenze sia normative che di pedaggio tra il trasporto su gomma e quello su rotaia in modo tale da rendere la competizione equa.

L'investimento concordato per tale polo è pari a 2,5 miliardi di euro.

Il Polo Urbano mira alla valorizzazione degli asset non più funzionali al servizio ferroviario, in chiave di rigenerazione sostenibile delle città.<sup>75</sup>

La sempre crescente urbanizzazione ha fatto sì che oggi i centri urbani richiedano sempre maggiori attenzioni e interventi.

Da qui l'esigenza di valorizzare tali centri, ma, soprattutto, le aree limitrofe che pur non essendo strumentali al servizio ferroviario ricoprono un ruolo importante.

Tutto ciò deve avvenire nel rispetto della sostenibilità, attraverso interventi *green* come la creazione di nuove piantumazioni, corridoi verdi e così via.

Gli investimenti ammontano a circa 1,5 miliardi di euro.

Il filo conduttore di tali poli è la sostenibilità che, non a caso, è al centro del piano industriale 2022 – 2031.

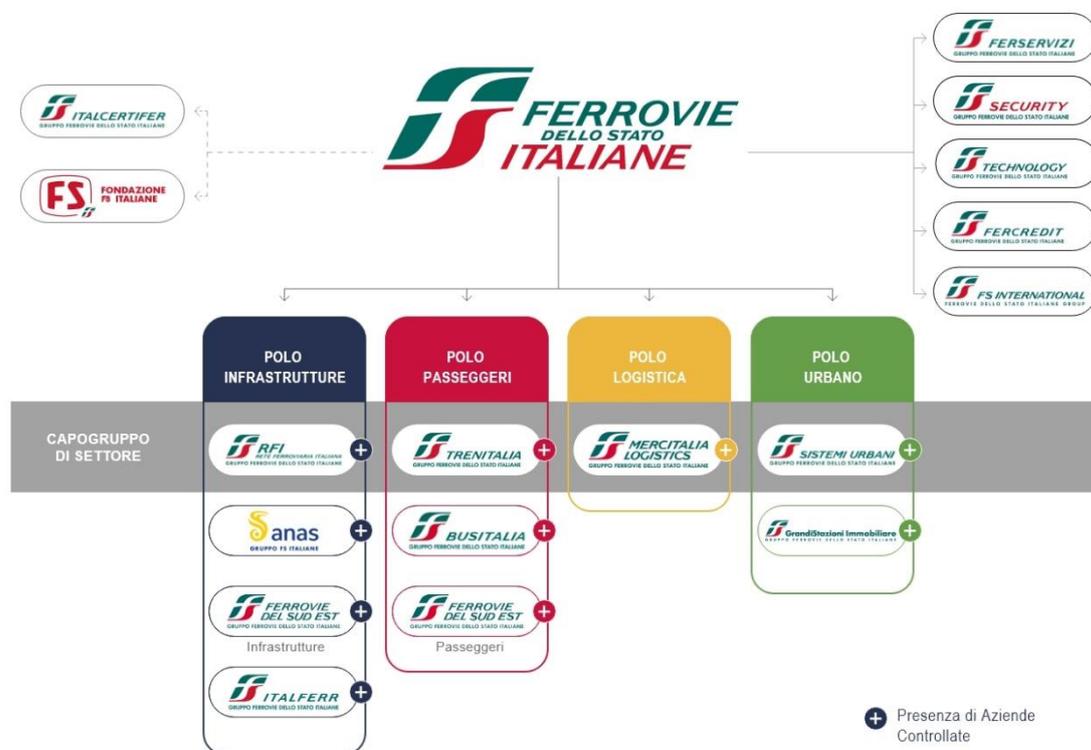
Si tratta, invero, di un impegno che coinvolge tutte le società facenti parte del Gruppo Ferrovie dello Stato affinché quest'ultimo possa correttamente inserirsi nel panorama europeo e internazionale che, ormai da anni, fa sempre più leva sull'esigenza di porre al centro del progresso la tutela dell'ambiente individuando delle soluzioni che siano sostenibili.

---

<sup>74</sup> Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/il-piano-industriale-2022-2031-e-i-quattro-poli-di-business/il-polo-logistica.html>

<sup>75</sup> Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/il-piano-industriale-2022-2031-e-i-quattro-poli-di-business/il-polo-urbano.html>

Figura 5. I poli di business di FS (piano industriale 2022 – 2031).



### 5.3 Le società del gruppo e le rispettive funzioni

Il Gruppo Ferrovie dello Stato è composto da molteplici società che svolgono la propria attività nei vari settori della filiera.

Il precedente piano industriale 2017 – 2026, come riportato nella figura 6, aveva individuato quattro macro-gruppi per classificare le varie società: trasporto, infrastruttura, servizi immobiliari e altri servizi.

Successivamente, con il nuovo piano industriale 2022 – 2031, che ha ridefinito l’assetto organizzativo di Ferrovie dello Stato, sono state apportate varie modifiche e le società del gruppo sono state ricondotte ai quattro poli di business sopramenzionati (v. *supra* par. 4.2) fissati dal piano medesimo.

Nel Polo Passeggeri (figura 5) vi sono le società che si occupano di trasporto dei passeggeri e/o merci su ferro, strada o via mare.

Esse sono: Trenitalia, Busitalia – Sita Nord, Ferrovie del Sud Est.

Trenitalia è il principale operatore ferroviario presente sul mercato italiano.

Si occupa della mobilità dei viaggiatori a livello nazionale e internazionale in quanto provvede ad erogare il servizio trasporto ferroviario dei passeggeri a media e lunga percorrenza, quello metropolitano e quello regionale.

Mira a soddisfare le esigenze di mobilità dei viaggiatori cercando di garantire un servizio di qualità, la sicurezza dei passeggeri, la salute dei lavoratori e la tutela dell'ambiente in un'ottica di sostenibilità.

Svolge, inoltre, la propria attività nel rispetto dei principi di onestà, integrità, correttezza, trasparenza e legalità che sono alla base del codice etico di cui si è dotata.

Busitalia – Sita Nord è una società adibita al trasporto urbano, extra – urbano e sub - urbano tramite autobus in determinate Regioni quali Umbria, Veneto, Toscana e Campania e, in parte, anche all'estero (specie in Olanda).

In alcuni casi provvede direttamente ad erogare tale servizio mentre, in altri casi, si affida a società che sono controllate da Busitalia – Sita Nord come Busitalia Campania.

Oltre al trasporto via autobus, si occupa, in via meramente esemplificativa, anche del trasporto aeroportuale Volainbus a Firenze, della tramvia di Padova, della navigazione sul lago Trasimeno, della funicolare a Perugia, Orvieto e Spoleto.

Ferrovie del Sud Est è una società adibita al servizio di trasporto di vario genere nei Capoluoghi (Bari, Lecce e Taranto) e nei Comuni della Puglia: ferrovie, automobili, funivie, strada, tramvia e così via.

Dopo Ferrovie dello Stato italiane è la rete più estesa in Italia.

Nel Polo Infrastruttura (figura 5) vi sono le società che si occupano della manutenzione e dell'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei collegamenti via mare con le maggiori isole.

Ne fanno parte: Rete Ferroviaria Italiana (RFI), Italferr, ANAS e Ferrovie del Sud Est. RFI dal 2022, è la capofila del Polo Infrastrutture.

Si occupa della gestione in sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria nazionale di cui garantisce la manutenzione e l'efficienza.

RFI mira a connettere le varie aree del Paese, assicurando la sicurezza della circolazione ferroviaria sull'intera infrastruttura e l'efficienza del servizio di trasporto ferroviario.

È responsabile delle stazioni, delle linee e degli impianti; gestisce l'accesso delle imprese ferroviarie alla rete italiana.

Inoltre, si occupa della progettazione e della realizzazione dei vari investimenti necessari al potenziamento e allo sviluppo delle linee, dell'infrastruttura e della tecnologia degli impianti.

Attraverso RFI, l'infrastruttura italiana è inserita nella Rete Ferroviaria Europea.

Infatti, RFI definisce gli standard di qualità del servizio ferroviario e le strategie da seguire in collaborazione con gli altri Stati membri.

Insieme alle altre società del Gruppo contribuisce allo sviluppo sostenibile del Paese tutelando quanto più possibile l'ambiente.

Italferr è una società di ingegneria che si occupa della predisposizione di progetti infrastrutturali destinati al settore ferroviario, al trasporto metropolitano e a quello stradale.

Ancor più nel dettaglio, realizza investimenti infrastrutturali secondo elevati standard di qualità e sostenibilità, garantendo il presidio di tutte le attività tecniche e gestionali per la pianificazione, progettazione, l'esecuzione, il collaudo e la messa in esercizio delle opere.<sup>76</sup>

Oltre a predisporre i progetti, si occupa anche della loro gestione e supervisiona la realizzazione delle corrispondenti opere.

ANAS è l'azienda nazionale autonoma delle strade statali.

Si occupa della progettazione, costruzione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture stradali del Paese.

Gestisce, inoltre, la sicurezza stradale e mira ad assicurare una viabilità efficiente e sicura per i viaggiatori.

Il Polo Logistica (figura 5) è costituito da una sola società: Mercitalia Logistics.

Ha come obiettivo la promozione, realizzazione e gestione di iniziative avanzate nel campo della logistica, del trasporto delle merci e della mobilità.

---

<sup>76</sup> Italferr. [https://www.italferr.it/content/italferr\\_nd/it/chi-siamo/vision--mission-e-valori.html](https://www.italferr.it/content/italferr_nd/it/chi-siamo/vision--mission-e-valori.html)

Mercitalia Logistics è una società specializzata nella valorizzazione degli asset immobiliari a destinazione logistica e nell'offrire al mercato attività logistica integrata.<sup>77</sup>

Si occupa di garantire la realizzazione degli obiettivi contenuti nel Piano industriale 2022 – 2031 e di coordinare le varie società che fanno parte del Polo Logistica.

Svolte, inoltre, attività di carattere operativo per conseguire le finalità della società.

Invece, il Polo Urbano (figura 5) è composto dalle società che si occupano di garantire le attività nel campo immobiliare ed il presidio del settore della rigenerazione urbana e delle soluzioni di intermodalità e di logistica nelle aree urbane per la prima e per l'ultima fase della catena di approvvigionamento<sup>78</sup>.

Vi fanno parte: FS Sistemi Urbani e Grandi Stazioni Immobiliare.

FS Sistemi Urbani è la società capogruppo del Polo Urbano e si dedica alla rigenerazione urbana e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare del gruppo che non è strumentale all'erogazione del servizio ferroviario al fine di restituirle ai cittadini e destinarle ad altri servizi.

Tra le varie funzioni che svolge, si occupa dello sviluppo delle aree connesse ai parcheggi e di quelle destinate alla sosta dei mezzi di trasporto di ogni genere.

Grandi Stazioni Immobiliare è una società che si occupa di valorizzare il patrimonio immobiliare del Gruppo destinato alle stazioni.

Infine, fanno parte del Gruppo società che esercitano attività che non sono immediatamente connesse all'erogazione del servizio ferroviario ma che sono, in ogni caso, riferibili a quest'ultimo.

Ne fanno parte: Italcertifer, Ferservizi, FS Technology, Fercredit, FS International e FS Security.

Ferservizi è una società che costituisce il “Centro Servizi Integrato” del Gruppo Ferrovie dello Stato, in quanto gestisce per la Capogruppo e per le Società del Gruppo FS le attività di “Back office”, cioè quelle non direttamente connesse all'esercizio ferroviario, svolgendo un ruolo di supporto al *core business* in qualità e migliorando costantemente l'efficienza dei processi gestiti.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup>Mercitalia Logistics. [https://www.mercitalia-logistics.it/content/mercitalia\\_logistics/it/chi-siamo.html](https://www.mercitalia-logistics.it/content/mercitalia_logistics/it/chi-siamo.html)

<sup>78</sup> Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/societa-del-gruppo.html>

<sup>79</sup> Ferservizi. <https://www.ferservizi.it/content/ferservizi/it/chi-siamo.html>

In via meramente esemplificativa, tra queste attività vi rientrano i servizi immobiliari, informatici e amministrativi.

FS Technology si occupa di gestire i bisogni delle Società clienti in ambito digitale e assicura il supporto tecnologico per rendere il servizio più efficiente.

Promuove e supporta l'innovazione digitale nel rispetto degli obiettivi fissati dal Green New Deal e dall'agenda digitale.

Non a caso, il Piano Industriale 2022 – 2031 prevede molteplici investimenti finalizzati alla digitalizzazione.

Fercredit è una società che si occupa dei servizi finanziari del Gruppo.

Italcertifer è una società partecipata dal Gruppo Ferrovie dello Stato italiane pur essendo indipendente da esso.

È deputata alla verifica di conformità e sicurezza in ambito ferroviario

FS International è una società che si occupa di esportare all'estero le varie conoscenze, abilità operative di cui è in possesso il Gruppo.

FS Security è una società che si occupa della sicurezza dei passeggeri, del personale e delle strutture da possibili danni dovuti a cause esterne.

Dunque, le società che compongono il Gruppo sono molteplici e ognuna ha le proprie specifiche funzioni che consentono di garantire un servizio efficiente.

Negli anni il numero delle società è aumentato al fine di rispondere alle sempre nuove esigenze della società.

Figura 6. Le società del gruppo di FS previste dal piano industriale 2016 - 2022.



## 6. La Rete ferroviaria italiana (RFI)

Rete ferroviaria italiana (RFI) è una società per azioni preposta alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

È stata istituita il 9 aprile del 2001 come risposta all'esigenza di separare il gestore della rete dai soggetti che erogano il servizio ferroviario.

Come sopramenzionato (v. *supra* par.5.3) fa parte del Gruppo Ferrovie dello Stato ed è partecipata al 100% da Ferrovie dello Stato italiane.

Ciò ha generato numerose critiche cui, in alcuni casi, hanno fatto seguito anche condanne da parte dell'Unione Europea a causa del mancato rispetto del principio di separazione tra il gestore della rete e le imprese che erogano il servizio ferroviario.

Per poter affidare a RFI la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, è stato necessario adottare un atto di concessione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ciò è ribadito dall'art.14 del decreto legislativo 188/2003 che dispone, infatti, che i rapporti tra il gestore dell'infrastruttura e lo Stato siano regolati da un atto di concessione e da un accordo di programma.

Inizialmente la concessione fu affidata a Ferrovie dello Stato S.p.A. tuttavia, con l'istituzione di RFI nel 2001, quest'ultima è subentrata alla prima.

L'atto di concessione ha assunto la forma di un decreto ministeriale 31 ottobre 2000 n. 138 T.

Ai sensi dell'art. 2 di tale decreto, costituisce oggetto della concessione:

- a) “la progettazione. la costruzione. la messa in esercizio. la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale di cui al d.P.R. n. 277 del 1998, ivi inclusi le stazioni passeggeri e gli impianti merci modali e intermodali, nonché la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza connessi alla circolazione dei convogli, ivi compreso il sistema Alta Capacità:
- b) la promozione della integrazione delle infrastrutture ferroviarie e la cooperazione con i gestori delle infrastrutture ferroviarie, con particolare riguardo a quelli dei Paesi dell'Unione Europea
- c) lo svolgimento delle attività di certificazione ed omologazione del materiale rotabile e dei componenti necessari all'infrastruttura ferroviaria nazionale ai fini della sicurezza della circolazione. qualora tali attività non siano attribuite ad apposita agenzia pubblica o ad organismi riconosciuti in ambito comunitario;
- d) lo svolgimento delle attività di collaudo e controllo dei materiali necessari all'infrastruttura, ivi comprese le certificazioni già svolte dall'Istituto Sperimentale del cessato Ente Ferrovie dello Stato di cui alla Tabella A, allegata al presente decreto;
- e) il collegamento ferroviario via mare fra la penisola e. rispettivamente. la Sicilia e la Sardegna;
- f) lo svolgimento delle attività di natura sanitaria affidate dalla vigente normativa:
- g) gli altri compiti attribuiti al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale ai sensi della vigente normativa”.

Si tratta, dunque, di molteplici attività seppur tutte strettamente connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria.

Stante l'importante ruolo ricoperto da RFI, è soggetta alla vigilanza e controllo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (v. oltre par. 6.1) ed è tenuta ad adempiere diversi obblighi fissati dall'art.3 del D.M sopra citato:

- a) “garantire la piena utilizzabilità e la costante manutenzione delle linee e delle infrastrutture ferroviarie;
- b) mantenere adeguati livelli e standard di sicurezza, di cui al successivo articolo 7. allineati e comparabili a quelli delle principali reti europee. anche con riferimento ai nuovi sistemi di sicurezza sulle linee e sugli impianti;
- c) conformarsi ai principi di trasparenza. equità e non discriminazione in materia di: 1) accesso e ripartizione della capacità di infrastruttura; 2) predisposizione e pubblicizzazione del prospetto informativo annuale della rete; 3) rilascio del certificato di sicurezza e controllo del rispetto delle prescrizioni tecniche applicabili al trasporto ferroviario; 4) accordi amministrativi, tecnici e finanziari con le imprese di trasporto ferroviario che accedono all'infrastruttura; 5) applicazione e riscossione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura;
- d) destinare gli investimenti al potenziamento, all'ammodernamento tecnologico ed allo sviluppo degli impianti e delle linee ferroviarie. nonché alle altre attività direttamente connesse allo sviluppo del servizio ferroviario;
- e) rendere operativo il nuovo sistema automatico di rilevazione ed analisi della regolarità del servizio nonché delle cause che ne determinino gli eventuali scostamenti;
- f) adeguare entro il 10 gennaio 2002 le condizioni generali di contratto. recanti standard e parametri di qualità predeterminati dei servizi dell'infrastruttura e della loro utilizzazione nonché le modalità di ristoro in caso di violazione di tali standard e parametri”.

Si evince, dunque, che la gestione dell'infrastruttura è strettamente connessa al tema della sicurezza ferroviaria.

Infatti, per assicurare un servizio efficiente è necessario preliminarmente garantire un servizio che sia sicuro, tanto per i passeggeri quanto anche per gli stessi lavoratori.

A tal fine si rendono necessari ingenti investimenti preordinati, oltre che alla sicurezza, anche alla manutenzione e al potenziamento tecnologico.

Non stupisce, dunque, il fatto che i due principali ambiti di attività di RFI siano la manutenzione dell'infrastruttura e la gestione della circolazione dei treni.

Ve ne sono di ulteriori e sono riportati nella Carta dei servizi adottata da RFI nel 2022.

In via meramente esemplificativa, essi sono: la definizione annuale dell'orario ferroviario alla luce delle richieste portate avanti dalle varie imprese ferroviarie e dei criteri per l'assegnazione della capacità all'infrastruttura, l'assistenza all'interno delle stazioni alle persone a ridotta mobilità, l'accertamento dell'idoneità psico – fisica del personale, l'integrazione della rete italiana nelle reti di trasporto transeuropee<sup>80</sup>.

RFI svolge le attività cui è preordinata nel rispetto della sostenibilità economica, sociale e ambientale seguendo i valori cui si ispira il Gruppo Ferrovie dello Stato: trasparenza, integrità, etica, legalità, correttezza e responsabilità.

Invero, RFI applica il codice etico del Gruppo (v. *supra* par.5.1) che fissa i diritti e i doveri fondamentali da rispettare e adempiere al fine di garantire un servizio efficiente, di qualità e quanto più possibile a prezzi ridotti.

Stante l'importanza che la sostenibilità ricopre oggi nel panorama europeo e internazionale, RFI, insieme al Gruppo Ferrovie dello Stato, ha aderito al Global Compact delle Nazioni Unite ossia un Patto mondiale che mira a spronare le imprese dei vari Stati a seguire politiche sostenibili, in grado di assicurare un minor impatto sull'ambiente.

Inoltre, oltre a tutelare quest'ultimo, tali politiche devono essere finalizzate al rispetto dei diritti umani e dei lavoratori e alla lotta alla corruzione creando una cultura comune improntata alla legalità.

Pertanto, per tutelare l'ambiente e seguire una politica sostenibile, RFI si impegna affinché i propri interventi sulla rete, come quelli di manutenzione, assicurino un uso prudente e razionale delle risorse naturali, riducendo al minimo le conseguenze negative sull'ambiente.

L'attività di RFI è dunque orientata al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) agire sulla impostazione e gestione di tutti i processi aziendali per ridurre gli impatti sull'ambiente, prendendo in esame tutto il ciclo di vita dei sistemi;

---

<sup>80</sup> RFI, sempre ai sensi della Carta dei servizi del 2022, si occupa anche dell'accessibilità delle stazioni e dei servizi offerti da queste ultime ai viaggiatori, la fruibilità dei terminali merci, il collegamento marittimo per assicurare la continuità territoriale verso la Sardegna e la Sicilia.

- b) incrementare l'efficienza energetica e ridurre i consumi, attraverso lo sviluppo tecnologico e l'adozione di coerenti comportamenti organizzativi;
- c) salvaguardare il territorio e la biodiversità, inserendo nei piani di sviluppo della rete non solo azioni di ripristino e riqualificazione, ma anche opportunità di mantenimento dell'esistente;
- d) definire e applicare processi organizzativi, gestionali e di sviluppo delle risorse umane, a supporto degli obiettivi strategici, che prevedano fra le competenze tecniche, economiche e manageriali, tipiche del settore ferroviario, anche quelle afferenti alla sostenibilità ambientale;
- e) massimizzare la diffusione all'interno e all'esterno dell'organizzazione di una consapevolezza ambientale attraverso il consolidamento del Sistema di Gestione Ambientale quale strumento prioritario per il processo decisionale su questioni aventi impatto sull'ambiente<sup>81</sup>.

Tali propositi si inseriscono in un disegno più ampio.

Infatti, RFI, in quanto parte del Gruppo Ferrovie dello Stato, condivide con quest'ultimo gli obiettivi di lungo termine 2030 – 2050 (figura 7.)

Figura 7. Obiettivi 2030 – 2050 del Gruppo FS<sup>82</sup>.



<sup>81</sup> RFI. <https://www.rfi.it/it/chi-siamo/sostenibilita/il-nostro-approccio.html>

<sup>82</sup> RFI. <https://www.rfi.it/it/chi-siamo/sostenibilita/il-nostro-approccio.html>

Tra i più importanti, per dare attuazione alla politica europea in materia, vi è quello di azzerare entro il 2040 le emissioni di CO2 e, entro il 2050, gli eventi mortali tra i viaggiatori e i lavoratori.

Per raggiungere tali obiettivi, RFI ha istituito, a giugno 2020, il Comitato di sostenibilità.

Tale Comitato svolge funzioni consultive nei confronti dell'Amministratore delegato e di sostegno alle varie decisioni di ogni genere che possano incidere sulla sostenibilità.

Dunque, risulta evidente l'impegno di RFI in quest'ultimo ambito.

## **6.1 Il contratto di programma**

Il ruolo di RFI nella destinazione degli investimenti emerge con grande evidenza dal contratto di programma 2022 – 2026, un accordo stipulato tra RFI e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti finalizzato a disciplinare gli aspetti economici e finanziari del rapporto di concessione.

Infatti, tale contratto regola il finanziamento delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria da destinare alla rete al fine di garantire l'utilizzo di quest'ultima in condizioni di sicurezza e affidabilità.

Ha ad oggetto l'insieme delle obbligazioni intercorrenti tra RFI e il Ministero relative al finanziamento delle attività di manutenzione ordinaria che sono funzionali a garantire la disponibilità della rete in condizioni di affidabilità e sicurezza, alle attività di manutenzione e agli altri obblighi di servizio gravanti sul gestore dell'infrastruttura. Su RFI gravano i seguenti obblighi:

- a) “fornire ed aggiornare attraverso il sistema di monitoraggio di cui all'allegato 6c, per ciascuno codice CUP relativo agli investimenti di manutenzione straordinaria di cui al presente Contratto, i quadri tecnici economici che riportano, tra l'altro, il valore dei lavori e delle forniture (distinguendo quelle da appaltare da quelle eseguite direttamente dal Gestore), delle altre somme a disposizione, degli oneri di sicurezza (...);
- b) trasmettere annualmente al Consiglio superiore dei lavori pubblici i prezziari che il Gestore, in qualità di stazione appaltante provvede ad aggiornare periodicamente;

- c) trasmettere al Ministero, con cadenza annuale, una relazione sulle attività condotte da RFI nell'anno, in merito all'applicazione della normativa sugli appalti e connessi adempimenti antimafia, con specificazione di criticità/anomalie eventualmente rilevate nell'ambito dei processi interni di controllo, anche relativamente a procedure gestite in sede non centrale;
- d) trasmettere ai Ministeri due volte all'anno (entro aprile ed entro ottobre), anche attraverso il sistema di monitoraggio di cui all'allegato 6c, una reportistica per ciascuna Direzione Territoriale del Gestore degli interventi di manutenzione straordinaria in corso di realizzazione;
- e) effettuare il controllo delle opere d'arte esistenti e dei relativi elementi strutturali nonché, se necessario, le successive valutazioni ed analisi, ai sensi delle norme tecniche vigenti, finalizzate ai conseguenti interventi di manutenzione. Con particolare riferimento ai ponti ed alle gallerie, le valutazioni e le analisi di cui sopra, saranno oggetto di una relazione trasmessa annualmente al Ministero (...).<sup>83</sup>

Come già detto, il contratto di programma parte servizi disciplina il finanziamento degli interventi di manutenzione.

Quest'ultima è una tappa fondamentale della gestione dell'infrastruttura in quanto consente di assicurare elevati standard di sicurezza e un servizio efficiente e di qualità. Il processo di manutenzione si compone di quattro momenti principali pianificazione, programmazione, schedulazione ed esecuzione.

---

<sup>83</sup> Contratto di programma Parte Servizi 2022 – 2026.

Tale contratto prevede ulteriori obblighi gravanti su RFI:

- a) “predisporre un piano di manutenzione programmata per il mantenimento in piena efficienza dell'infrastruttura utilizzata per svolgere il servizio in concessione, quale strumento di riferimento per l'effettuazione delle prestazioni manutentorie;
- b) comunicare nell'ambito dell'attività di rendicontazione di cui al successivo articolo 8 l'avanzamento del percorso di adozione del “Regolamento Tassonomia” (di cui al punto T delle Premesse) e dei collegati Regolamenti Delegati nonché le iniziative poste in essere per innalzare il profilo di sostenibilità e il contributo al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle attività di manutenzione, evidenziando, anche mediante l'utilizzo di appositi KPI, l'avanzamento delle relative attività ed il progresso conseguito;
- c) comunicare nell'ambito del Rendiconto Annuale del Contratto, le azioni poste in essere per il miglioramento dei propri processi in ottica di maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica”.

La pianificazione e la programmazione costituiscono due momenti centrali del processo in quanto sono volti a definire gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti necessari.

Consentono, infatti, di individuare, tra le altre cose, il fabbisogno dei materiali necessario per un determinato intervento di manutenzione al fine di ridurre possibili disagi e i relativi costi.

Ad esempio, a cadenze predeterminate, viene approvato il Piano di Manutenzione Ordinaria in cui vengono individuate le risorse necessarie al mantenimento in sicurezza dell'affidabilità e dell'efficienza dell'infrastruttura ferroviaria.

Man mano che gli interventi iniziano, si provvede alla schedulazione delle attività svolte, dando esecuzione a quanto stabilito nella fase di pianificazione e progettazione.

Esistono tre tipologie di interventi di manutenzione: ordinaria, eccezionale e straordinaria.

I primi sono volti a far fronte al normale degrado dell'infrastruttura dovuta all'utilizzo della stessa.

La manutenzione ordinaria può essere di vari tipi: preventiva, correttiva, migliorativa, produttiva e ciclica a seconda delle varie esigenze in gioco.

Può trattarsi, dunque, in via meramente esemplificativa, di mantenere l'integrità originaria del bene, contenere il normale degrado d'uso, preservarne l'efficienza.

Quelli eccezionali si rendono necessari a seguito di eventi non prevedibili che sfuggono al controllo dell'uomo (ad esempio: calamità naturali).

Gli interventi di manutenzione straordinaria, invece, sono finalizzati al rinnovo o sostituzione di componenti di sottosistemi o sottosistemi interi che incrementano il valore patrimoniale dell'infrastruttura ferroviaria, la qualità e l'efficienza dei servizi forniti alla clientela da parte delle imprese ferroviarie.

Oltre alla rete, anche le stazioni necessitano di costanti interventi di manutenzione che sono soggetti alla responsabilità di RFI in quanto è tenuta a garantire la loro sicurezza e funzionalità.

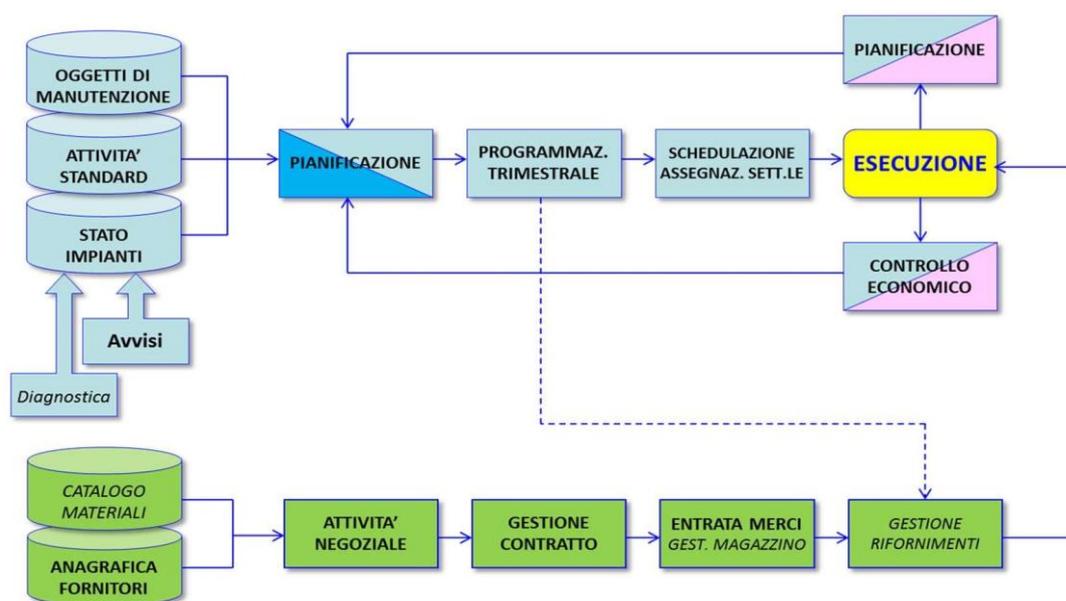
Questi ultimi interventi sono di vario genere.

Si tratta principalmente di manutenzione straordinaria come la sostituzione degli infissi la riparazione delle pavimentazioni, il rifacimento dei servizi igienici e così via.

Per realizzare tali interventi sono necessari ingenti investimenti che, solo per la manutenzione straordinaria, ammontano annualmente a circa 5,1 miliardi di euro e per quella ordinaria a 1 miliardo di euro.

Il contratto di programma parte investimenti (v. oltre cap.3 par.5), infatti, si occupa della programmazione degli investimenti destinati all'infrastruttura ferroviaria.

Figura 8. Il processo manutentivo.<sup>84</sup>



## 6.2 L'organizzazione, la gestione e il sistema di vigilanza di RFI

La struttura organizzativa di RFI segue lo schema tradizionale ed è disciplinata dal Modello Organizzativo e di Gestione di Rete Ferroviaria Italiana approvato dal Consiglio di Amministrazione il 2 febbraio 2021.

È articolata nei seguenti organi: Assemblea dei Soci, Consiglio di Amministrazione, Collegio sindacale, Società di revisione, Organismo di Vigilanza.

L'Assemblea deve essere convocata dal Consiglio di Amministrazione almeno una volta l'anno, è presieduta dal Presidente del Consiglio di Amministrazione ed è composta dai vari soci di RFI.

<sup>84</sup> RFI, Contratto di programma 2022- 2026

Le deliberazioni dalla stessa adottate vincolano tutti i soci, ancorché dissenzienti.

Il Consiglio di Amministrazione si occupa della gestione della Società oltre che, tra le altre cose, della riduzione del capitale sociale in caso di recesso di un socio.

I componenti devono essere compresi tra un minimo di tre e un massimo di cinque e vengono scelti sulla base dei requisiti di professionalità e competenza, alla luce delle precedenti attività lavorative svolte; tra queste vi rientrano funzioni amministrative o dirigenziali presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni.

Il Consiglio provvede alla nomina del Presidente tra i propri componenti.

Quest'ultimo gode di ampi poteri, tra cui la rappresentanza della società, la convocazione e la presidenza del Consiglio di Amministrazione e dell'Assemblea dei Soci.

Il Collegio sindacale è composto da tre sindaci.

È preposto alla vigilanza sul rispetto dello statuto, della legge e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

La revisione legale dei conti è affidata ad una apposita società di revisione che monitora la regolare tenuta dei conti.

Nell'espletamento delle proprie funzioni è affiancata dal Dirigente preposto alla redazione contabile dei conti nominato dal Consiglio di Amministrazione.

Infine, l'Organismo di Vigilanza, nominato dal Consiglio di Amministrazione monitora il rispetto e il funzionamento del Modello Organizzativo e di Gestione 231 della Società sopra citato.

Secondo tale modello, RFI è articolata in funzioni centrali e territoriali.

L'attività principale di RFI è gestita da diverse direzioni centrali:

- 1) Direzione Produzione;
- 2) Direzione Commerciale;
- 3) Direzione Circolazione;
- 4) Direzione Investimenti;
- 5) Direzione tecnica;
- 6) Direzione Stazioni.

La prima è adibita alle attività di pianificazione, programmazione, coordinamento e vigilanza preordinate a garantire l'affidabilità e la sicurezza dell'infrastruttura di cui RFI è responsabile.

Si occupa, inoltre, della manutenzione ordinaria e straordinaria e del potenziamento della rete ferroviaria nel rispetto degli standard di sicurezza.

La Direzione Commerciale presidia il processo di pianificazione, sviluppo e programmazione dell'utilizzo della rete.

Gestisce, inoltre, i rapporti commerciali che si instaurano tra RFI e i soggetti richiedenti e si occupa della vendita dei servizi di infrastruttura.

La Direzione Circolazione si occupa del processo di programmazione, gestione e controllo della circolazione dei treni assicurandone la sicurezza e l'efficienza.

La Direzione Investimenti interviene nel processo decisionale preordinato alla realizzazione degli investimenti.

Assicura il rispetto dei programmi di investimento seguendo gli indirizzi forniti dai competenti organi della Capogruppo.

La Direzione Tecnica provvede ad emanare le norme e gli standard da seguire per l'infrastruttura ferroviaria seguendo gli indirizzi forniti da ANSFISA.

Inoltre, emana le direttive per la sicurezza della circolazione dei treni e dell'esercizio ferroviario.

Valuta, e ne è responsabile, i nuovi progetti sperimentali volti alla creazione di nuovi prodotti o impianti tecnologici di sicurezza.

Dà attuazione alla legislazione sulla sicurezza del lavoro e sulla protezione ambientale al fine di ottenere le relative certificazioni necessarie alla sicurezza della circolazione dei treni.

Infine, la Direzione Stazioni delinea le strategie per la riqualificazione e valorizzazione delle stazioni e degli spazi commerciali in esse presenti.

Accanto a tali Direzioni, ve ne sono di ulteriori che svolgono attività di supporto alle altre funzioni aziendali.

Alcune di esse sono: Direzione Audit, Sanità, Protezione Aziendale, Affari Legali e Societari, Risorse Umane e Organizzazione.

Al di là dell'aspetto organizzativo, la gestione della società segue uno specifico iter. Preliminarmente si provvede ad articolare i compiti e le responsabilità tra le varie unità organizzative.

Una volta compiuto ciò, si assegnano determinate risorse a queste ultime così che possano svolgere le funzioni loro affidate.

Infine, vengono emanate norme e atti interni che regolano i rapporti tra le varie unità organizzative e le rispettive responsabilità.

È proprio la precisa suddivisione dei compiti che fa sì che le unità siano separate l'una dall'altra pur continuando ad essere interdipendenti.

Tra gli strumenti di gestione della società rientrano i gruppi di lavoro, formati dall'Amministratore delegato, che si occupano di presidiare momenti decisionali importanti legati alla struttura organizzativa della società, di tematiche di particolare interesse per l'azienda di predisporre progetti importanti.

Al fine di garantire una gestione efficiente, RFI ha adottato una serie di provvedimenti organizzativi e procedurali che formano il Sistema Integrato di Gestione per la Sicurezza che ingloba la politica ambientale, quella per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro e quella per la sicurezza della circolazione dei treni.

Tale sistema consente di svolgere le proprie attività tenendo conto dei molteplici interessi in gioco che devono essere tutelati come l'ambiente, la salute e la sicurezza.

Ad esempio, in attuazione di tale sistema, RFI ha individuato un responsabile del servizio di prevenzione e protezione che si occupa di tutelare la sicurezza dei lavoratori selezionando i possibili fattori di rischio e fornendo ai lavoratori le informazioni necessarie per la loro tutela.

L'Organismo di vigilanza sopra citato ricopre un ruolo importante all'interno di RFI. Come già detto, vigila sul funzionamento e sull'applicazione del Modello Organizzativo e di Gestione di RFI e ne verifica la reale efficacia e idoneità a prevenire la commissione dei reati, ma non solo.

Infatti, provvede anche a:

- a) segnalare proposte e/o esigenze di adeguamento o aggiornamento del Modello;
- b) curare i flussi informativi di competenza.
- c) gestire le informative provenienti dai process owner, dal Vertice aziendale e dagli Organi Sociali, nonché i flussi informativi provenienti da altre funzioni aziendali, utili alle attività dell'Organismo;
- d) gestire le segnalazioni destinate all'Organismo; monitorare e/o segnalare proposte di iniziative per la diffusione della conoscenza e della comprensione del Modello;

e) curare il reporting all'Amministratore Delegato, al Consiglio di Amministrazione e al Collegio Sindacale in merito all'attività svolta ed alle evidenze sul funzionamento ed osservanza del Modello<sup>85</sup>.

Al fine di espletare tali compiti è titolare di una serie di poteri quali: emanare disposizioni volte a regolare la propria attività, accedere agli archivi e ai documenti per poter ottenere le informazioni di cui necessita e alle varie strutture della società per eseguire verifiche e accertamenti.

I componenti dell'Organismo di vigilanza devono possedere determinate caratteristiche di indipendenza, autonomia, continuità d'azione e professionalità necessarie per svolgere i propri compiti.

Durano in carica tre anni e sono rieleggibili.

L'Organismo di Vigilanza riferisce al Consiglio di Amministrazione, al Presidente e al Collegio sindacale i risultati dell'attività svolta.

Comunica, inoltre, eventuali violazioni del Modello di cui è venuto a conoscenza direttamente o a seguito di segnalazioni.

A loro volta, le varie strutture organizzative di RFI sono tenute a riferire qualsiasi comportamento che possa costituire una violazione del Modello, qualsiasi mutamento dell'assetto organizzativo che possa incidere sull'efficacia del Modello e ogni problematica anche solo potenzialmente rilevante per l'attuazione di quest'ultimo.

Vi è dunque un flusso di informazioni che proviene da RFI e che è rivolto a RFI che consente di dare attuazione a uno dei valori che connotano l'operato del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale: la trasparenza

### **6.3 La carta dei servizi di RFI**

La carta dei servizi RFI è il documento con cui ogni anno RFI definisce il proprio impegno per assicurare la qualità dei servizi offerti al pubblico e fissa gli obiettivi che intende conseguire nei settori di attività di maggiore rilevanza per gli utenti finali della rete ferroviaria e delle sue stazioni destinatari del servizio ferroviario.

---

<sup>85</sup> RFI, Modello Organizzativo e di Gestione adottato il 2 febbraio 2021.

Il termine carta dei servizi è stato introdotto per la prima volta nel 1993 in un documento adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica avente ad oggetto i principi cardine dei servizi pubblici.

Più recentemente la legge 24 marzo 2012 n. 27 ha specificato il contenuto delle carte di servizio: i diritti, anche di carattere risarcitorio, di cui gli utenti sono titolari nei confronti dei gestori dell'infrastruttura o degli erogatori del servizio pubblico.

Tali diritti, ai sensi di tale legge, devono essere definiti dalle autorità di regolazione indipendenti in quanto dotati di poteri di regolazione sui servizi pubblici.

L'ultima carta dei servizi di RFI risale al 2022.

Essa contiene una serie di principi fondamentali seguiti da RFI nell'espletamento delle proprie funzioni:

a) sicurezza della circolazione e protezione dei viaggiatori:

RFI è tenuta ad assicurare un elevato livello di sicurezza nella circolazione dei treni affinché i viaggiatori, i lavoratori siano al riparo da possibili conseguenze negative. A tal fine collabora con le forze dell'ordine e provvede ad adottare i sistemi di prevenzione e vigilanza più opportuni;

b) equità, imparzialità e non discriminazione:

RFI, in quanto preposta alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, ne garantisce l'accesso equo, imparziale e non discriminatorio tutelando il diritto di scelta dei viaggiatori.

Assicura il diritto di accesso anche alle persone con disabilità o con mobilità ridotta fornendo loro assistenza e la parità di trattamento tra le diverse aree geografiche;

c) informazione e partecipazione:

RFI assicura l'accesso alle informazioni inerenti alla propria attività a tutti coloro che entrano in contatto con la rete ferroviaria (viaggiatori, imprese e così via) al fine di rendere più agevole la fruizione dei servizi e la partecipazione ai processi decisionali che li riguardano.

d) sostenibilità:

RFI è tenuta, nella gestione ed erogazione dei propri servizi, a rispettare metodologie che siano ispirate a criteri di sostenibilità e che assicurano un sistema infrastrutturale e di mobilità più sostenibile.

Tali criteri sono, in via meramente esemplificativa: uso efficiente delle risorse naturali, mitigazione dei cambiamenti climatici e miglioramento della qualità ambientale e sociale per il territorio e la collettività.

Al fine di assicurare la sostenibilità, RFI si è dotata di un Piano integrato stazioni (PIS) che mira all'individuazione di soluzioni progettuali ispirate ai più alti livelli di sostenibilità ambientale e sociale e alla cooperazione con le istituzioni di governo del territorio.

La carta dei servizi provvede ad elencare i maggiori servizi erogati da RFI:

- a) circolazione dei treni, sicurezza ed efficienza della rete;
- b) sostenibilità delle attività e dei servizi di RFI;
- c) collegamento e scambio con altre modalità di trasporto;
- d) fruibilità e comfort delle stazioni;
- e) informazione al pubblico;
- f) servizi per i viaggiatori con disabilità e a ridotta mobilità.<sup>86</sup>

La sicurezza della rete, essendo il primo fattore di valutazione delle qualità dei servizi, rientra tra gli impegni assunti da RFI per il 2022.

In quanto tale, costituisce il primo obiettivo da perseguire.

Invero, al fine di garantire la sicurezza e l'efficienza della rete, RFI si dedica costantemente alla protezione, manutenzione e potenziamento di quest'ultima.

Non a caso, RFI si è dotata di un Sistema Integrato di Gestione della Sicurezza, di cui fanno parte anche il Sistema di Gestione ambientale e quello per la salute e la sicurezza sul lavoro, che è stato approvato da ANSFISA e che deve essere rigorosamente seguito ogni qual volta si svolgano attività industriali che possano avere un impatto sulla sicurezza della circolazione dei treni.

Per garantire l'efficienza della rete, RFI negli ultimi anni si sta impegnando ad aumentare la puntualità del trasporto ferroviario,

Per quanto riguarda la sostenibilità delle attività e dei servizi di RFI, l'impegno di quest'ultima è volto a contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 dell'ONU che si inserisce nel quadro dei programmi europei e nazionali.

---

<sup>86</sup> RFI, Carta dei servizi 2022 cap.1

RFI, infatti, in quanto gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale ricopre un ruolo centrale nel processo volto alla transizione sostenibile del Paese.

Di conseguenza, si pone come obiettivi per il 2022 l'accelerazione dell'integrazione della sostenibilità in tutti i processi di cui è parte e l'applicazione alle stazioni degli standard internazionali per la progettazione e valutazione delle performance energetiche, sociali e ambientali delle opere, che sono volti a minimizzare gli impatti negativi sull'ambiente di queste ultime.

A tal fine, le varie attività svolte da RFI devono essere orientate all'uso prudente e razionale delle risorse e alla riduzione degli impatti.

Oltre alla sostenibilità delle attività e dei servizi, RFI si dedica anche al collegamento e scambio con altre modalità di trasporto.

Si tratta di un servizio di particolare rilievo in quanto, nell'ottica dei viaggiatori, l'integrazione delle stazioni con mezzi di trasporto diversi dal treno costituisce un fattore di qualità molto importante.

Tale integrazione deve essere realizzata sia sul fronte merci che su quello viaggiatori. A tal fine, RFI sul primo fronte si impegna nella realizzazione di impianti intermodali e di collegamenti con i maggiori porti italiani lungo i principali corridoi della rete transeuropea dei trasporti.

Sul fronte passeggeri, RFI favorisce il collegamento tra le stazioni e le altre modalità di trasporto rendendolo più rapido e agevole, nel rispetto degli obiettivi di sostenibilità.

Per quanto riguarda la fruibilità e il comfort delle stazioni, RFI gestisce più di duemila stazioni presenti nel territorio nazionale e si impegna a svolgere delle indagini per valutare il livello di gradimento dei viaggiatori.

Vi sono molteplici indicatori che sono oggetto di indagine e che incidono su tale livello.

Tra questi vi rientrano: la qualità della stazione nel complesso, l'illuminazione, la pulizia degli ambienti e il livello di sicurezza personale e patrimoniale in stazione.

Su ciascuno di tali indici, RFI si impegna affinché il feedback dei viaggiatori sia quanto più possibile positivo.

Quanto al primo indice, non è altro che la somma dei vari giudizi espressi dai passeggeri.

L'illuminazione, invece, rende la stazione un ambiente sicuro e confortevole e, di conseguenza, sprona i viaggiatori a spostarsi optando per il servizio ferroviario.

Contribuiscono a tale ultimo obiettivo anche la presenza di ambienti puliti e di servizi aggiuntivi rispetto al semplice trasporto ferroviario come quelli di carattere commerciale (“*hub*”).

È certamente decisivo, al fine di ottenere un riscontro positivo, il livello di sicurezza personale e patrimoniale in stazione.

RFI, dunque, si è dotata di una struttura preposta alla protezione aziendale che coopera con le istituzioni e le autorità di pubblica sicurezza.

Numerose sono state le misure attuate da RFI, basti pensare agli impianti di videosorveglianza e ai sensori antintrusione.

Tra queste misure vi rientra anche la separazione tra l'area ferroviaria e quella commerciale delle stazioni così che possano accedere alla prima esclusivamente coloro siano in possesso di titoli autorizzativi e che abbiano superato i controlli di sicurezza eseguiti dal personale appositamente preposto a tale funzione.

I parametri di cui tener conto ai fini della valutazione del livello di sicurezza personale e patrimoniale sono: il numero dei furti subiti dai viaggiatori nelle stazioni e la percezione che i frequentatori della stazione hanno come luogo sicuro.

Il Piano integrato stazioni sopra citato prevede una serie di progetti volti al miglioramento dell'accessibilità, dell'intermodalità delle stazioni e degli spazi commerciali al fine di aumentare il livello di sicurezza.

Un altro servizio cui è preposta RFI è l'informazione al pubblico.

Al centro di quest'ultima vi è certamente l'orario ferroviario e l'andamento dei treni consultabili sia presso le stazioni che online.

La conoscenza di tali informazioni consente al passeggero di avere contezza del tempo necessario per recarsi in un determinato luogo.

L'impegno di RFI consiste nell'utilizzo di strumenti tecnologici sempre più evoluti che siano in grado di diffondere le varie informazioni nel modo più chiaro ed efficiente possibile.

Infatti, negli anni è stata resa possibile la divulgazione di tali informazioni non più esclusivamente all'interno delle stazioni, ma anche via Internet, tramite il sito di RFI.

Gli indici da considerare per valutare il livello di gradimento dei viaggiatori in tale ambito sono: la percezione dell'informazione nel complesso e quella in condizioni di criticità.

Infine, RFI si occupa anche dei servizi per i viaggiatori con disabilità o con mobilità ridotta.

Negli ultimi anni RFI ha cercato di rendere le stazioni sempre più accessibili, anche ai passeggeri che possano avere una qualche disabilità al fine di favorire l'integrazione e impedire qualsiasi forma di discriminazione.

A tal fine ha realizzato numerosi interventi preordinati a rimuovere le barriere che rendono difficile l'accesso alle stazioni facendo sì che anche le persone con particolari problematiche possano viaggiare quanto più possibile in autonomia.

Tra questi interventi vi rientra, in via meramente esemplificativa, la realizzazione di ascensori, scale mobili e l'avvio di corsi di formazione del personale che opera nelle Sale Blu al fine migliorare le loro competenze tecniche e relazionali.

Gli indicatori del gradimento dei viaggiatori sono: il livello di soddisfazione complessiva del servizio di assistenza erogato nelle Sale Blu, i percorsi di formazione dei lavoratori di queste ultime e gli interventi realizzati per migliorare l'accesso nelle stazioni.

La tutela dei viaggiatori con mobilità ridotta o con disabilità è molto sentita nel settore ferroviario. Infatti, su tale tema l'ART ha adottato una Delibera 25 ottobre 2018 n.106 in attuazione della quale RFI si è impegnata a riconoscere un indennizzo ai viaggiatori prima citati, purché usufruiscano di servizi di trasporto soggetti ad obbligo di servizio pubblico, qualora dovessero esserci ascensori non funzionanti per più di 24 ore e non vengano ripristinati entro i tempi stabiliti.

Oltre ai servizi appena menzionati, RFI si preoccupa anche di avviare processi di ascolto e monitoraggio per dar voce alle esigenze della clientela.

A tal fine vi sono:

- a) tavoli di confronto;
- b) analisi dei reclami e delle segnalazioni del pubblico;
- c) indagini dei *customer satisfaction*;
- d) monitoraggio dei processi aziendali e dello stato degli asset societari.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> RFI, Carta dei servizi 2022 cap.2

I tavoli di confronto si tengono con le Associazioni di rappresentanza dei consumatori e delle persone con disabilità e sono volti a migliorare i servizi offerti da RFI attraverso l'ascolto dei bisogni del pubblico.

Questi ultimi possono essere individuati più facilmente attraverso l'esame dei reclami e delle segnalazioni del pubblico e le indagini di *customer satisfaction* che si svolgono tramite interviste ai viaggiatori in partenza ponendo una serie di domande per valutare il loro grado di soddisfazione.

Infine, il monitoraggio dei processi aziendali e dello stato degli asset societari è volto verificarne la congruità rispetto agli obiettivi perseguiti da RFI e a definire al meglio le successive azioni da intraprendere.

#### **6.4 RFI come risposta all'esigenza di separare il gestore della rete dal produttore dei servizi di trasporto**

In Italia il settore ferroviario è stato per molti anni caratterizzato da un unico grande operatore pubblico, Ferrovie dello Stato.

Ciò è stato causato dalle peculiarità del mercato che si contraddistingue per la presenza di una rete non facilmente duplicabile (v. oltre cap. 3 par.1.2) che ha fatto sì che vi fosse una naturale tendenza verso una soluzione di tipo monopolista e verso la vocazione pubblica.

Inizialmente tale situazione non ha dato origine a particolari problematiche.

Successivamente, con l'avvio dei processi di liberalizzazione avviati dall'Unione Europea, si è diffusa l'esigenza di riformare l'assetto del settore ferroviario.

Invero, la presenza di un monopolio, sia esso di fatto sia esso di diritto, collide con uno dei principi cardine del diritto dell'UE: la libera concorrenza.

Non si deve dimenticare che la rete ferroviaria costituisce un'infrastruttura essenziale, stante l'importante ruolo che il trasporto ferroviario ricopre sia in ambito sociale, per la mobilità dei passeggeri, che in ambito economico, per il trasporto delle merci.

Tuttavia, la non agevole duplicabilità della rete, ha fatto sì che non si potessero applicare al settore ferroviario i principi generali sulla concorrenza previsti dal trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ma che fosse necessario adottare una normativa ad hoc.

Dunque, non potendo duplicare la rete senza limiti, l'Unione Europea, a partire dagli anni '90, ha imposto la separazione tra l'attività di gestione dell'infrastruttura e l'attività di trasporto ferroviario, caratteristica del tutto assente in Italia.

Infatti, quest'ultima si è sempre connotata per una forte integrazione verticale nel settore ferroviario che ha fatto sì che ci fosse coincidenza tra il soggetto che gestiva la rete e il soggetto che erogava il servizio.

Entrambe le attività erano svolte da Ferrovie dello Stato.

Se non fosse stata imposta la separazione sopramenzionata, quest'ultimo, continuando ad occuparsi sia della gestione della rete che della prestazione del servizio ferroviario, avrebbe avuto la possibilità di discriminare gli operatori economici nella fase di accesso al mercato, utilizzando il proprio potere di gestione a danno degli altri concorrenti.

La direttiva n.91/440 ha, pertanto, esteso al settore ferroviario il principio della libera circolazione dei servizi, stabilendo un diritto di accesso equo e non discriminatorio alla rete ferroviaria nei confronti delle imprese ferroviarie

Come già riportato in precedenza (v. *supra* par.5.1), l'art. 6 di tale direttiva richiede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per separare, sul piano contabile, le attività di gestione della rete da quelle di erogazione del servizio.

Le successive fasi della liberalizzazione verranno esaminate in modo più approfondito (v. oltre cap. 3 par.2), tuttavia, è utile menzionare le direttive 26 febbraio 2001 n. 12, 13 e 14 che hanno posto l'attenzione sulla necessità di garantire che la ripartizione della capacità della rete ferroviaria e la fissazione delle tariffe sia affidata ad un soggetto indipendente dalle imprese che erogano che servizio ferroviario.

Di conseguenza, l'Italia ha provveduto a dare attuazione alla politica europea in materia con il decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio n. 277 che ha stabilito la necessaria autonomia e indipendenza del gestore dell'infrastruttura dalle imprese ferroviarie mediante una separazione contabile o attraverso la costituzione di imprese separate preposte alla gestione della rete.

L'ordinamento giuridico italiano avrebbe potuto optare per diverse soluzioni di separazione: contabile, societaria, proprietaria e funzionale.

Quella contabile implica che l'ex monopolista è tenuto ad avere una contabilità separata per l'attività di gestione della rete e di erogazione del servizio.

La separazione societaria consiste nell'assegnazione delle due attività a società distinte, con amministratori, sistemi contabili e informativi diversi.

La separazione che è maggiormente in linea con il principio di libera concorrenza è quella proprietaria in cui vi sono proprietà distinte.

Infine, vi è la separazione funzionale in cui l'ex monopolista continua a svolgere entrambe le attività tendendole separate l'una dall'altra così da evitare possibili interferenze.

La separazione non costituisce necessariamente un bene.

Invero, tanto la separazione quanto anche l'integrazione verticale presentano vantaggi e svantaggi.

La prima consente certamente una maggiore flessibilità e rapidità delle decisioni.

Infatti, coincidendo il gestore della rete e il prestatore del servizio, la diffusione delle informazioni è molto più rapida e semplice e, di conseguenza, trattandosi di un unico soggetto, si riducono i tempi necessari per prendere una decisione.

Tuttavia, l'integrazione verticale rende particolarmente difficoltoso l'ingresso nel mercato di nuovi operatori.

La presenza di un monopolista, infatti, disincentiva quest'ultimo in quanto non conveniente specialmente sotto il profilo economico.

Inoltre, una tale barriera all'ingresso si pone in contrasto, come detto in precedenza, con il principio di libera concorrenza promosso dall'Unione Europea.

La separazione, invece, assicura la neutralità all'ingresso di nuovi operatori economici stante l'assenza dell'ex monopolista che, come nel caso di integrazione verticale, oltre ad erogare il servizio, gestisce anche la rete, potendo sfruttare tale ultima prerogativa a scapito dei concorrenti.

Lo svantaggio della separazione è l'aumento dei costi di informazione e di transazione.

Infatti, non essendovi coincidenza tra gestore e prestatore, sarà necessario trasmettere le informazioni funzionali all'espletamento delle rispettive funzioni e ciò rappresenta un costo.

Il legislatore italiano, nel settore ferroviario, ha optato per la separazione e, nello specifico, per quella societaria.

In realtà, inizialmente, con Decreto Ministeriale 138T/2000 è stata assegnata a Ferrovie dello Stato italiane la concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale stabilendo, tuttavia, che quest'ultima attività e quella di erogazione del servizio ferroviario dovessero essere affidate a divisioni autonome e distinte, anche sotto il profilo contabile.

Successivamente, per adeguarsi al meglio alla normativa comunitaria, è stata realizzata la separazione societaria all'interno di Ferrovie dello Stato attraverso la costituzione, nel 2001, di Rete ferroviaria italiana S.p.A. cui è stata affidata la gestione della rete ferroviaria nazionale.

Al fine di fornire un quadro completo della materia in esame, nel 2003 è stato adottato il decreto legislativo n.188 che ha ad oggetto la gestione della rete, il diritto di accesso a quest'ultima, i criteri da seguire per la ripartizione della capacità dell'infrastruttura e l'esercizio dell'attività ferroviaria.

L'art.11 di tale decreto ha, infatti, stabilito che “il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è soggetto autonomo e indipendente sul piano giuridico, organizzativo e decisionale dalle imprese operanti nel settore dei trasporti”.

Aggiunge inoltre, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre cap. 3 par.3), che “il gestore dell'infrastruttura garantisce alle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e alle imprese ferroviarie cui sono state assegnate tracce orarie, a condizioni eque e non discriminatorie, e senza corresponsione di alcun onere aggiuntivo rispetto al canone di accesso, la fornitura dei seguenti servizi (...)”<sup>88</sup>.

L'accesso equo e non discriminatorio, proprio alla luce della non duplicabilità della rete, è un requisito da cui non si può prescindere al fine di rispettare il principio di libera concorrenza tutelato dall'Unione Europea.

È chiaro, dunque, che RFI è nata come risposta all'esigenza di separare il gestore della rete dagli erogatori del servizio ferroviario in quanto, sino a quel momento, vi era coincidenza di soggetti.

Nonostante ciò, è difficile affermare oggi che tale esigenza sia stata soddisfatta. Infatti, come si vedrà in modo più approfondito nel cap. 3, la circostanza per cui RFI faccia parte del Gruppo Ferrovie dello Stato fa sorgere molto dubbi circa l'effettiva

---

<sup>88</sup> Art. 20 decreto legislativo 288/2003

indipendenza e, conseguentemente, separazione del gestore della rete dalle imprese che prestano il servizio.

## **7. Gli altri operatori economici privati**

Prima di passare ad esaminare nel dettaglio la rete ferroviaria italiana, è opportuno fornire un quadro generale dei numerosi operatori economici privati che, insieme a FS e RFI, operano nel settore ferroviario.

Tra questi vi rientrano: Italo, Trenord, Deutsche Bahn (DB bahn) e la Société Nationale des Chemis de fer Francais (SNFS). Le prime due operano in Italia, la terza in Germania e la quarta in Francia pur ricoprendo un ruolo degno di nota anche nel panorama europeo.

Italo è una società italiana istituita nel 2006 in vista della liberalizzazione del settore ferroviario da parte dell'Unione Europea.

Essa rientra tra i più importanti operatori economici privati che svolgono la propria attività nel settore ferroviario. È, infatti, il primo operatore italiano sulla rete ad alta velocità.

Collega ben 48 città italiane tramite 53 stazioni che consentono di attraversare il Paese in modo rapido ed efficiente così da costituire una valida alternativa al trasporto su gomma.

A seguito dell'unione con Itabus è stato realizzato un servizio di mobilità integrata efficiente che consta di 51 treni ad alta velocità e 100 autobus.

Trenord è una società a responsabilità limitata fondata il 3 maggio 2011 dagli azionisti Trenitalia e FNM S.p.A.

Essa opera nel settore del trasporto ferroviario lombardo e rientra tra le più importanti realtà del trasporto pubblico locale ferroviario a livello europeo, tanto per le dimensioni quanto per la diffusione del servizio.

Invero, consta di ben 36 linee e arriva a trasportare circa 224mila viaggiatori al giorno.

Deutsche Bahn (DB Bahn) è la principale compagnia ferroviaria tedesca.

Con sede a Berlino è stata istituita nel 1994 dalla fusione delle ferrovie statali Deutsche Bundesbahn e Deutsche Reichsbhan. Ancora oggi è di proprietà della Repubblica Federale tedesca.

Essa si occupa sia del trasporto passeggeri che del trasporto merci operando sia in Germania che in altre Nazioni essendo attiva anche a livello internazionale.

Gestisce il servizio dei treni regionali, notturni, ad alta velocità, Intercity ed Eurocity e persegue l'obiettivo di garantire un servizio che sia quanto più possibile rapido ed efficiente per connettere le città tedesche tra loro e con gli altri Paesi europei.

La SNCF è una società istituita in Francia nel 1938 e costituisce il principale operatore ferroviario francese.

Si occupa sia del trasporto passeggeri che del trasporto merci e gestisce i treni a media e lunga percorrenza consentendo di collegare sia le città francesi tra di loro che con altre città europee come Milano.

Oltre ad operare nel settore ferroviario, svolge alcune attività anche in quello stradale e ciò le ha permesso di collocarsi tra i più importanti gruppi di trasporto in Europa.

## CAPITOLO 3: LA RETE FERROVIARIA ITALIANA

### 1. La rete come monopolio naturale

La rete ferroviaria si configura come un monopolio naturale in quanto, per le proprie caratteristiche intrinseche, non è duplicabile o, comunque, non lo è facilmente, anche in virtù degli ingenti costi economici che richiederebbe la duplicazione.

Ciò ha, da sempre, generato numerosi problemi, soprattutto di carattere giuridico, che verranno esaminati in modo approfondito nel corso della trattazione.

Primo fra tutti, la difficile compatibilità tra la naturale tendenza ad una configurazione di tipo monopolistica del trasporto ferroviario e le esigenze di liberalizzazione da sempre sostenute a livello europeo.

#### 1.1 Il servizio pubblico a rete

Il servizio pubblico a rete è una particolare tipologia di servizio pubblico che si caratterizza per il fatto che l'erogazione dello stesso passa attraverso una rete di infrastrutture<sup>89</sup>.

L'attuale disciplina dei servizi pubblici a rete è contenuta nel decreto legislativo 23 dicembre 2022 n.201 che ha provveduto al riordino della materia dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Tale decreto distingue tra servizi pubblici a rete e servizi pubblici non a rete e definisce i primi come servizi che “sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente”<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup>A. Clemente, *La concorrenza nei servizi a rete: il caso del trasporto ferroviario*, in *Salvis Juribus*, 11 settembre 2021

<sup>90</sup>Art.2 lett.d) del decreto legislativo 201/2022

Tra i servizi pubblici a rete rientrano, in via meramente esemplificativa, il trasporto ferroviario, la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, che verrà esaminata meglio in seguito (v. oltre par.3.4) e le telecomunicazioni.

Invece, tra i servizi pubblici non a rete rientrano gli impianti sportivi (eccezion fatta per gli impianti a fune espressamente esclusi dall'art. 36 del D.lgs. n. 201/2022), i parcheggi, i servizi cimiteriali e funebri, qualora erogati come servizi pubblici locali, le luci votive, il trasporto scolastico<sup>91</sup>.

Tra le novità maggiori introdotte dal decreto legislativo 201/2022 vi è la fissazione della distinzione netta tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione.

Al fine di garantire il rispetto di tale principio, gli enti di governo dell'ambito o le Autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio. Non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito<sup>92</sup>.

Ciò con lo scopo di evitare che possa esserci commistione tra funzioni che, anche al fine di una maggior efficienza del servizio erogato, devono essere tenute separate.

Al fine di garantire il rispetto di tale separazione, il decreto legislativo 201/2002 impone il divieto per gli enti di governo dell'ambito e per le Autorità appositamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali di partecipare, sia direttamente che indirettamente, al capitale dei soggetti incaricati della gestione del servizio.

Si tratta, però, di una regola generale che, tuttavia, in alcuni casi, subisce delle deroghe. Invero, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 6 del decreto in esame:

- 1) “non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli Enti locali ricompresi nell'ambito;

---

<sup>91</sup>Regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica, 2023  
<https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/regolamentazione-dei-servizi-pubblici-locali-non-a-rete-di-rilevanza-economica>

<sup>92</sup>L. Tassarolo, *Il decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: principali novità in Diritto dei servizi pubblici*, 2023

- 2) gli Enti locali titolari del servizio e a cui spettano le funzioni di regolazione possono assumere anche la gestione del servizio, sia direttamente che per mezzo di un soggetto partecipato, a patto però che le strutture, i servizi, gli uffici e le unità organizzative dell'ente ed i loro dirigenti e dipendenti preposti alle funzioni di regolazione non svolgano alcuna funzione o compito inerente alla gestione e il suo affidamento”.

Al divieto di partecipazione al capitale dei soggetti incaricati della gestione del servizio, il quarto comma dell'art. 6 aggiunge il divieto di conferire incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario e incarichi inerenti alla gestione del servizio:

- 1) “ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni;
- 2) ai componenti di organi di indirizzo politico di ogni altro organismo che espleti funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo o di controllo del servizio, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni;
- 3) ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio”.

Inoltre, con specifico riguardo alle funzioni di regolazione, il decreto legislativo in esame opera una distinzione tra i servizi a rete e non a rete.

Ai sensi dell'art.7 dello stesso, “nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2 e 17, comma 2. Negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo”.

Dunque, nei servizi pubblici a rete, vi è l'istituzione di un'apposita autorità cui vengono affidate le funzioni di regolazione. Si pensi all'Autorità di regolazione dei trasporti per il servizio ferroviario, all'Autorità per energia reti e ambiente (ARERA) e all'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni (AGCOM).

Mentre, ai sensi dell'art.8 del decreto legislativo in esame, nei servizi pubblici non a rete, non opera un'autorità di regolazione e “gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, sono predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, che vi provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente”.

Aggiunge, inoltre, che “gli enti locali, sulla base degli atti e degli indicatori di cui al comma 1, al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità, possono adottare un regolamento ovvero un atto generale in cui predefiniscono condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal presente decreto, assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione” (art.8 comma 2 decreto legislativo 201/2022).

Pertanto, le funzioni di regolazione sono affidate ad apposite strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Concentrando l'attenzione sui servizi pubblici a rete, è opportuno menzionare che, normalmente, ciò che li ha da sempre accumulati è la circostanza per cui per molto tempo sono stati oggetto di un monopolio statale.

Si pensi al trasporto ferroviario ed al mercato dell'energia elettrica. In entrambi i casi, per numerosi anni, vi è stato un unico soggetto che, in regime di monopolio, ha provveduto all'erogazione del servizio.

Si tratta, come già visto, di Ferrovie dello Stato per il trasporto ferroviario e di ENEL per l'energia elettrica.

Tuttavia, al fine di adeguarsi alla normativa comunitaria in materia di concorrenza ed al fine di assicurare una fruizione generale da parte degli utenti quanto più ampia possibile, tali servizi sono stati aperti alla concorrenza attraverso la rimozione degli ostacoli che impedivano ai privati di svolgere tali attività.

A partire dagli anni Novanta, infatti, sulla spinta del diritto europeo, sono stati avviati i processi di liberalizzazione preposti a tale scopo.

La liberalizzazione dei servizi pubblici a rete presenta alcune peculiarità.

Invero, la circostanza per cui vi è la presenza di una rete non duplicabile, o non facilmente duplicabile, fa sì che permanga, pur una volta concluso il processo di liberalizzazione, la già citata tendenza ad una configurazione di tipo monopolista.

Con specifico riguardo al settore del trasporto ferroviario, come si vedrà in modo più approfondito in seguito (v. oltre par.3), la non duplicabilità della rete ferroviaria ha fatto sì che la gestione di quest'ultima sia stata affidata ad un unico soggetto, RFI.

Tuttavia, è doveroso operare una distinzione tra, da un lato, la situazione dell'infrastruttura ferroviaria che, come già detto, in ragione della non duplicabilità per ragioni di carattere tecnico ed economico, versa in una situazione di monopolio naturale e, dall'altra, la situazione del servizio ferroviario che si presta ad essere erogato in regime di concorrenza.

Si realizza, in tal modo, la c.d. “segmentazione del mercato”, una particolare tecnica di liberalizzazione utilizzata proprio in quei settori, come quello ferroviario, che si prestano alla distinzione tra le attività di prestazione dei servizi di interesse generale e la gestione delle infrastrutture di rete<sup>93</sup>.

Con specifico riguardo alla situazione del servizio ferroviario, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre par.2), è opportuno menzionare che l'ex monopolista, Ferrovie dello Stato italiane, ha continuato ad erogare il servizio ferroviario anche una volta concluso il processo di liberalizzazione.

Di conseguenza, i nuovi operatori economici privati entrati nel mercato in regime di concorrenza si trovavano a competere con l'ex monopolista che, inoltre, inizialmente aveva mantenuto la titolarità dell'infrastruttura di rete poiché questa, nella loro materiale apprezzabilità economica e giuridica di beni materiali, costituiva parte essenziale del relativo patrimonio<sup>94</sup>.

Dunque, Ferrovie dello Stato S.p.A., oltre ad essere proprietaria della rete e ad occuparsi della relativa gestione, erogava anche il servizio ferroviario.

---

<sup>93</sup>R. Jr. Flacco, *La garanzia di imparzialità del gestore della rete ferroviaria nel procedimento di determinazione dei diritti per l'accesso all'infrastruttura di rete*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc.2, 2014.

<sup>94</sup>R. Jr. Flacco, *La garanzia di imparzialità*, cit. 2014.

Tale situazione non consentiva di soddisfare a pieno le esigenze di liberalizzazione diffuse a livello europeo.

Per tale motivo, fu realizzata la già citata (v. *supra* cap.1 par.6.4) separazione societaria all'interno di Ferrovie dello Stato con conseguente istituzione di Rete ferroviaria italiana cui fu affidata la gestione dell'infrastruttura.

Quanto, invece, alla situazione della rete ferroviaria, per far fronte alla configurazione di tipo monopolista che comporta che la gestione della stessa sia affidata ad un solo soggetto, lo strumento individuato sia a livello europeo che, poi, a livello nazionale è stato l'imposizione, in capo allo stesso gestore, di un obbligo di garantire l'accesso alla rete medesima (*third party access*) a condizioni eque e non discriminatorie agli operatori economici privati che intendano accedere al mercato al fine di erogare il servizio ferroviario.

Pertanto, pur non potendo realizzare la concorrenza “a monte” dal momento che l'infrastruttura ferroviaria è affidata ad un solo gestore, RFI, si cerca di attuare la concorrenza a “valle” anche detta concorrenza per il mercato che consente a più operatori economici privati di concorrere “sulla rete”, seppur in presenza di determinate condizioni<sup>95</sup>.

Invero, come sarà esaminato in modo più approfondito in seguito (v. oltre par.2.5), un'impresa ferroviaria che intenda accedere alla rete ferroviaria deve soddisfare specifici requisiti tra cui, ad esempio, il possesso di un certificato di sicurezza e, inoltre, è tenuta a corrispondere un canone al gestore della rete.

Da quanto esposto emerge che, per rimediare alle situazioni di monopolio naturale, si può intervenire sul fattore tecnico sottoponendo l'infrastruttura a uno speciale regime giuridico che la rende disponibile per le imprese che ne necessitano per l'esercizio delle loro attività.

Si interviene, dunque, sul regime giuridico dell'infrastruttura.

---

<sup>95</sup>V. Lopilato, in *Manuale di diritto amministrativo*, Parte generale, Terza edizione, Giappichelli Editore, 2021

## 1.2 L'infrastruttura ferroviaria come infrastruttura di rete

L'infrastruttura ferroviaria si configura come un'infrastruttura di rete.

Con il termine infrastruttura si intende ogni opera e impianto che risulti essere ancillare rispetto ai processi economici oppure strumentale all'esercizio di un compito, di una funzione o di un servizio pubblico o alla realizzazione di un diritto o di una libertà fondamentale che coinvolga in qualche modo i pubblici poteri<sup>96</sup>.

Tra le varie tipologie di infrastrutture, vi sono quelle di trasporto. Esse sono costituite dall'insieme dei sistemi e delle opere civili idonei e necessari all'esercizio di un modo di trasporto che si svolge su un determinato territorio e possono essere distinte in: infrastrutture stradali, che includono i sistemi autostradali, le strade di grande comunicazione, la viabilità regionale e comunale; infrastrutture ferroviarie, composte dalle reti nazionali, dalle ferrovie locali e dalle reti metropolitane; infrastrutture aeroportuali per il trasporto aereo, portuali per il trasporto marittimo, idroviarie per il trasporto fluviale. Le infrastrutture stradali e ferroviarie, denotate in seguito infrastrutture viarie, costituiscono le opere di maggior rilievo, sia per gli aspetti realizzativi e gestionali, sia per la loro incidenza sullo sviluppo economico e sociale<sup>97</sup>.

Con specifico riguardo alle infrastrutture ferroviarie, tale ultimo aspetto è molto importante.

Invero, l'esistenza di un sistema infrastrutturale forte ed efficiente costituisce un fattore di progresso sia sotto il profilo economico che sotto il profilo sociale.

Non è un caso, pertanto che nel documento di economia e finanza del 2017 è stato affermato che: “connettere l'Italia vuol dire dotare il Paese di un sistema infrastrutturale moderno ed efficiente, costruito con regole chiare, risorse adeguate e tempi certi, con l'obiettivo di garantire la piena mobilità (di persone e merci) e l'accessibilità all'Europa di tutte le aree del territorio nazionale, rendendo, al contempo, le città italiane vivibili per i cittadini e accoglienti per i visitatori, e il Paese competitivo sui mercati internazionali“.

---

<sup>96</sup>G. Piperata, *Infrastrutture, strade e mobilità*, in *Enciclopedia del diritto – I Telematici III*, 2022

<sup>97</sup>I. Grimaldi, *Infrastruttura*, in *Enciclopedia Italiana - VII Appendice*, 2007

Emerge, chiaramente, il duplice aspetto economico e sociale connesso al sistema infrastrutturale del nostro Paese.

È possibile, pertanto, individuare tre obiettivi cui le reti infrastrutturali sono strumentali.

Il primo obiettivo è naturalmente quello di concorrere alla crescita e allo sviluppo economico del Paese, non solo nella fase della loro realizzazione e gestione, ma in quanto veicolo degli scambi, materiali e immateriali, che costituiscono il collante e il motore di qualunque economia sviluppata. Da questo punto di vista le nostre carenze infrastrutturali vengono spesso denunciate come elementi di freno alla crescita e alla competitività del sistema produttivo nazionale.

Il secondo ruolo che le reti svolgono è quello di coesione sociale, nella misura in cui, nelle loro diverse forme, mettono in contatto persone, luoghi di vita e di lavoro e contribuiscono a fare uscire dall'isolamento intere comunità. Non a caso la dotazione infrastrutturale è considerata uno degli elementi di pregio di un territorio, ai fini di insediamenti sia residenziali che produttivi. E non a caso il sempre più frequente taglio di "rami secchi" di alcune reti suscita la comprensibile protesta di coloro che da questi tagli paventano l'isolamento sociale.

Il terzo ruolo, infine, è quello di assicurare l'integrità, l'autonomia e la sicurezza del Paese, attraverso tutti quei meccanismi che consentono di far fronte a rischi e pericoli di natura fisica, organizzativa o sociale. Dalla protezione civile ai trasporti di emergenza, dall'approvvigionamento energetico alla regolazione delle acque, tutte le reti contribuiscono, se ben gestite, a dare sicurezza alle popolazioni e a mantenere integri i territori<sup>98</sup>.

Tali obiettivi hanno da sempre animato il processo di sviluppo del trasporto ferroviario.

---

<sup>98</sup>C. de Vincenti e P. Manacorda, *La regolazione delle reti e delle infrastrutture tra Stato e Mercato in Astrid-online*, 2008

Come già visto (v. *supra* cap.1 par.1), le esigenze di mobilità sia di merci che di persone sono sempre state una priorità per il nostro Paese, seppur gli strumenti preposti alla soddisfazione di tali si sono nel tempo modificati.

Come è stato già accennato e come si vedrà meglio in seguito (v. oltre par.5.2), dopo la Seconda Guerra Mondiale fu avviato il processo di costruzione delle autostrade con conseguente sviluppo del trasporto su gomma e ciò fece sì che il trasporto ferroviario diventasse una modalità di trasporto secondaria.

Proprio in virtù dell'importante ruolo ricoperto dalle infrastrutture di rete, è possibile parlare di politica infrastrutturale che coinvolge una pluralità di livelli di governo a livello locale, nazionale e sovranazionale che cooperano tra di loro.

In particolare, a livello europeo, sin dal Trattato di Maastricht è stata sottolineata l'importanza dello sviluppo delle reti transeuropee come strumento volto a realizzare una coesione economica e sociale tra i vari Stati membri.

Invero, a tal fine, ai sensi dell'art.170 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, “l'Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia”.

L'art.171 del medesimo trattato aggiunge, inoltre, che “per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 170, l'Unione:

- 1) stabilisce un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee; in detti orientamenti sono individuati progetti di interesse comune;
- 2) intraprende ogni azione che si riveli necessaria per garantire l'interoperabilità delle reti, in particolare nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche;
- 3) può appoggiare progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri, individuati nell'ambito degli orientamenti di cui al primo punto, in particolare mediante studi di fattibilità, garanzie di prestito o abbuoni di interesse; l'Unione può altresì contribuire al finanziamento negli Stati membri, mediante il Fondo di coesione istituito conformemente all'articolo 177, di progetti specifici nel settore delle infrastrutture dei trasporti”.

Da ciò emerge, pertanto, che l'Unione europea, attraverso tali azioni, contribuisce alla promozione ed allo sviluppo delle infrastrutture di rete sia influenzando le relative politiche degli Stati membri attraverso l'adozione di orientamenti, sia attraverso l'erogazione di contributi pubblici volti a finanziare determinati progetti meritevoli.

Volgendo uno sguardo alla dimensione nazionale, numerosi sono gli attori coinvolti nella politica infrastrutturale.

Ciò è frutto dell'attuale formulazione dell'art.117 della Costituzione a seguito della riforma costituzionale del titolo quinto del 2001.

Invero, nella precedente versione, lo Stato aveva competenza legislativa esclusiva su tutte le infrastrutture pubbliche ad eccezione della viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, oggetto di competenza legislativa concorrente.

Pertanto, l'interesse regionale faceva venir meno la competenza esclusiva dello Stato in favore delle Regioni.

Nella versione attuale, invece, la competenza esclusiva dello Stato non è più contemplata in quanto ha ceduto il passo ad una più ampia competenza concorrente in materia di “porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, nonché produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art.117 comma 3 Costituzione).

Pertanto, proprio in virtù della competenza concorrente in materia di grandi reti di trasporti, la politica infrastrutturale coinvolge una pluralità di livelli di governo.

Primo fra tutti, a livello statale, vi è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, tra le altre cose, si occupa della programmazione, realizzazione e vigilanza delle grandi opere infrastrutturali.

Un ruolo importante è ricoperto dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) che si occupa della allocazione delle risorse da destinare a programmi di sviluppo di vario genere e, pertanto, anche in ambito infrastrutturale.

Vi è anche il Partenariato per la logistica e i trasporti, un organo presieduto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che esercita competenze di monitoraggio,

consulenza e studio nella definizione delle politiche e strategie nel settore della logistica e dei trasporti<sup>99</sup>.

Sotto il profilo della sicurezza, invece, vi è la già citata (v. *supra* cap.1 par.4.1) Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali che si occupa di sicurezza infrastrutturale, un tema molto importante che verrà esaminato in modo più approfondito nel prosieguo della trattazione (v. oltre par.4.1, 4.2).

Inoltre, in virtù della complessità delle azioni che coinvolgono il governo delle infrastrutture, un ruolo importante è ricoperto dalle autorità amministrative indipendenti con funzioni di regolazione e di controllo.

Si tratta della più volte menzionata Autorità di regolazione dei trasporti che rappresenta una peculiarità dell'ordinamento italiano in quanto le sue competenze si estendono all'intero settore dei trasporti e all'accesso alle relative infrastrutture<sup>100</sup>.

Infine, chiudono il cerchio dei soggetti coinvolti a livello nazionale nella politica infrastrutturale le Regioni e gli enti locali.

Tanto lo Stato quanto le Regioni partecipano alle decisioni sulla pianificazione, localizzazione e realizzazione delle infrastrutture, mediante l'impiego di strumenti quali le intese o gli accordi di programma fra Stato e Regioni, le intese fra Regioni di cui all'art.117 comma 8 della Costituzione, gli accordi nell'ambito del sistema delle conferenze, ovvero ancora le conferenze di servizi disciplinate dalla legge 241/1990<sup>101</sup>.

Dunque, in tutte le fasi che coinvolgono la realizzazione di un progetto infrastrutturale, vi è il coinvolgimento delle Regioni cui si aggiunge anche quello degli enti locali nel cui territorio l'opera deve essere localizzata.

Data l'importanza e la complessità dei progetti infrastrutturali, non si può prescindere dall'esaminare la problematica del reperimento delle risorse necessarie alla loro realizzazione il cui ammontare è inevitabilmente molto elevato.

---

<sup>99</sup>G. Piperata, *Infrastrutture*, cit., 2022

<sup>100</sup>G. Piperata, *Infrastrutture*, cit., 2022

<sup>101</sup>G. Piperata, *Infrastrutture*, cit., 2022

Vi sono due modalità di reperimento di risorse: il ricorso a finanziamenti pubblici ed il ricorso agli investimenti privati.

Inizialmente, dopo l'Unità d'Italia, gli oneri economici per la realizzazione dei primi progetti infrastrutturali furono sostenuti dallo Stato italiano.

Il finanziamento pubblico è durato per molti anni sin quando, verso la fine del Novecento, lo Stato non era più in grado, da solo, di sostenere spese così ingenti essendo cresciuto a dismisura il debito pubblico.

Ciò ha determinato una contrazione della spesa pubblica aggravata dalla crisi economico finanziaria globale che ha coinvolto anche l'Italia a partire del 2008.

È stata proprio la contrazione della spesa pubblica a diffondere il meccanismo di reperimento di risorse per la realizzazione dei progetti infrastrutturali attraverso il ricorso a fondi privati che può avvenire in una duplice modalità.

La prima consiste nella costituzione di una società di capitali a partecipazione pubblica aperta all'ingresso di capitali privati a cui vengono affidati i lavori finalizzati al potenziamento delle infrastrutture, anche ferroviarie, del Paese.

La seconda modalità, invece, richiama gli istituti di natura partenariale, il più noto dei quali è la finanza di progetto a cui si aggiungono il contratto di disponibilità, il *leasing in costruendo* ed altre forme che prevedono una collaborazione pubblico privata tramite concessione<sup>102</sup>.

Questa soluzione garantisce grandi risparmi per lo Stato in quanto, grazie al ricorso agli strumenti partenariali, l'amministrazione ha il vantaggio di non mettere a bilancio i costi relativi alla costruzione, gestione e manutenzione di opere di pubblica utilità, che ricadono sul privato, al quale viene in cambio affidata la gestione dell'opera e il diritto di trattenere i ricavi derivanti dal servizio reso<sup>103</sup>.

La diffusione del ricorso a fondi privati per la realizzazione dei progetti infrastrutturali non implica che i finanziamenti pubblici siano venuti meno.

---

<sup>102</sup>G. Piperata, *Infrastrutture*, cit., 2022

<sup>103</sup>G. Piperata, *Infrastrutture*, cit., 2022

Invero, soprattutto dopo la recente pandemia Covid-19, numerosi sono stati i fondi pubblici stanziati per colmare i mancati introiti dovuti alle ingenti limitazioni alla libertà di circolazione della popolazione.

Tuttavia, vi è il rischio che ciò si ponga in contrasto con la già citata normativa europea in materia di aiuti di Stato (v. *supra* cap.2 par.3.4) che sono espressamente vietati ad eccezione delle ipotesi di cui al secondo comma dell'art.107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'atteggiamento della Corte di giustizia chiamata a giudicare sulle possibili violazioni del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri per aver concesso finanziamenti pubblici destinati al settore infrastrutturale è stato in alcuni casi più severo, in altri più tollerante facendoli rientrare nell'eccezione degli “aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro” (art.107 comma 3 lett.b)).

Tuttavia, la preventiva valutazione da parte della Commissione europea sulla compatibilità con il diritto europeo è necessaria e, pertanto, andrà effettuata di volta in volta mediante l'applicazione dei già citati criteri individuati dalla Corte di giustizia nella sentenza *Altmark* (v. *supra* cap.2 par.3.4).

In particolare, con specifico riguardo alla realizzazione di progetti infrastrutturali, la Corte di giustizia nella causa C-288/2011 P, *Leipzig/Halle Airport v. Commissione*, ha affermato che ciò che è dirimente ai fini della valutazione di compatibilità è l'utilizzo successivo che sarà fatto dell'infrastruttura: se sarà preminente l'interesse generale, allora il finanziamento pubblico potrà essere considerato conforme alla normativa europea mentre sarà contrario a quest'ultima qualora dovesse prevalere il fine commerciale.

Dunque, da quanto esposto emerge l'importanza delle reti infrastrutturali nel circuito economico e sociale del nostro Paese e, allo stesso tempo, la complessità connessa alla loro realizzazione e gestione.

## **2. La liberalizzazione del settore ferroviario**

Il trasporto ferroviario è stato oggetto di un complesso processo di liberalizzazione avviato sulla spinta dell'Unione Europea al fine di garantire la conformità dell'assetto dell'infrastruttura ferroviaria italiana alla normativa comunitaria.

L'esame del processo citato è funzionale alla comprensione delle ragioni per cui, pur avendo il nostro Paese recepito le direttive europee in materia, l'indipendenza tra il gestore della rete ferroviaria e la gestione del servizio medesimo suscita alcune perplessità che hanno portato, tra le altre cose, alla condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

### **2.1 Le ragioni della liberalizzazione del settore ferroviario**

Il settore ferroviario è stato a lungo caratterizzato dalla presenza di un unico grande operatore pubblico nazionale, Ferrovie dello Stato italiane, preposto sia alla gestione della infrastruttura ferroviaria che alla gestione del servizio medesimo.

Nel corso degli anni, tuttavia, l'affermarsi dei principi del libero mercato e della libera concorrenza a livello europeo, ha dato origine all'esigenza di ridisegnare l'organizzazione del servizio ferroviario italiano in quanto non più compatibile con il diritto europeo.

Infatti, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nel definire la politica europea in materia di concorrenza, individua quattro grandi settori d'azione: repressione degli accordi restrittivi della concorrenza e degli abusi di posizione dominante; controllo delle concentrazioni tra imprese; liberalizzazione dei settori economici soggetti a monopolio; controllo sugli aiuti di Stato<sup>104</sup>.

Alla luce di tale incompatibilità, a partire dagli anni Novanta, l'Unione Europea ha avviato un processo di liberalizzazione volto all'apertura alla concorrenza di attività che in precedenza erano esercitate in regime di monopolio.

---

<sup>104</sup>B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione del mercato dei trasporti ferroviari in Italia*, in *Diritto.it*, 2007 <https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

Secondo parte della dottrina, l'Unione Europea avrebbe potuto optare per tre diverse alternative: la liberalizzazione economica, la liberalizzazione amministrativa e la regolazione asimmetrica.

La prima consiste nell'eliminazione dei diritti esclusivi e speciali spettanti ad una o più imprese operanti in regime di monopolio così da rimuovere le barriere legali e permettere il libero accesso al mercato ad altri operatori economici privati.

La liberalizzazione amministrativa, invece, è volta a semplificare le regole per l'accesso al mercato in modo da renderne più appetibile l'ingresso; si pensi alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o alla dichiarazione di inizio attività (DIA) che, in presenza di determinate condizioni, si sostituiscono alle autorizzazioni, nulla osta, permessi, concessioni e licenze.

L'Unione Europea, tuttavia, ha optato per la regolazione asimmetrica che, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre par.1.6) consiste nella fissazione di regole asimmetriche tra i vari operatori economici privati in virtù della disparità delle condizioni di partenza dovuta alla presenza di uno o più operatori in posizione dominante. Su questi ultimi gravano obblighi e responsabilità speciali finalizzati a riequilibrare il mercato (si pensi all'obbligo di accesso alla rete ferroviaria)<sup>105</sup>.

Il processo di liberalizzazione del settore ferroviario si caratterizza per una peculiarità: la presenza di un'infrastruttura non facilmente duplicabile, sia per ragioni tecniche che per gli elevati costi economici richiesti, che ha fatto sì che solamente la gestione del servizio ferroviario sia stata aperta alla concorrenza, ossia all'ingresso di nuovi operatori economici privati.

La gestione della rete ferroviaria, invece, come più volte detto, proprio in quanto quest'ultima si configura come monopolio naturale, è affidata ad un unico soggetto, RFI, a cui, tuttavia, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre par.2.5), è stato imposto di consentire l'accesso alla rete da parte degli operatori economici privati che intendano erogare il servizio del trasporto ferroviario.

---

<sup>105</sup> B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione*, cit., 2007  
<https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

Invero, in assenza di tale obbligo, il vecchio gestore unico, disponendo di una risorsa della quale i nuovi gestori sono privi, la rete, sarà tentato di escludere i nuovi gestori dall'uso della rete o di ostacolarli in ogni modo, proprio per impedire che la fetta del mercato della gestione che esso occupa venga erosa progressivamente dai nuovi gestori<sup>106</sup>.

È chiaro, dunque, che l'obbligo di accesso alla rete è finalizzato a garantire un accesso equo e non discriminatorio ed è strumentale alle esigenze di liberalizzazione e di tutela della concorrenza.

Tuttavia, tale processo di liberalizzazione ha sempre incontrato diversi ostacoli da parte dei vari Stati membri restii a ridurre l'intervento pubblico nel settore ferroviario.

Infatti, l'atteggiamento degli Stati membri, generalmente valutato come l'espressione di posizioni protezionistiche ed eccessivamente prudenziali circa le prospettive del mercato libero nascondeva, a ben vedere, un profilo ulteriore e di ben altro spessore socio – politico: si trattava, alla base, di una generale ritrosia degli ordinamenti statali verso quella che i cittadini avrebbero potuto percepire come una retrocessione delle garanzie degli interessi della collettività, che da sempre erano state al centro, o quantomeno all'origine, dell'intervento pubblico in economia<sup>107</sup>.

È proprio l'esigenza di tutelare gli interessi della collettività in relazione a quei servizi, come quello ferroviario, che ricoprono importanti funzioni di pubblica utilità, che ha portato all'affermarsi della nozione di “servizio di interesse economico generale”.

Si tratta di una particolare tipologia di servizi in cui, pur permanendo l'esigenza di assicurare un mercato concorrenziale, è previsto il riconoscimento di una serie di garanzie.

Tra queste ultime rientra la garanzia di accesso ai servizi medesimi in favore della collettività. Invero, l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce il principio del rispetto, da parte dell'UE, dell'accesso ai servizi di interesse economico generale, purché non si ponga in contrasto con il diritto europeo.

---

<sup>106</sup> G. Corso, *I beni pubblici come strumento essenziale dei servizi di pubblica utilità*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2003.

<sup>107</sup> R. Jr. Flacco, *La garanzia di imparzialità*, cit. 2014.

Non è un caso, dunque, che proprio in quei settori in cui vi è l'esigenza di una particolare tutela degli interessi della collettività, siano state istituite apposite autorità amministrative (si pensi all'ART per il trasporto ferroviario o all'autorità garante delle comunicazioni nel settore delle telecomunicazioni e dell'audiovisivo) con funzioni di regolazione e di vigilanza.

## **2.2. Le fasi della liberalizzazione a livello europeo**

Volgendo uno sguardo alle singole fasi della liberalizzazione a livello europeo, è opportuno preliminarmente menzionare che la naturale tendenza ad una configurazione di tipo monopolista del trasporto ferroviario e la forte componente sociale del servizio medesimo hanno reso particolarmente difficile l'applicazione dei principi generali in materia di concorrenza contenuti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Di conseguenza, sin dai primi anni, il servizio ferroviario è stato oggetto di una disciplina *ad hoc*. Invero, l'avvio della politica comune dei trasporti risale al Memorandum della Commissione europea al Consiglio “sull'orientamento da dare alla politica comune dei trasporti” del 1961 che fissò tre obiettivi fondamentali: l'armonizzazione delle condizioni di esercizio tra le varie modalità di trasporto, l'integrazione comunitaria dell'industria trasportistica e l'organizzazione generale del settore nel quadro del mercato comune<sup>108</sup>.

I principi base del Memorandum, tra cui l'obbligo di neutralità degli Stati in materia di concorrenza tra le diverse modalità di trasporto, erano già ispirati all'esigenza di liberalizzare il trasporto ferroviario.

Tuttavia, i tempi non erano ancora troppo maturi per dare avvio ad un vero e proprio processo di liberalizzazione per il quale, come sopracitato, bisognerà attendere gli anni Novanta.

---

<sup>108</sup>Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti, Tra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato. Rapporto 2019, Maggioli Editore.

Lo stesso trattato sul funzionamento dell'Unione Europea dedica apposite norme al trasporto ferroviario (artt.90-100) che si pongono in linea con i principi fondamentali in materia di concorrenza contenuti nel trattato medesimo ma che, tuttavia, tengono conto della peculiarità del settore in esame.

In via meramente esemplificativa è possibile menzionare il già citato art.93 TFUE (v. *supra* cap.1 par. 3.4) che dispone la compatibilità con il diritto dell'Unione Europea degli aiuti pubblici finalizzati al coordinamento dei trasporti o alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico e l'art.96 del medesimo trattato, ai sensi del quale “è fatto divieto ad uno Stato membro di imporre ai trasporti effettuati all'interno dell'Unione l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione”.

Oltre alle disposizioni contenute nel trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la disciplina del trasporto ferroviario è contenuta anche in regolamenti e direttive che sono stati adottati nel corso degli anni e che hanno dato origine ad un sistema regolatorio europeo finalizzato alla liberalizzazione del servizio ferroviario.

La Direttiva 29 luglio 1991 n.440 segna il punto di partenza di un lungo percorso normativo articolato in più fasi successive (...) e rappresenta tutt'oggi il riferimento sistematico fondamentale della materia, avendo posto le coordinate essenziali lungo le quali si è andata poi delineando la successiva evoluzione normativa<sup>109</sup>.

Il fine della Direttiva consiste nell'adeguare il sistema ferroviario dei vari Stati membri alle esigenze del mercato unico al fine di migliorarne l'efficienza.

Ai sensi dell'art.1 della direttiva in esame, tale obiettivo deve essere perseguito “assicurando l'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie; separando la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'esercizio di servizi di trasporto da parte delle imprese ferroviarie, operando una separazione contabile obbligatoria e una separazione organica o istituzionale facoltativa; risanando la struttura finanziaria delle imprese ferroviarie; garantendo il diritto d'accesso alle reti ferroviarie degli Stati membri per

---

<sup>109</sup>R. Jr. Flacco, *La garanzia di imparzialità*, cit. 2014.

le associazioni internazionali di imprese ferroviarie, nonché per le imprese ferroviarie che effettuano trasporti combinati internazionali di merci”.

Inoltre, ai sensi dell'art.4, “gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le imprese ferroviarie dispongano, in materia di direzione, gestione, amministrazione e controllo amministrativo, economico e contabile interno, di uno status di indipendenza secondo cui esse dispongono, in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e di una contabilità separati da quelli degli Stati”.

Si promuove, pertanto, l'autonomia gestionale delle ferrovie dei vari Stati membri attraverso la separazione tra la gestione della rete e la gestione del servizio e viene, inoltre, esteso al settore del trasporto ferroviario il principio di libera prestazione dei servizi, disponendo un diritto di accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria degli Stati membri a favore delle imprese ferroviarie e delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie stabilite nel territorio dell'U.E. in possesso di licenza.

La direttiva ha introdotto temi che sono quanto più attuali possibile, specie per quanto riguarda la separazione tra la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'esercizio del trasporto medesimo che costituisce, ancora oggi, un tema dibattuto e che ha portato alla condanna dell'Italia da parte dell'Unione Europea.

Successivamente sono state adottate due ulteriori direttive, 19 giugno 1995 n.18 e 19, dedicate la prima, al rilascio delle licenze per le imprese ferroviarie e, la seconda, alla ripartizione delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria ed alla riscossione dei diritti dovuti per l'utilizzo della stessa.

La direttiva 19/1995 è degna di nota in quanto, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre par.2.4), ha introdotto il regime dei canoni di accesso all'infrastruttura che consente l'utilizzo della rete da parte di una molteplicità di operatori economici privati in concorrenza.

Le tre direttive citate sono state successivamente modificate dalle direttive 26 febbraio 2001 n. 12, 13 e 14 che prendono il nome di “primo pacchetto ferroviario europeo”.

Il fine di tale pacchetto è stato quello di insistere sulla necessità di rendere quanto più possibile agevole l'accesso all'infrastruttura ferroviaria da parte degli operatori

economici privati così da realizzare la già citata (v. *supra* par.1.1) “concorrenza a valle” non potendosi conseguire quella “a monte” e favorire l'erogazione del servizio sempre più efficiente.

Tra le novità del “primo pacchetto ferroviario” vi rientrano:

- 1) la liberalizzazione del traffico ferroviario internazionale di merci, entro marzo 2003, sulla c.d. “Rete TERFN (Trans European Rail Freight Network: 50.000 Km di rete europea) ed entro marzo 2008 dell'intero settore merci (internazionale e nazionale);
- 2) la necessaria separazione fra attività di infrastruttura e attività di trasporto, attraverso assetti organizzativi delle aziende nazionali pubbliche che garantiscono bilanci di esercizio finanziario distinti;
- 3) il divieto, per il soggetto incaricato del rilascio delle licenze, dell'assegnazione delle tracce e dell'imposizione dei pedaggi, di esercitare attività di trasporto e suo obbligo di indipendenza dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale;
- 4) la necessità di istituire un organismo per la regolazione della concorrenza nel settore dei servizi ferroviari<sup>110</sup>.

Pochi anni dopo, l'Unione Europea ha adottato il “secondo pacchetto ferroviario” costituito dal regolamento 29 aprile 2004 n.881 e dalle direttive 29 aprile 2004 n.49, 50, 51.

Il regolamento citato ha istituito l'Agenzia ferroviaria europea (ERAEN) che, come già sopracitato (v. *supra* cap.1 par.1.1), concorre all'attuazione della normativa comunitaria e all'integrazione delle reti ferroviarie europee al fine di rimuovere gli ostacoli alle frontiere nazionali.

Le tre direttive, invece, riguardano rispettivamente la sicurezza delle ferrovie, che verrà esaminata meglio in seguito (v. oltre par. 4.1), l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale e lo sviluppo delle ferrovie comunitarie con specifico riguardo all'estensione dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria.

---

<sup>110</sup>B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione*, cit., 2007  
<https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

Con la direttiva 51/2004, l'Unione Europea ha inteso favorire l'eliminazione di qualsiasi barriera all'erogazione dei servizi di trasporto ferroviario in Europa in ottemperanza al principio della libera prestazione dei servizi.

L'idea, dunque, è quella di liberalizzare quanto più possibile il trasporto ferroviario al fine di migliorarne l'efficienza grazie alla concorrenza tra i vari operatori economici privati e fronteggiare la sempre maggiore diffusione di modalità di trasporto alternative (si pensi al trasporto su gomma).

Successivamente, l'Unione Europea ha varato il “terzo pacchetto ferroviario” che si compone delle direttive 23 ottobre 2007 n.58 e 59 al fine di creare uno spazio europeo unico integrato rendendo il trasporto ferroviario più competitivo e attraente per gli utenti.

Le principali novità di tale pacchetto ruotano intorno a tre tematiche: il trasporto internazionale, la certificazione dei macchinisti e la tutela dei diritti dei viaggiatori.

Quanto al primo aspetto, le direttive citate hanno aperto la strada al trasporto internazionale dei passeggeri. È stato, infatti, consentito alle imprese dei vari Stati membri di effettuare trasporti transfrontalieri.

Quanto al secondo aspetto, invece, è stata introdotta una licenza unitaria per i macchinisti al fine di creare un meccanismo armonizzato a livello europeo di certificazione delle competenze e delle responsabilità degli stessi.

Infine, sono stati previsti nuovi diritti a favore dei viaggiatori e migliorati quelli già esistenti con conseguente previsione di obblighi in capo alle imprese ferroviarie di offrire adeguate forme di tutela in casi particolari, come la perdita dei bagagli o l'assistenza alla persona con mobilità ridotta.

Da ultimo, l'Unione Europea, a partire dal 2016, ha adottato il “quarto pacchetto ferroviario” che, come già detto (v. *supra* cap.1 par.1.3), si compone di tre direttive e tre regolamenti ed è volto a completare lo spazio ferroviario europeo, rimuovendo le barriere rimanenti così da raggiungere la piena liberalizzazione del trasporto ferroviario.

Inoltre, tale pacchetto ha introdotto l'obbligo di separazione istituzionale tra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio del trasporto ovvero, in alternativa, laddove la struttura di *holding* resti la preferita dello Stato membro, condizioni più rigorose a tutela dell'indipendenza del gestore con procedure di verifica in capo alla Commissione medesima<sup>111</sup>.

### 2.3. La liberalizzazione nell'ordinamento giuridico italiano

Volgendo uno sguardo al recepimento nel nostro ordinamento giuridico della normativa europea finora esaminata, è opportuno evidenziare come la normativa italiana in materia di trasporti in generale (non solo quelli ferroviari) non segua uno schema ordinato gerarchicamente come quella comunitaria. Se a livello europeo è, infatti, possibile individuare i principi di fondo ai quali si ispirano la politica della concorrenza e la politica comune dei trasporti, nulla di analogo è rintracciabile nella normativa nazionale che, in assenza di un disegno legislativo programmatico e di lungo termine, si compone principalmente di documenti di mero recepimento di quanto disposto in sede comunitaria e di una costellazione di interventi di natura urgente o straordinaria volti a sanare i disequilibri e le perturbazioni che di volta in volta si sono manifestate nel settore dei trasporti<sup>112</sup>.

I primi interventi importanti in ambito ferroviario risalgono al 1985 con la già citata (v. *supra* cap. 1 par. 5.1) trasformazione dell'Amministrazione autonoma Ferrovie dello Stato in ente pubblico economico dotato di personalità giuridica e la conseguente acquisizione di autonomia gestionale al pari di ogni altra impresa commerciale.

Pochi anni dopo, nel 1993, l'ente pubblico economico è stato trasformato in una società per azioni avente come unico azionista il Ministero del Tesoro e ciò ha contribuito al raggiungimento dell'obiettivo di garantire una maggiore autonomia nei confronti dello Stato.

---

<sup>111</sup>M. Delsignore, *il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 2, 2014

<sup>112</sup>B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione*, cit., 2007

<https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

Negli anni a seguire, nel pieno del processo di liberalizzazione avviato a livello europeo, il nostro Paese ha iniziato a recepire quanto disposto in sede comunitaria.

Come già più volte citato (v. *supra* par.1.2 e 2.1), uno dei principali profili di contrasto tra l'assetto ferroviario italiano sussistente negli anni Novanta e la normativa europea risiedeva nella coincidenza in capo ad uno stesso soggetto della gestione dell'infrastruttura e del servizio ferroviario.

Non è un caso, infatti, che l'Unione Europea, sin dalle primissime direttive finalizzate alla liberalizzazione del trasporto ferroviario, avesse posto l'attenzione sull'esigenza di separare tale gestione.

Per conseguire tale obiettivo furono individuate quattro soluzioni:

- 1) due società distinte (infrastruttura e trasporto) direttamente controllate dal Tesoro;
- 2) la società dell'infrastruttura controllata direttamente dal Tesoro e quella di trasporto controllata dalla capogruppo Ferrovie dello Stato;
- 3) il mantenimento dell'infrastruttura in casa Ferrovie dello Stato e il solo scorporo societario del ramo trasporto, da mantenere nel perimetro del Gruppo;
- 4) infine, il modello che venne poi realizzato, con la capogruppo Ferrovie dello Stato in posizione di controllo delle due società<sup>113</sup>.

Le prime due soluzioni furono considerate premature per l'epoca e di non facile realizzazione e furono, pertanto, scartate.

La terza soluzione si poneva in contrasto con la normativa comunitaria in quanto avrebbe portato all'instaurazione di un rapporto di controllo tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e l'erogatore del servizio ferroviario.

La quarta soluzione, invece, si configurava come la più in linea con il disegno europeo determinando una scissione all'interno di Ferrovie dello Stato tale da garantire la separazione tra la gestione della rete e la gestione del servizio.

Dunque, con il decreto del Presidente della Repubblica 277/1998 è stata recepita la direttiva europea 440/1991 ed è stata introdotta "l'autonomia gestionale delle imprese

---

<sup>113</sup>AA.VV, *Le concessioni di infrastrutture* cit., 2019

ferroviarie; b) la possibilità di risanamento della struttura finanziaria delle imprese ferroviarie; c) la separazione contabile o costituzione di imprese separate per la gestione della rete e dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia; d) la libertà di accesso al mercato dei trasporti di passeggeri e di merci per ferrovia da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie che espletano servizi di trasporti combinati internazionali di merci, in conformità agli articoli 59 e seguenti del Trattato CE ed a condizioni non discriminatorie che garantiscano lo sviluppo della concorrenza nel settore ferroviario”<sup>114</sup>.

L'art.4 del presente decreto ha sancito l'autonomia e l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura dalle imprese operanti nel settore dei trasporti.

Tra le principali novità vi è, inoltre, il superamento dell'istituto della concessione con quello della licenza che è più idoneo alla liberalizzazione del trasporto ferroviario.

Infatti, la licenza, a differenza della concessione, presuppone, ai fini del rilascio, il mero accertamento del possesso dei requisiti tecnici e finanziari dell'impresa che intende accedere alla rete ferroviaria, dietro pagamento di un canone.

La concessione, invece, presuppone una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione competente che coinvolge, oltre al possesso dei requisiti prima citati, anche valutazioni di pubblico interesse.

Da tale decreto emerge che il nostro ordinamento giuridico ha optato in prima battuta per una separazione contabile tra la gestione della rete e l'esercizio dell'attività ferroviaria.

In seconda battuta, invece, è stata disposta la scissione societaria: la Divisione infrastruttura di Ferrovie dello Stato italiane è confluita in un nuovo soggetto societario appositamente istituito, RFI mentre, tutte le attività inerenti al servizio dei trasporti sono state affidate ad una nuova società, Trenitalia S.p.A.

Nel 2003 il legislatore ha provveduto ad un riordino della materia con il già citato decreto legislativo 188/2003 che ha dato attuazione alle direttive europee

---

<sup>114</sup>Art.2 d.P.R. 277/1998

12,13,14/2001 ed ha ribadito e rafforzato i due principi cardine della liberalizzazione: l'autonomia tra le imprese che gestiscono l'infrastruttura ferroviaria e quelle che svolgono l'attività di trasporto ed il diritto per queste ultime di accedere all'infrastruttura ferroviaria a condizioni non discriminatorie<sup>115</sup>, che verrà esaminato meglio in seguito (v. oltre par.2.5).

Invero, l'art. 11 del suddetto decreto, confermando quanto già disposto dal D.P.R. 277/1988, statuisce che “il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è soggetto autonomo ed indipendente, sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, dalle imprese operanti nel settore dei trasporti”.

Il decreto legislativo 188/2003 è stato abrogato dal già citato decreto legislativo 112/2015 s.m.i. che ha recepito la direttiva europea 21 novembre 2012 n.34 istitutiva dello spazio unico ferroviario europeo.

Ai sensi dell'art.11 di tale decreto, “il gestore dell'infrastruttura di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), è un'entità giuridicamente distinta da qualsiasi impresa ferroviaria e, nelle imprese a integrazione verticale, da qualsiasi altra entità giuridica all'interno dell'impresa”.

Infine, con il decreto legislativo 25 giugno 2019 n.147 è stato recepito il “quarto pacchetto ferroviario”. Tale decreto semplifica le modalità di accesso all'infrastruttura ferroviaria al fine di rimuovere gli ostacoli alla creazione di una rete ferroviaria europea unica.

Da quanto esposto emerge che il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario ha riguardato primariamente l'attività di erogazione del servizio ferroviario in quanto la non duplicabilità della rete ferroviaria ha fatto sì che la gestione di quest'ultima sia rimasta confinata in regime di monopolio e affidata in via esclusiva ad unico soggetto, RFI.

Tuttavia, ciò non toglie che, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre par.2.5), l'obbligo gravante su quest'ultima di consentire l'accesso all'infrastruttura ferroviaria permette,

---

<sup>115</sup>B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione*, cit., 2007  
<https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

per quanto possibile, di sopperire alla mancata possibilità di garantire la “concorrenza a monte”.

Ciò implica che il gestore della rete sia titolare di un ruolo di garante tecnico della concorrenza<sup>116</sup>.

#### **2.4. Le criticità di una liberalizzazione incompiuta**

In dottrina è diffusa l'idea secondo cui la liberalizzazione del trasporto ferroviario non si possa considerare pienamente realizzata.

Le ragioni a sostegno di tale tesi sono molteplici. Tra le più importanti rientra certamente la circostanza per cui, a seguito della già citata separazione societaria che ha portato alla creazione di due distinte società, RFI e Trenitalia, queste ultime sono rimaste sotto il controllo del gruppo Ferrovie dello Stato, trasformato in una S.p.A. *holding* nel 2000.

Invero, sia RFI che Trenitalia sono partecipate al 100% dal Gruppo Ferrovie dello Stato italiane e, dunque, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e il principale erogatore del servizio ferroviario appartengono allo stesso gruppo.

Tale problematica è stata evidenziata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in una segnalazione del 7 agosto 2003 sulla “separazione tra gestione delle infrastrutture e servizi di trasporto ferroviario”.

L'Antitrust ha evidenziato come, “la società holding FS, in virtù dei rapporti di controllo e degli interessi economici in comune con le imprese RFI e Trenitalia, risulta in grado di condizionare le politiche di impresa delle società appartenenti al medesimo gruppo. D'altra parte, le imprese in questione operano nello stesso settore industriale e le azioni intraprese dall'una risultano suscettibili di influenzare l'attività dell'altra, in tal modo incidendo sul risultato economico dell'intero gruppo industriale. Si consideri, infine, che Trenitalia, da un lato, rappresenta il più importante cliente di RFI, dall'altro, in quanto gestore dell'infrastruttura, determina la possibilità per i

---

<sup>116</sup>B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione*, cit., 2007  
<https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

concorrenti di Trenitalia di accedere all'infrastruttura stessa e quindi di entrare sul mercato. Poiché, dunque, le società RFI e Trenitalia sono soggette al controllo dei medesimi azionisti, questi ultimi hanno un interesse ad assicurare che i comportamenti all'interno del gruppo FS siano sufficientemente coordinati”.

Da ciò emerge che, nonostante la separazione societaria, il Gruppo Ferrovie dello Stato italiane si configura tutt'ora come un'unica entità economica.

Invero, per una piena realizzazione del processo di liberalizzazione, sarebbe stato necessario procedere alla già citata separazione proprietaria (v. *supra* cap.1 par. 6.4) ossia la definitiva cessione della titolarità privatistica dei beni infrastrutturali di rete da parte degli ex monopolisti<sup>117</sup>.

Il diritto europeo in materia di separazione tra la gestione dell'infrastruttura e la gestione dell'erogazione del servizio, non si accontenta di una separazione meramente formale ma ne richiede l'effettività sotto il profilo sostanziale per impedire che possa esserci qualsiasi forma di commistione tra le rispettive attività.

Espressiva di tale considerazione è la differenza formale sussistente tra il decreto legislativo 188/2003 il cui già citato art.11 dispone che “il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è soggetto autonomo ed indipendente, sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, dalle imprese operanti nel settore dei trasporti” rispetto alla norma comunitaria da esso recepita, la direttiva 14/2001, che sottolinea in più parti la “necessità di garantire l'indipendenza sul piano giuridico, organizzativo e decisionale” del gestore dell'infrastruttura dalle imprese ferroviarie<sup>118</sup>.

La terminologia “necessità di garantire l'indipendenza” utilizzata dal legislatore europeo evoca, dunque, la necessità di una effettiva separazione.

La stessa Corte di Giustizia, in una controversia tra la Commissione europea e la Francia in relazione alla mancata adozione da parte di quest'ultima delle misure necessarie per garantire che l'ente cui è affidato l'esercizio delle funzioni essenziali sia

---

<sup>117</sup>R. Jr. Flacco, *La garanzia di imparzialità*, cit. 2014.

<sup>118</sup>B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione*, cit., 2007

<https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

indipendente dall'impresa che fornisce i servizi di trasporto ferroviario, ha ribadito l'importanza di una separazione sostanziale.

Invero, ha affermato che «l'indipendenza di cui deve disporre il gestore dell'infrastruttura ferroviaria, prevista all'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, deve essere verificata anche se tale gestore è indipendente dalle imprese di trasporto ferroviario, qualora talune funzioni essenziali continuino ad essere attribuite ad un'impresa ferroviaria. Pertanto, come sostiene l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, la DCF resta soggetta ai requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 91/440 e all'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2001/14, che non possono essere disgiunti. In caso contrario gli Stati membri potrebbero eludere le disposizioni di dette direttive creando un gestore dell'infrastruttura che, pur essendo indipendente, delegherebbe talune funzioni essenziali ad un'impresa ferroviaria, circostanza che contrasterebbe con l'obiettivo, ricordato al considerando 11 della direttiva 2001/14, di assicurare a ciascuna impresa ferroviaria condizioni di accesso eque e non discriminatorie all'infrastruttura ferroviaria»<sup>119</sup>.

Tuttavia, è opportuno menzionare che la Corte di Giustizia ha riconosciuto l'indipendenza di RFI, quale gestore dell'infrastruttura ferroviaria, all'interno della *holding* Ferrovie dello Stato Italiane.

Invero, in più occasioni, pronunciandosi sul modello della *holding* adottato non solo dall'Italia, ma anche da altri Stati membri come la Polonia, la Germania e l'Austria<sup>120</sup>, ne ha riconosciuto la compatibilità con il diritto europeo in quanto i membri del gruppo sono strutture diverse, ciascuno con personalità giuridica distinta ed indipendenza organizzativa.

Ciononostante, come si vedrà meglio in seguito (v. oltre par.3.1 e 3.4), la Corte di Giustizia nel 2013 ha condannato l'Italia per aver violato la normativa europea in quanto il nostro ordinamento giuridico non garantisce un sufficiente grado di

---

<sup>119</sup>Corte di Giustizia UE, 18 aprile 2013, n. C-625/10, Commissione/Francia, par. 49

<sup>120</sup>Cause C-512/10 Polonia (par. 38-44 conclusioni), C-556/10 Germania (par. 59-64 conclusioni) e C-555/10 Austria (par. 53-104 conclusioni)

autonomia di RFI dal Ministero dei Trasporti nella determinazione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria.

Invero, l'art.4 della direttiva 14/2001 dispone che “gli Stati membri istituiscono un quadro per l'imposizione dei diritti rispettando l'indipendenza di gestione di cui dall'articolo 4 della direttiva 91/440/CEE” mentre, l'art.17 del decreto legislativo 188/2003 prevede che il canone di accesso all'infrastruttura di rete debba essere determinato con decreto ministeriale, seppur a seguito di un procedimento pluristrutturato che vede l'inevitabile coinvolgimento del gestore della rete, RFI.

Oltre al problema della separazione tra gestore della rete ferroviaria e gestore del servizio, è possibile individuare ulteriori ostacoli alla piena liberalizzazione del trasporto ferroviario nel nostro ordinamento giuridico.

Uno studio di una notevole dottrina<sup>121</sup> ha svolto una analisi del tema in esame ed ha individuato una serie di barriere che rendono poco appetibile l'ingresso nel mercato ferroviario di nuovi operatori economici privati:

- 1) limiti di interoperabilità dei diversi sistemi ferroviari nazionali;
- 2) elevati costi di avviamento (acquisizione di materiale rotabile, di personale specializzato e dei diritti di accesso alla rete commerciale, limitata disponibilità di terminal e depositi ecc.), uniti alla scarsità di mercati sia primari che secondari per gli *assets* principali (anche per le problematiche legate all'interoperabilità), la quale si traduce in un innalzamento dei costi non recuperabili;
- 3) asimmetrie informative, di natura sia tecnica che commerciale;
- 4) dinamica di mercato debole e, soprattutto per le merci, estremamente sensibile alle oscillazioni congiunturali dei sistemi economici nazionali;
- 5) elevato costo unitario del lavoro;
- 6) elevata conflittualità che caratterizza il settore e che si riflette sulla regolarità e sulla certezza dell'esercizio dei servizi;
- 7) operatori dominanti frequentemente sussidiati, anche nei segmenti commerciali, a prezzi spesso al di sotto dei costi unitari;

---

<sup>121</sup>E. Celli e L. Pettinari in *Piazza.r. – Op. cit.*, p.26

- 8) ostilità dell'ambiente, caratterizzato quasi sempre dalla presenza di operatori dominanti di proprietà pubblica, spesso in possesso di *assets* strategici e di rapporti consolidati con i gestori delle reti e dei terminal;
- 9) assenza di Autorità di regolazione e/o di organismi di vigilanza indipendenti, dotati di esperienza sufficientemente consolidata e di strutture tecniche idonee ad assicurare un'adeguata supervisione su un settore così complesso ad evitare rischi di potenziali *regulatory lag e regulatory capture*<sup>122</sup>.

Il tema dei limiti di interoperabilità dei sistemi ferroviari nazionali di cui al punto 1) è molto attuale ed ha a che vedere con la compatibilità tecnica del materiale rotabile con l'ingresso di nuovi operatori economici privati nel mercato ferroviario.

Infatti, l'interoperabilità non è altro che la capacità del sistema ferroviario di permettere la circolazione sicura e senza soluzione di continuità dei treni<sup>123</sup>.

È chiaro dunque che, in presenza di tecnologie arretrate e di ostacoli tecnici all'ingresso di nuovi operatori economici privati vi è il rischio che si finisca per vanificare il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria e, di conseguenza, di limitare la concorrenza.

Proprio per tale motivo, la Commissione europea ha predisposto degli strumenti volti a favorire l'interoperabilità. Si tratta delle Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI) che, ai sensi dell'art.2 della direttiva “interoperabilità” 11 maggio 2016 n.97, sono “una specifica adottata a norma della presente direttiva di cui è oggetto ciascun sottosistema o parte di un sottosistema, al fine di soddisfare i requisiti essenziali e garantire l'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione”.

Il fine è, dunque, quello di conseguire un'armonizzazione tecnica del sistema ferroviario europeo così da renderne più agevole l'accesso dal punto di vista pratico.

I punti 7) e 8) sono strettamente legati alla figura *dell'incumbent* e al tema dell'abuso di posizione dominante che verranno esaminati meglio in seguito (v. oltre par.2.5) e

---

<sup>122</sup>B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione*, cit., 2007

<https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

<sup>123</sup>Art.2 direttiva europea 97/2016

costituiscono un forte ostacolo alla creazione di un mercato quanto più possibile concorrenziale.

Quanto al punto 9, invece, è opportuno sottolineare che la presenza di un monopolio naturale, quale la rete ferroviaria, rende necessaria l'esistenza di un'autorità di regolazione idonea a supervisionare il settore in esame e che sia indipendente tanto dagli apparati ministeriali quanto anche dai soggetti regolati.

Come più volte detto, nel settore ferroviario tale ruolo è ricoperto dall'ART e, in precedenza, dall'URSF di cui è stata contestata l'indipendenza dal Ministero dei trasporti (v. *supra* cap.1 par.2).

Anche in tal caso, come per la separazione tra la gestione della rete e la gestione del servizio, il requisito dell'indipendenza non deve soltanto essere riconosciuto sul piano formale, ma va anche mantenuto nel concreto svolgersi dell'azione di queste autorità. I due fenomeni che maggiormente lo possono mettere in discussione sono, da un lato, la possibilità di condizionamento che il regolatore può subire da parte dei soggetti regolati e, al lato opposto, quello che le amministrazioni indipendenti si trovino, in virtù proprio della loro indipendenza, a esercitare le loro funzioni al di fuori di un preciso quadro di responsabilità. Sotto il primo profilo, diventa importante il rafforzamento delle autorità amministrative sul piano tecnico, anche con l'attribuzione di adeguati strumenti di conoscenza e di informazione sul settore regolato, rivolto a sottrarre le stesse dall'influenza che i soggetti regolati sono in grado di esercitare sulle scelte regolatorie in virtù delle maggiori risorse e delle maggiori informazioni di cui dispongono. Sotto il secondo profilo, è fondamentale il perfezionamento del sistema di accountability delle amministrazioni, finalizzato a definire chiaramente come le stesse siano chiamate a rispondere del loro operato sul piano della competenza tecnica e a compensare in questo modo la loro sottrazione al circuito politico-rappresentativo<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> M. Bombardelli, *Le autorità amministrative indipendenti. Report annuale — 2013 — Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 4/2012, in particolare pp. 5 e ss.

Dunque, da quanto esposto si comprendono le ragioni per cui, secondo parte della dottrina, il processo di liberalizzazione del settore ferroviario si possa considerare incompiuto, non pienamente realizzato.

## **2.5. L'abuso di posizione dominante e obbligo di contrarre**

Come già detto, la non duplicabilità della rete ferroviaria implica che la gestione della rete sia affidata ad un unico soggetto e ciò conduce ad una configurazione di tipo monopolista del trasporto ferroviario.

Tuttavia, la circostanza per cui il gestore della rete, RFI e la principale impresa erogatrice del servizio ferroviario, Trenitalia, facciano parte di un unico gruppo, Ferrovie dello Stato italiane, che per numerosi anni ha svolto la propria attività, comprensiva tanto della gestione della rete quanto anche dell'erogazione del servizio, in regime di monopolio, implica possibili tensioni con i principi in materia di concorrenza.

Con specifico riguardo a RFI, il collegamento con Ferrovie dello Stato italiane rischia di pregiudicare la garanzia di un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria nei confronti degli operatori economici privati che intendano entrare nel mercato del trasporto ferroviario.

Infatti, ben potrebbe accadere che FS, tramite RFI, finisca con il limitare l'accesso alla rete ferroviaria in favore delle società facenti parte della S.p.A. *holding* e, soprattutto, di Trenitalia.

Dato il ruolo di ex monopolista ricoperto da FS e l'inevitabile posizione dominante che tutt'ora ricopre tramite le società controllate, una condotta di tal tipo è idonea a integrare la fattispecie di abuso di posizione dominante ossia, di un illecito concorrenziale.

Invero, non sono mancate condanne da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nei confronti di FS per abuso di posizione dominante realizzato tramite le sue controllate RFI e Trenitalia e che verranno esaminate meglio in seguito (v. oltre par. 3.4).

A livello europeo l'abuso di posizione dominante è regolato dall'art.102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ai sensi del quale: “è incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo. Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- 1) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;
- 2) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;
- 3) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;
- 4) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi”.

Da ciò emerge, dunque, che la posizione dominante non è vietata in sé bensì, ne è vietato lo sfruttamento abusivo.

Il contenuto dell'art.102 corrisponde a quello dell'art.3 della legge 10 ottobre 1990 n.287 con cui il nostro Paese si è dotato di una normativa antitrust nazionale: “è vietato l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante”.

È possibile distinguere tra due tipologie di abuso di posizione dominante: abuso di sfruttamento e abuso di esclusione.

I primi riguardano comportamenti con i quali l'impresa dominante si limita a sfruttare il proprio potere di mercato nei confronti dei propri contraenti, al fine di realizzare profitti sovra competitivi (il caso più frequente è rappresentato dal comportamento di un'impresa che restringe la produzione per realizzare un aumento dei prezzi). Invece, i secondi riguardano condotte commerciali finalizzate ad estromettere i concorrenti, aumentandone i costi di ingresso sul mercato ovvero precludendo loro gli sbocchi o

gli approvvigionamenti, con l'intento di monopolizzare il mercato ed estrarne rendite monopolistiche a danno dei consumatori<sup>125</sup>.

Nel primo caso, dunque, la condotta posta in essere dall'impresa in posizione dominante è lesiva della clientela in quanto, generalmente, si traduce in un aumento dei prezzi.

Nel secondo caso, invece, ad essere danneggiati sono gli interessi degli altri concorrenti che si trovano di fronte a barriere di ingresso al mercato più stringenti o, qualora dovessero essere già entrati nel mercato, ostacoli per la permanenza nello stesso.

Affinché possa integrarsi l'illecito concorrenziale di abuso di posizione dominante, è necessario preliminarmente individuare il mercato rilevante che consente di comprendere in quale parte del mercato la dinamica concorrenziale sia in pericolo.

A tal fine, bisogna verificare da un lato, la sostituibilità del bene o del servizio dal lato della domanda e, dunque, la possibilità che i consumatori possano sostituirli con altri beni o servizi e, dall'altro, la sostituibilità dal lato dell'offerta, ossia la possibilità per i produttori di modificare il processo produttivo alla luce delle mutate esigenze dei consumatori (si pensi ad un aumento della domanda per un determinato bene).

Una volta individuato il mercato rilevante, è necessario accertare la sussistenza di alcuni elementi individuati dalla giurisprudenza amministrativa nazionale:

- 1) posizione dominante;
- 2) sfruttamento abusivo della stessa;
- 3) assenza di giustificazioni obiettive preminenti sugli effetti restrittivi della concorrenza<sup>126</sup>.

Quanto al primo punto, la posizione dominante, secondo la definizione classica fornita dalla Corte di giustizia nel caso Hoffman – La Roche (causa 85/76), corrisponde ad una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui

---

<sup>125</sup>V. Lopilato, *Manuale di diritto amministrativo, Parte speciale, Terza edizione*, in Giappichelli Editore, 2021

<sup>126</sup>Cons. Stato, sez., VI, n.7713 del 2020, cit.

trattasi ed ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori<sup>127</sup>.

Dunque, l'impresa che si trova in posizione dominante può agire indipendentemente dai suoi concorrenti in virtù della situazione di potenza economica in cui si trova per un determinato periodo di tempo significativo.

L'impresa in posizione dominante ha, in definitiva, il potere economico di:

- 1) escludere dal mercato i concorrenti;
- 2) rendere gravoso od impedire l'accesso al mercato da parte di nuovi concorrenti;
- 3) influenzare il processo concorrenziale nei mercati collegati<sup>128</sup>.

Quanto, invece, allo sfruttamento abusivo della posizione dominante, l'art.3 della legge 287/1990 prevede una clausola generale (“è vietato l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante”) e un elenco, seppur non tassativo, di fattispecie di abuso:

- 1) “imposizione di prezzi o condizioni contrattuali inique;
- 2) limitazioni alla produzione, agli sbocchi od allo sviluppo tecnico;
- 3) applicazione di condizioni dissimili a parità di prestazioni nei rapporti commerciali con gli altri contraenti;
- 4) contratti con prestazioni supplementari”.

Infine, è necessario che non ci siano giustificazioni obiettive che, per la loro importanza, possano prevalere sugli effetti restrittivi della concorrenza e, dunque, escludere la configurabilità dell'illecito di abuso di posizione dominante.

Con specifico riguardo al servizio del trasporto ferroviario, la condotta di FS, tramite RFI, idonea ad integrare gli estremi di tale illecito consiste nella limitazione dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria ed è dunque riconducibile al punto 2): “impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato (...)”<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup>C. Osti, *Abuso di posizione dominante* in *Enciclopedia del Diritto Annali V*, 2012, pag.1

<sup>128</sup> L. Serra, *Abuso di posizione dominante: il significato, i presupposti e le sanzioni*, in *Altalex*, 2020

<sup>129</sup> Art.3 co.1 lett. b) L.287/90

Concretamente, tale condotta si traduce nel rifiuto di contrarre con nuovi operatori economici privati e, dunque, con i possibili concorrenti, che intendano accedere alla rete ferroviaria al fine di erogare il servizio del trasporto ferroviario.

Può trattarsi di un rifiuto puro e semplice, di imposizione di un prezzo eccessivo, di creazione di una incompatibilità tecnica tra un prodotto o servizio e altri utilizzati da clienti o concorrenti in combinazione con il primo<sup>130</sup>.

È evidente che, alla luce di quanto detto sul processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario (v. *supra* par.2.1,2.2,2.3), la condotta di limitare l'accesso all'infrastruttura ferroviaria si pone in contrasto con la normativa europea e, nello specifico, con i principi in materia di concorrenza tra cui, specialmente, la libera prestazione di servizi che la direttiva 440/91 ha esteso anche al trasporto ferroviario.

Per far fronte al rischio di abuso di posizione dominante da parte di Ferrovie dello Stato italiane, tramite le sue controllate RFI e Trenitalia, è stato stabilito un obbligo legale a contrarre con coloro che intendano entrare nel mercato al fine di erogare il servizio medesimo.

Invero, l'art.5 del già citato decreto ministeriale 138T/2000 dispone che il concessionario della gestione della rete ferroviaria, RFI, è obbligato a:

- a) “garantire la piena utilizzabilità e la costante manutenzione delle linee e infrastrutture ferroviarie;
- b) mantenere adeguati livelli di sicurezza (...);
- c) conformarsi a principi di trasparenza, equità e non discriminazione in materia di:
  - 1) accesso e ripartizione della capacità di infrastruttura;
  - 2) predisposizione e pubblicizzazione del Prospetto Informativo della Rete;
  - 3) rilascio del certificato di sicurezza e controllo rispetto alle prescrizioni tecniche applicabili al trasporto ferroviario (...);
  - 4) applicazione e riscossione dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura”.

Tale obbligo è, dunque, strumentale alla garanzia di un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria a favore delle imprese ferroviarie e, allo

---

<sup>130</sup>C. Osti, *Abuso di posizione dominante* cit., 2012, pag.39

stesso tempo, assicura l'erogazione del servizio ferroviario a tutti gli utenti a condizioni eque.

Invero, il termine “accesso” designa il fenomeno della fruizione da parte di chi intenda esercitare un'attività economica in un determinato mercato (o in una sua frazione), di una rete, appartenente ad un diverso proprietario ma indispensabile al fine della realizzazione dell'iniziativa economica<sup>131</sup>.

La ragione sottesa all'imposizione dell'obbligo di contrarre coincide con la tutela dell'interesse pubblico all'apertura alla concorrenza del trasporto ferroviario di cui beneficiano gli imprenditori del settore e tutti i soggetti della collettività per le ripercussioni in ordine soprattutto all'abbassamento dei prezzi dei servizi che la liberalizzazione porta con sé<sup>132</sup>.

A livello europeo, sin dalle prime direttive preordinate alla liberalizzazione del trasporto ferroviario, è stato affermato il diritto di accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria.

Invero, la direttiva 440/1991, nell'estendere il principio di libera prestazione di servizi anche a quello ferroviario, ha disposto che “le imprese ferroviarie contemplate dal campo di applicazione di cui all'articolo 2 godono di un diritto di accesso, a condizioni eque, all'infrastruttura degli altri Stati membri, per l'esercizio dei servizi di trasporti combinati internazionali di merci<sup>133</sup>”.

Le imprese ferroviarie di cui all'art.2 si identificano con “qualsiasi impresa a statuto privato o pubblico la cui attività principale è rappresentata dalla fornitura di prestazioni di trasporto ferroviario di merci e/o di persone e che garantisce obbligatoriamente la trazione”.

Tale direttiva è stata recepita con il D.P.R. 277/1998 il cui art.6 ha stabilito che “il gestore dell'infrastruttura ferroviaria mette a disposizione delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie di trasporto, secondo quanto previsto dall'articolo 8, la rete e le infrastrutture e presta i servizi nel rispetto

---

<sup>131</sup>M. Ragusa, *Reti e servizi di pubblica utilità: il caso delle comunicazioni elettroniche*, 2007

<sup>132</sup>V. Lopilato, in *Manuale di diritto amministrativo*, cit. 2021

<sup>133</sup>Art. 10 direttiva 440/91

dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento allo scopo di garantire un'utile gestione della rete e di conseguire la massima utilizzazione delle relative capacità”.

Dunque, con tale decreto è stato introdotto il principio del libero accesso alla rete seppur limitato alle sole associazioni internazionali di imprese ferroviarie specializzate nel trasporto passeggeri (a media e lunga distanza) e merci, nonché alle imprese ferroviarie che effettuano trasporti combinati internazionali di merci<sup>134</sup>.

La fissazione del principio del libero accesso alla rete porta con sé la necessaria preventiva determinazione delle condizioni di accesso all'infrastruttura, che verrà esaminata meglio in seguito (v. oltre par.3.1), sia sotto il profilo dei requisiti necessari di cui deve essere in possesso l'impresa ferroviaria che intenda accedere al mercato, che sotto il profilo economico e, dunque, dei canoni di accesso.

Al riguardo, è stata molto importante l'approvazione del “primo pacchetto ferroviario” che ha modificato la direttiva 440/1991 e che, oltre a rimarcare l'importanza di assicurare un diritto di accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria per poter liberalizzare il trasporto ferroviario, ha previsto anche la necessità di garantire che la fissazione delle condizioni citate sia affidata ad un soggetto autonomo ed indipendente.

Infatti, le direttive in questione hanno evidenziato la necessità di garantire che: a) l'esercizio di alcune funzioni di carattere neutrale, come la ripartizione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria e la relativa tariffazione, sia affidato ad un soggetto indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale; b) l'accesso da parte delle imprese ferroviarie alla rete ferroviaria, agli scali merci, scali di smistamento, aree di composizione dei treni, stazioni di deposito, centri di manutenzione ed altre infrastrutture tecniche avvenga su base non discriminatoria<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup>B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione*, cit., 2007

<https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

<sup>135</sup>segnalazione 7 agosto 2003 Autorità garante della concorrenza e del mercato sulla “separazione tra gestione delle infrastrutture e servizi di trasporto ferroviario”.

In particolare, ai sensi dell'art.4 della direttiva 14/2001, spetta al gestore dell'infrastruttura la determinazione dei diritti dovuti per l'utilizzazione di quest'ultima e procedere alla riscossione, mentre allo Stato membro residua il già citato (v. *supra* par.2.4) potere di definizione del quadro per l'imposizione dei diritti di accesso.

Inoltre, l'art.30 della direttiva in esame affida ad un organismo di regolamentazione, che deve essere indipendente sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti e deve assicurare che i diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura fissati dal gestore siano equi e non discriminatori.

Dunque, solamente attraverso un sistema indipendente di imposizione dei diritti citati è possibile garantire da un lato, l'effettività del diritto di accesso all'infrastruttura e, dall'altro, l'assenza di ingerenze da parte dell'amministrazione statale.

Volgendo uno sguardo al nostro ordinamento giuridico, quanto alla presenza di un organismo di regolamentazione che sia indipendente con funzioni di garanzia di un accesso equo, il più volte citato decreto legislativo 112/2015 affida all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) la fissazione dei criteri per la determinazione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura da parte del gestore di quest'ultima<sup>136</sup>.

Dunque, l'ART è titolare di un potere di controllo che è di fondamentale importanza in quanto, se si lasciasse al proprietario della rete la libertà di definire, ad esempio, i canoni di accesso all'infrastruttura, è evidente che, in ragione dei suoi possibili interessi, anche nella gestione del servizio, nonostante la separazione contabile o strutturale, il rischio sarebbe quello di non assicurare il principio del pari trattamento<sup>137</sup>.

Tuttavia, il recepimento del “primo pacchetto ferroviario” e dei principi in esso contenuti da parte del legislatore nazionale ha suscitato alcune perplessità.

Come già detto (v. *supra* par.2.4), infatti, la Corte di Giustizia nel 2013 ha condannato l'Italia per aver violato la normativa europea in quanto il nostro ordinamento giuridico

---

<sup>136</sup>Art.17 decreto legislativo 112/2015

<sup>137</sup>V. Lopilato, in *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 2021

non garantisce un sufficiente grado di autonomia di RFI dal Ministero dei Trasporti nella determinazione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria.

Le ragioni che hanno portato a tale condanna ruotano intorno all'art.17 del decreto legislativo 188/2003 che costituiva, al tempo, la normativa di riferimento in materia.

“Ai fini dell'accesso e dell'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, acquisita una motivata relazione da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, previo parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (...) è stabilito il canone dovuto per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale. Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria, sulla base di quanto disposto al comma 1, calcola il canone dovuto dalle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e dalle imprese ferroviarie per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla riscossione dello stesso”.

Inoltre, il comma 11 del medesimo articolo aggiunge che “con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sono definiti il quadro per l'accesso all'infrastruttura ed i principi e procedure per l'assegnazione della capacità di cui all'articolo 27 e per il calcolo del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all'articolo 20”.

Pur lasciando l'esame delle argomentazioni delle parti al prosieguo del capitolo (v. oltre par.3.4), è opportuno porre l'attenzione sul fatto che a suscitare dubbi sulla compatibilità di tale normativa al diritto europeo siano stati la previsione dell'approvazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ai fini della determinazione del canone di accesso ed il parere dei soggetti appartenenti al circuito politico.

Invero, in base all'art.17, residuavano in capo al gestore di rete competenze meramente esecutive, volte al calcolo materiale e alla riscossione degli importi dovuto a titolo di diritto di utilizzo<sup>138</sup>.

Proprio per tale motivo la Corte di giustizia ha condannato l'Italia in quanto, data la strumentalità della determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura ad un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura medesima, i gestori della rete devono poter avere un certo margine di flessibilità nella fissazione dell'importo dovuto e non limitarsi al semplice calcolo di quest'ultimo sulla base delle indicazioni fornite dall'apparato ministeriale.

Invece, la disciplina attuale contenuta nel decreto legislativo 112/2015 valorizza il ruolo e la maggiore autonomia di RFI e stabilisce che: “fermo restando il generale potere di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (...), l'Autorità di regolazione dei trasporti (...) definisce, fatta salva l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura (...), i criteri per la determinazione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria da parte del gestore dell'infrastruttura” (comma 1) e che “il gestore dell'infrastruttura ferroviaria, sulla base di quanto disposto al comma 1, determina il canone dovuto dalle imprese ferroviarie per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla riscossione dello stesso” (comma 2) ”<sup>139</sup>.

Risulta evidente, dunque, che tale normativa si pone in piena conformità al quadro europeo, normativo e giurisprudenziale. Infatti, da una parte essa recepisce l'art. 29, par. 1, direttiva 2012/34/UE e conferisce al gestore della rete il ruolo di determinare e riscuotere i canoni nell'ambito di un quadro tariffario che rispetti la sua indipendenza gestionale. Dall'altra, essa assicura al gestore dell'infrastruttura la flessibilità tariffaria richiesta dalla Corte di Giustizia; come si può notare da un rapido confronto fra la disciplina precedente e quella vigente, infatti, il ruolo ministeriale si affievolisce e, da decisorio, diviene di mero indirizzo<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup>R. Jr. Flacco, *La garanzia di imparzialità*, cit. 2014.

<sup>139</sup>Art.17 decreto legislativo 112/2015

<sup>140</sup>L.Belviso, *Il sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria a seguito dell'adozione della delibera n.96/2015 dell'ART in Rivista della regolazione dei mercati, Fascicolo 1*, 2016

Da quanto esposto emerge quanto sia importante, ai fini della piena realizzazione del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario, che RFI non subisca condizionamenti esterni nel procedimento di determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria.

## 2.6. La dottrina *delle essential facilities*

In dottrina, sia a livello europeo che a livello nazionale, è stata elaborata una teoria in grado di giustificare l'imposizione dell'obbligo di contrarre in tutti quei casi in cui ciò sia funzionale a consentire l'utilizzo di una "infrastruttura essenziale".

Tale dottrina è emersa per la prima volta nella giurisprudenza americana e si è, poi, diffusa a livello europeo e, successivamente, a livello nazionale, grazie all'intervento, rispettivamente, della Commissione europea e delle autorità nazionali preposte alla tutela della concorrenza.

L'*essential facilities doctrine* è quella teoria che ammette la limitazione del potere di mercato che ad un operatore economico deriva dall'essere titolare di una risorsa scarsa, in favore di altri imprenditori operanti nel medesimo settore o, comunque, esercenti attività economica connessa e bisognosa di quel bene (o servizio) per la propria realizzazione<sup>141</sup>.

Invero, tale teoria è facilmente applicabile in quei settori preposti all'erogazione dei servizi qualificabili come "servizi a rete", ossia servizi per la cui prestazione è necessario l'utilizzo della rete, dell'infrastruttura (da cui il termine "infrastruttura essenziale").

Inoltre, i "servizi a rete", come già detto (v. *supra* par.1.1), si caratterizzano per l'impossibilità o grande difficoltà di duplicare l'infrastruttura per ragioni di carattere tecnico, economico o giuridico (si pensi alle esigenze di tutela dell'ambiente) ed è proprio la non duplicabilità che giustifica la previsione di un obbligo di contrarre con coloro i quali intendano fare uso dell'infrastruttura per l'erogazione del servizio.

---

<sup>141</sup>M.Ragusa, *Reti e servizi di pubblica utilità: il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Giustizia amministrativa*, 2007

Affinché si possa applicare tale dottrina è necessaria la sussistenza di determinati requisiti:

- 1) la risorsa deve essere essenziale per lo svolgimento di un'attività da parte del soggetto richiedente;
- 2) la risorsa deve essere insostituibile e materialmente accessibile da parte del richiedente;
- 3) non devono sussistere obiettive ragioni che giustifichino un rifiuto da parte del soggetto titolare della risorsa<sup>142</sup>.

È chiaro, dunque, che il settore ferroviario si presta all'applicazione di tale dottrina in quanto la rete ferroviaria si configura come una risorsa economica la cui duplicabilità non è realizzabile, sia per ragioni tecniche, strutturali, che in quanto antieconomica.

Allo stesso tempo, la rete ferroviaria costituisce una infrastruttura essenziale, ossia necessaria per poter erogare il servizio ferroviario.

Perciò, tanto la non duplicabilità della rete quanto anche la natura di infrastruttura essenziale fanno sì che l'uso della risorsa e, dunque, l'accesso alla rete ferroviaria, debba essere concesso anche contro la volontà del proprietario.

Volgendo uno sguardo ai primi sviluppi dell'*essential facilities doctrine*, è stato sin da subito individuato un nesso tra il diritto di accesso all'infrastruttura e la normativa antitrust.

Infatti, la giurisprudenza americana, in particolare, ha ritenuto che costituisca violazione dello Sherman Antitrust Act<sup>1</sup> (ossia la più antica legge antitrust degli Stati Uniti d'America) il diniego di accesso ad un'infrastruttura in presenza di quattro condizioni:

- 1) l'infrastruttura essenziale è controllata da un monopolista;
- 2) il concorrente si trova nell'impossibilità di duplicare l'infrastruttura essenziale;
- 3) il monopolista ha negato ad un concorrente di accedere all'infrastruttura;
- 4) l'accesso è tecnicamente o economicamente possibile<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup>M. Granieri e R. Pardolesi, *Licenza obbligatoria ed essential facilities nell'antitrust comunitario*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2004

<sup>143</sup>F. Bladucci, *L'accesso alle reti nel diritto della concorrenza e la liberalizzazione del mercato dell'energia parte prima*, capitolo 2, 2008

Infatti, l'art.2 della legge antitrust citata vieta di “monopolizzare, o tentare di monopolizzare, o riunirsi o accordarsi segretamente con chiunque per monopolizzare qualsiasi parte del mercato o del commercio tra i vari Stati, o con nazioni straniere”.

L'idea sottesa a tale dottrina risiede, dunque, nel fatto che, essendo la previsione dell'obbligo di accesso all'infrastruttura in capo al proprietario di quest'ultima strumentale all'apertura ad un mercato concorrenziale, la violazione di tale obbligo è idonea ad integrare gli estremi di un illecito concorrenziale.

Volgendo uno sguardo alla giurisprudenza comunitaria e alla prassi applicativa della Commissione europea, è opportuno menzionare che la Corte di giustizia non ha mai espressamente riconosciuto l'*essential facilities doctrine* pur avendovi fatto implicitamente riferimento in diverse occasioni.

Infatti, il giudice comunitario, in numerosi casi in cui era controversa l'applicazione dell'art. 82 CE (oggi art.102 TFUE), ha affermato che abusa della propria posizione dominante l'impresa che, essendo titolare di una infrastruttura essenziale, neghi ingiustificatamente ad un concorrente (attuale o potenziale) l'accesso a tale infrastruttura. Ciò, in concreto, è il teorema dell'*essential facilities doctrine*, anche se, per descrivere l'abuso, la giurisprudenza comunitaria si riferisce, più in generale, al *refusal to supply* o abuso di natura escludente<sup>144</sup>.

A livello nazionale, anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha in più occasioni richiamato la dottrina dell'*essential facilities*, specialmente nei servizi di interesse economico generale.

In un consistente numero di casi, infatti, l'Autorità ha applicato ad imprese titolari di infrastrutture essenziali il principio di speciale responsabilità, che impone all'impresa dominante di astenersi da comportamenti di per sé non abusivi, che tuttavia possono danneggiare ulteriormente la concorrenza<sup>145</sup>.

Degno di nota al riguardo è un provvedimento adottato dall'AGCM al termine di un'istruttoria avviata il 6 novembre 1997 nei confronti della Società nazionale metanodotti (SNAM) volta a verificare la sussistenza di una fattispecie di abuso di

---

<sup>144</sup>F.Bladucci, *L'accesso alle reti*, cit. 2008

<sup>145</sup>F.Bladucci, *L'accesso alle reti*, cit. 2008

posizione dominante sui mercati sia del trasporto del gas naturale nella rete nazionale di gasdotti sia dell'attività di distribuzione primaria di gas naturale e che si è conclusa con una condanna.

Invero, l'AGCM ha affermato che: “la dottrina delle infrastrutture essenziali ha trovato un proprio riconoscimento anche nei precedenti di quest’Autorità, sia nell’ambito dell’articolo 2 che dell’articolo 3 della legge n. 287/90. Dall’analisi dei casi in materia di abuso di posizione dominante, l’Autorità ha individuato nel rifiuto di accesso a infrastrutture considerate essenziali una limitazione ed un impedimento alla produzione, agli sbocchi o accessi al mercato e al progresso tecnologico. In particolare, l’Autorità, uniformandosi ai principi espressi in sede comunitaria, ha affermato che il rifiuto dell’accesso, senza un giustificato motivo, ad una infrastruttura essenziale da parte di un’impresa monopolista integra gli estremi di abuso di posizione dominante, se il rifiuto è volto a riservare a sé un’attività su un mercato distinto, ma contiguo, a quello riservato. Inoltre, secondo consolidati principi della giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia di concorrenza, un’impresa in posizione dominante ha una ‘speciale responsabilità’, in ragione della quale le è fatto divieto di porre in essere qualsiasi comportamento atto a ridurre la concorrenza od ostacolarne lo sviluppo nei mercati in cui, proprio per il fatto che vi opera un’impresa in posizione dominante, la struttura della concorrenza risulta già indebolita. (...)”<sup>146</sup>.

Come già detto, la dottrina *dell'essential facilities* si può applicare al settore del trasporto ferroviario, anche alla luce della posizione dominante di cui è titolare Ferrovie dello Stato italiane tramite le sue controllate RFI e Trenitalia.

## **2.7. La necessità di una regolazione asimmetrica**

Nel settore del trasporto ferroviario, la più volte citata presenza di un monopolio naturale, da un lato e la permanenza nel mercato dell'ex monopolista (anche detto “*incumbent*”) e, dunque, di Ferrovie dello Stato italiane, dall'altro, comporta la

---

<sup>146</sup>AGCM, A-221 Snam Tariffe di Vettoriamento, provv. n. 6926 del 25.02.1999, in Bollettino, 1999, 8, pp. 5 ss., punti 152-153.

necessità di ricorrere ad un modello regolatorio particolare: la regolazione asimmetrica.

La regolazione asimmetrica dei mercati è uno strumento utile al fine di riequilibrare situazioni di dominanza di una o più imprese. Essa consiste nell'imposizione di regole asimmetriche tra gli operatori. Il livello della regolazione può essere abbassato per gli operatori nuovi entranti (cd. *Newcomer*) oppure, come più spesso accade, innalzato per gli operatori con una posizione di dominanza. I *remedies* imposti agli operatori dominanti consistono in limitazioni alla loro libertà imprenditoriale quali, ad esempio obblighi di concludere accordi con altri operatori, obblighi di orientamento ai costi dei propri servizi e più generali obblighi di trasparenza<sup>147</sup>.

Pertanto, i *remedies* non sono altro che obblighi asimmetrici che sono volti, con specifico riguardo al trasporto ferroviario, a consentire il più volte citato accesso equo e non discriminatorio alla rete ferroviaria così da riequilibrare il mercato.

La *ratio* di fondo, dunque, risiede sempre nell'esigenza di aprire alla libera concorrenza il settore del trasporto ferroviario in quanto ostacolata dalla presenza di un monopolio naturale.

Gli obblighi asimmetrici possono essere di vario tipo:

- 1) obblighi asimmetrici di trasparenza e informazione;
- 2) obblighi di negoziare o di contrarre accordi con altri operatori<sup>148</sup>.

Quanto al punto 1), è opportuno menzionare che Ferrovie dello Stato, in quanto ex monopolista, gode di un bagaglio di informazioni, frutto dell'esperienza passata, nettamente superiore rispetto a quelle di cui sono a conoscenza gli operatori economici privati che sono intenzionati ad entrare nel mercato del trasporto ferroviario.

Tali informazioni fanno sì che l'ex monopolista si trovi in una posizione più favorevole rispetto a quella dei nuovi entranti in quanto, conoscendo le dinamiche del mercato,

---

<sup>147</sup>M. Orofino, *Governance e comunicazioni elettroniche: il procedimento per la regolazione asimmetrica nel settore delle comunicazioni elettroniche: novità e criticità*, in *AIR Archivio Istituzionale della Ricerca*, 2007

<sup>148</sup> M. Orofino, *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell'ordinamento multilivello*, in *Giuffrè*, 2008

le possibili fluttuazioni dello stesso ed i relativi costi, è in grado di gestire al meglio il rischio d'impresa riducendolo quanto più possibile.

Dall'altro, invece, ciò si traduce in un disincentivo per i potenziali concorrenti ad entrare nel mercato in quanto non in possesso delle informazioni necessarie per assumere decisioni che siano economicamente vantaggiose.

Gli obblighi asimmetrici di trasparenza e informazione sono, pertanto, un tipico strumento volto a superare l'asimmetria informativa e, di conseguenza, a ridurre il *gap* conoscitivo esistente tra l'ex monopolista e gli altri operatori economici privati così da rendere più appetibile per questi ultimi l'ingresso nel mercato.

Quanto agli obblighi di negoziazione e di contrarre accordi con altri operatori, invece, è stato già esaminato l'obbligo di contrarre gravante su RFI al fine di garantire un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria (v. *supra* par.2.5).

Come già detto, l'obbligo in questione è accompagnato dalla necessaria predeterminazione dei requisiti e delle modalità per l'accesso alla rete ed è proprio qui che entra in gioco la regolazione asimmetrica.

Il gestore della rete ferroviaria, RFI, pur essendo il soggetto preposto alla determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura ed alla ripartizione della capacità della stessa, che verranno esaminati meglio in seguito (v. oltre par.3.2, 3.3), non è libero nel farlo.

Infatti, l'Autorità di regolazione dei trasporti ricopre in tale ambito un ruolo molto importante: ai sensi dell'art.37 del decreto-legge 201/2011 predispone i “criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura” in modo tale da garantire un accesso all'infrastruttura paritario e non discriminatorio.

Dunque, RFI, in sede di determinazione dei requisiti per l'accesso all'infrastruttura deve attenersi ai criteri fissati dall'ART.

Si tratta di un regime giuridico speciale volto ad impedire che RFI, in quanto controllata da Ferrovie dello Stato italiane, ex monopolista, possa porre in essere comportamenti discriminatori e limitare l'accesso alla rete.

L'Autorità di regolazione dei trasporti provvede, inoltre, a vigilare sulla corretta applicazione dei criteri dalla stessa fissati da parte del gestore dell'infrastruttura.

Da quanto esposto emerge, dunque, che l'idea di fondo dell'istituto della regolazione asimmetrica consiste nel garantire, proprio in quei settori, come quello ferroviario, caratterizzati da una naturale configurazione di tipo monopolista, una concorrenza che sia quanto più possibile aperta all'ingresso di nuovi operatori economici privati attraverso la previsione di obblighi particolari rivolti a quei soggetti che, in virtù della posizione dominante di cui sono titolari, sono in grado di ostacolare il raggiungimento di tale obiettivo.

### **3. L'indipendenza del gestore della rete dagli erogatori del servizio ferroviario**

L'importanza dell'esigenza di assicurare l'indipendenza del gestore della rete dagli erogatori del servizio ferroviario, specialmente alla luce dei principi europei in materia di mercato e di concorrenza, è stata esaminata in modo approfondito nei paragrafi appena esposti.

Tuttavia, è opportuno esaminare in che modo, allo stato attuale, si provvede all'adozione del sistema di imposizione dei diritti di accesso all'infrastruttura e del sistema di ripartizione della capacità della stessa che sono volti a garantirne un accesso equo e non discriminatorio alla rete.

Inoltre, un esame più dettagliato della giurisprudenza europea e nazionale (v. oltre par. 3.3) consentirà di inserire le tematiche finora trattate in un contesto più pratico e meno teorico.

### 3.1 I sistemi di imposizione dei diritti di accesso all'infrastruttura

Un'impresa ferroviaria che intenda accedere all'infrastruttura ferroviaria al fine di erogare il relativo servizio è tenuta a soddisfare determinati requisiti e, inoltre, a corrispondere al gestore della rete un canone.

Lo strumento attraverso il quale RFI provvede periodicamente a determinare le condizioni di accesso all'infrastruttura ferroviaria è il prospetto informativo della rete.

L'art.14 del decreto legislativo 112/2015 dispone, infatti, che “il prospetto informativo della rete descrive le caratteristiche dell'infrastruttura disponibile per le imprese ferroviarie e contiene informazioni sulle condizioni di accesso all'infrastruttura ferroviaria in questione. Il prospetto informativo contiene, inoltre, le informazioni sulle condizioni di accesso agli impianti di servizio connessi alla rete del gestore dell'infrastruttura e di fornitura dei relativi servizi”.

Secondo quanto stabilito dal più recente Prospetto informativo adottato a dicembre 2023, un'impresa ferroviaria che intenda accedere all'infrastruttura ferroviaria deve:

- 1) essere in possesso di licenza, rilasciata dalle competenti Autorità, idonea allo svolgimento del servizio che intende effettuare;
- 2) essere in possesso, o dimostrare di aver presentato domanda di rilascio, del titolo autorizzatorio nei casi in cui tale titolo è richiesto dalla normativa vigente;
- 3) essere in possesso, o dimostrare di aver presentato domanda di rilascio, del certificato di sicurezza volto ad attestare l'esistenza di un'organizzazione aziendale con il mantenimento nel tempo di adeguati livelli di sicurezza (vedi Figura 1).

Invece, se il richiedente è una persona fisica o giuridica diversa da un'impresa ferroviaria, all'atto della richiesta di capacità, deve dimostrare a RFI di appartenere ad una delle categorie di cui all'art. 3 lett. cc) del D.lgs. 112/15 e sottoscrivere, qualora non sia già titolare di Accordo Quadro, lo schema di Accordo riportato in appendice 7 per la partecipazione al processo annuale di allocazione della capacità. Il richiedente potrà designare l'IF che effettuerà, per suo conto, il servizio sulla rete di RFI, previa sottoscrizione del Contratto di Utilizzo dell'Infrastruttura, fino a 30 giorni prima la data prevista di effettuazione del trasporto, dando evidenza a RFI dell'avvenuta

accettazione da parte dell'impresa ferroviaria. All'atto della designazione l'impresa ferroviaria dovrà essere in possesso della documentazione di cui ai punti 1) e 2) sopracitati, nonché del certificato di sicurezza relativo alle linee oggetto di richiesta<sup>149</sup>.

Quanto al primo requisito, il soggetto preposto al rilascio della licenza è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in ottemperanza a quanto disposto dall'art.3 lett.s) del decreto legislativo 112/2015.

Quanto, invece, al certificato di sicurezza unico si distinguono due ipotesi: qualora a richiedere l'accesso sia un'impresa ferroviaria che effettua servizi in più di uno Stato membro dell'Unione europea, l'autorità preposta al rilascio è l'European Railway Agency; invece, in caso di impresa ferroviaria che effettua servizi esclusivamente in Italia e sino alle stazioni di confine, l'impresa stessa potrà scegliere se rivolgersi ad ERAEN oppure ad ANSFISA.

Come già detto, ai fini dell'accesso alla rete, oltre a dover soddisfare i requisiti appena citati, le imprese ferroviarie sono anche tenute a corrispondere un canone al gestore dell'infrastruttura.

Infatti, la necessità di determinare i pedaggi ferroviari è conseguenza naturale del processo di liberalizzazione che ha interessato il trasporto ferroviario a partire dalla direttiva 91/440/CEE. Solo con la rottura dell'identità fra la gestione della rete e del servizio, infatti, è sorta la preoccupazione di assicurare al gestore dell'infrastruttura la corresponsione del pedaggio, inteso quale corrispettivo pagato dalle imprese ferroviarie al gestore stesso per poter esercitare il diritto a far circolare un proprio treno sulla rete ferroviaria nazionale<sup>150</sup>.

L'attività di determinazione dei pedaggi per l'accesso all'infrastruttura è particolarmente complessa in quanto devono essere bilanciati diversi interessi in gioco.

Da un lato, vi è l'interesse delle imprese ferroviarie che intendono accedere alla rete a che il pedaggio sia determinato in modo equo, non discriminatorio e che sia sostenibile

---

<sup>149</sup>PIR, dicembre 2023, cap.3.2

<sup>150</sup>L.Belviso, *Il sistema dei canoni di accesso*, cit., 2016

da un punto di vista economico e, dall'altro, quello di RFI a che l'importo del pedaggio sia calcolato in modo tale da consentire di coprire i costi necessari per la gestione dell'infrastruttura e assicurare, di conseguenza, l'equilibrio di bilancio.

Dalla determinazione di un pedaggio in grado di coprire i costi deriva, inoltre, una maggiore garanzia di un servizio efficiente in quanto pone al riparo da possibili perdite economiche, ma non solo.

Invero, la circostanza per cui le azioni della *holding* Ferrovie dello Stato appartengono interamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze e, dunque, allo Stato, fa sì che una gestione efficiente della rete implichi anche un minore impiego di risorse pubbliche per garantire l'erogazione del servizio del trasporto ferroviario.

Proprio per l'importanza di cui gode l'attività di determinazione del pedaggio ai fini della gestione dell'infrastruttura, è necessario che a svolgere tale attività sia un soggetto che, da un lato, sia quanto più possibile terzo ed imparziale, soprattutto rispetto alle imprese ferroviarie, al fine di evitare ipotesi di conflitto di interessi e, dall'altro, conosca al meglio le proprietà della rete.

Se ci si concentrasse esclusivamente sulla prima esigenza, il soggetto più idoneo sarebbe l'Autorità di regolazione dei trasporti mentre, se si desse precedenza alla conoscenza di informazioni, sarebbe RFI.

Tuttavia, come è stato più volte detto, il legislatore nazionale, in ossequio a quanto disposto a livello europeo (direttiva 34/2012), ha affidato la determinazione dei pedaggi a RFI nel rispetto dei criteri previamente fissati dall'ART cui spetta anche il ruolo di supervisore.

Quest'ultima provvede alla fissazione di tali criteri con cadenza quinquennale. La delibera più recente è stata pubblicata il 31 maggio 2023 (delibera 95/2023).

Con tale delibera l'ART ha revisionato i criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria approvati con la precedente delibera 18 novembre 2015 n.96.

Il merito di entrambe le delibere risiede nell'aver conciliato le esigenze sopraesposte in quanto, da un lato, riconoscono al gestore dell'infrastruttura ampi spazi di

flessibilità nel calcolo delle tariffe e, dall'altro, dettano anche misure volte a rafforzare l'indipendenza dello stesso dagli operatori economici del mercato<sup>151</sup>.

Quanto al primo aspetto, è importante notare come sia stato recepito quanto affermato dalla Corte di giustizia nella causa 369/2011, che ha portato alla già citata condanna dell'Italia nel 2013, in merito alla già citata (v. *supra* par.2.5) necessaria flessibilità del gestore dell'infrastruttura.

Prescindendo da un esame dettagliato del contenuto della delibera 95/2023, è opportuno soffermarsi su due aspetti: da un lato, la logica da seguire per la determinazione dei diritti e, dall'altro, i principi cui deve ispirarsi RFI nel calcolo concreto del pedaggio.

Quanto al primo aspetto, la Misura 4 dispone la necessaria:

- a) definizione, a regime, di un periodo di regolazione su base quinquennale, fatte salve specifiche deroghe;
- b) individuazione del perimetro dei costi pertinenti da parte del GI o dell'operatore di impianto, e relativa valorizzazione;
- c) definizione di obiettivi di efficientamento sui costi operativi (...);
- d) definizione delle modalità di determinazione del pedaggio da parte del GI o dei corrispettivi da parte dell'operatore di impianto, a partire dai costi definiti (...);
- e) utilizzo efficace ed ottimale dell'infrastruttura ferroviaria.

Quanto al secondo aspetto, invece, la misura 23 indica, come principi da seguire, la trasparenza, la semplicità, la predeterminazione, la struttura modulare, la correlazione ai costi e alle condizioni di mercato e la compensazione tra componenti.

Entrambi gli aspetti sono molto importanti in quanto costituiscono la sintesi delle due esigenze in gioco contrapposte sopra menzionate, da un lato, delle imprese ferroviarie e, dall'altro, del gestore dell'infrastruttura.

Infatti, l'ancoraggio del pedaggio ai costi necessari per la gestione dell'infrastruttura consente a RFI di conseguire l'obiettivo dell'equilibrio economico finanziario e favorisce l'erogazione di un servizio quanto più possibile efficiente.

---

<sup>151</sup>L.Belviso, *Il sistema dei canoni di accesso*, cit., 2016

Allo stesso tempo, una puntuale applicazione dei principi di trasparenza, di semplicità e di predeterminazione fa sì che le imprese ferroviarie siano al riparo da possibili condotte discriminatorie di RFI e si possano effettuare tutte le valutazioni necessarie, in termini economici, ai fini dell'accesso alla rete ferroviaria.

Inoltre, i principi di modulazione, di correlazione ai costi ed alle condizioni di mercato accrescono l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura. Infatti, secondo il principio di modulazione, il gestore dell'infrastruttura deve disporre di un'ampia gamma di strumenti di modulazione, così da ottimizzare le tariffe in funzione degli obiettivi economici da raggiungere. Il principio di correlazione ai costi e alle condizioni di mercato è una logica conseguenza del principio precedente. Sulla base di esso, infatti, mentre alcune componenti del pedaggio mirano a coprire soltanto i costi sostenuti, altre possono essere costruite in base a logiche commerciali; in altre parole, si delinea una tariffa non parametrata soltanto ai costi sostenuti per l'erogazione dei servizi del pacchetto minimo d'accesso, ma calcolata in relazione ad ulteriori finalità economiche che il gestore della rete, quale imprenditore, intende perseguire<sup>152</sup>.

Alla luce di tali criteri, RFI ha provveduto a dicembre 2023 alla concreta determinazione del canone di accesso all'infrastruttura nel già citato Prospetto informativo della rete che sarà sottoposto alla verifica di conformità ai criteri sopra esposti, da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

### **3.2 Il sistema di ripartizione della capacità**

Data l'unicità e la non duplicabilità della rete ferroviaria, è necessario che il gestore della rete provveda a ripartire la capacità dell'infrastruttura.

Infatti, per capacità si intende il massimo numero di treni che possono impegnare per un determinato arco di tempo l'infrastruttura ferroviaria.

Alla luce delle richieste di accesso alla rete ferroviaria da parte degli operatori economici privati, spetta al gestore dell'infrastruttura, attraverso il Prospetto

---

<sup>152</sup>L.Belviso, *Il sistema dei canoni di accesso*, cit., 2016

informativo della rete, ripartire la capacità dell'infrastruttura e assegnare le tracce orarie e i servizi.

Le imprese ferroviarie richiedenti sono tenute a presentare le richieste di tracce e servizi tramite un'apposita piattaforma e dovranno indicare, una serie di dati quali, ad esempio:

- 1) l'appartenenza di una traccia ad una “missione”;
- 2) le specifiche dei servizi commerciali;
- 3) l'ipotesi di turno del materiale rotabile collegati all'insieme delle tracce richieste;
- 4) lunghezza del materiale rotabile programmata per ciascuna traccia richiesta;
- 5) per le richieste di tracce internazionali, passeggeri e merci, la località di origine/destino estera e l'impresa ferroviaria *partner* estera (...)<sup>153</sup>.

Con specifico riguardo a tale ultimo punto, è opportuno menzionare che il gestore dell'infrastruttura, nel determinare l'orario di servizio, deve riservare una certa capacità di quest'ultima proprio per le tracce relative ai trasporti internazionali.

A tal fine, deve consultarsi con i soggetti competenti in materia di assegnazione della capacità degli altri Stati membri e si tratta, inoltre, di tracce orarie che, salvo casi di assoluta e comprovata necessità, non potranno essere modificate.

Successivamente, provvede ad assegnare le restanti tracce cercando di soddisfare, per quanto possibile, le richieste delle imprese ferroviarie.

Tuttavia, potrebbe accadere che alcune richieste si pongano in contrasto tra di loro e, in tal caso, RFI avvia un processo di coordinamento ed apporta alcune modifiche alle proposte delle imprese.

A tal fine, il prospetto informativo della rete individua quali sono le priorità a cui RFI deve dare precedenza:

- 1) i servizi di trasporto internazionali;
- 2) i servizi di trasporto qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini, disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare fra le imprese ferroviarie, lo Stato e le Regioni;

---

<sup>153</sup>Prospetto informativo della rete, cap.4.2 “descrizione del processo di allocazione della capacità

- 3) i servizi di trasporto ad alta velocità effettuati totalmente o parzialmente su infrastrutture appositamente costruite o adattate ed i servizi di trasporto merci effettuati su linee specializzate per tali servizi, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 101,102 e 106 del TFUE<sup>154</sup>.

A ciò si aggiungono ulteriori criteri da applicare in caso di incompatibilità tra tracce orarie di pari priorità tra cui, da ultimo, l'ordine cronologico di presentazione delle richieste da parte delle imprese ferroviarie.

Il tema dell'assegnazione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria è molto attuale, soprattutto a livello europeo.

Infatti, a luglio 2023, è stata avanzata una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico, che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010.

La relazione di apertura dispone che: “la presente proposta costituisce un’azione chiave del Green Deal europeo e della strategia per una mobilità sostenibile e intelligente. Il suo obiettivo principale è definire un quadro che consenta una gestione più efficiente della capacità e del traffico dell’infrastruttura ferroviaria, migliorando in tal modo la qualità dei servizi e consentendo un aumento del traffico sulla rete ferroviaria. Il conseguimento di tale obiettivo è fondamentale per garantire che il settore dei trasporti contribuisca alla decarbonizzazione”.

L’idea di fondo è, dunque, quella di far sì che il sistema di assegnazione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria sia più efficiente in quanto ciò è fondamentale per il buon funzionamento del settore ferroviario.

A tal fine, è necessario un ruolo più incisivo del gestore dell'infrastruttura nell’attività di assegnazione della capacità di quest'ultima in modo tale da essere in grado di tenere debitamente conto delle molteplici esigenze di trasporto dovute al fatto che i treni presentano caratteristiche anche molto diverse tra loro.

---

<sup>154</sup>Prospetto informativo della rete, cap.4.6.2 “criteri di priorità delle tracce orarie”

Invero, il considerando cinque della proposta prevede che: “il regolamento dovrebbe offrire ai gestori dell'infrastruttura una flessibilità sufficiente per gestire in modo efficace la capacità, garantendo nel contempo che tutte le imprese ferroviarie siano trattate senza discriminazioni in termini di accesso alla rete”.

L'esigenza di conseguire tali obiettivi deriva dal fatto che una parte rilevante della rete ferroviaria europea è prossima alla saturazione e non consente, pertanto, di rispondere alle richieste di accesso all'infrastruttura provenienti dalle imprese ferroviarie.

Oltre a quanto appena esposto, la proposta di regolamento, individua come possibile strumento per far fronte a tale criticità la digitalizzazione dei processi relativi alla capacità dell'infrastruttura che, ai sensi del considerando 8, “contribuirà a rendere i servizi più efficienti e a migliorarne la qualità. Fornirà, inoltre, ai gestori dell'infrastruttura gli strumenti per far fronte ad eventi imprevisti. La proposta mira a garantire che il processo di digitalizzazione in tutti gli Stati membri sia coerente e si traduca in un migliore coordinamento dei servizi ferroviari in tutta l'UE”.

Quanto, invece, al trasporto transfrontaliero che, come sopraccitato, costituisce una priorità per RFI in sede di riparto della capacità, l'intento della proposta è di incrementare il traffico transfrontaliero nello spazio ferroviario unico europeo attraverso una maggiore coerenza e armonizzazione delle norme e delle procedure relative alla gestione della capacità di infrastruttura ferroviaria dei vari Stati membri<sup>155</sup>.

È chiaro, dunque, che il coordinamento tra i vari soggetti preposti all'assegnazione della capacità, che costituiscono la rete europea dei gestori dell'infrastruttura, diventa essenziale.

Inoltre, il considerando 17 dispone che “la gestione dell'infrastruttura ferroviaria non solo richiede una stretta cooperazione tra i gestori dell'infrastruttura, ma anche una forte interazione con le imprese ferroviarie ed altri soggetti interessati direttamente coinvolti nel trasporto ferroviario e multimodale e nelle operazioni logistiche. È

---

<sup>155</sup>Considerando 14 proposta di regolamento 11718/2023

necessario, pertanto, prevedere un coordinamento strutturato tra i gestori dell'infrastruttura e altri soggetti interessati”.

Infine, la proposta di regolamento valorizza il ruolo degli organismi di regolamentazione dei vari Stati membri, prevedendo che tali organismi dovrebbero cooperare a livello di Unione per garantire un'applicazione coerente del quadro normativo e un trattamento coerente dei richiedenti in tutto lo spazio ferroviario europeo unico.

Lo strumento per conseguire tale obiettivo è costituito dalla rete europea degli organismi di regolamentazione del settore ferroviario che dovrebbe svolgere compiti di coordinamento e adottare raccomandazioni e pareri non vincolanti, che non dovrebbero incidere sulle competenze degli organismi di regolamentazione del settore ferroviario o di quelli dei gestori dell'infrastruttura<sup>156</sup>.

Si assiste, pertanto, ad un coordinamento multilivello che coinvolge le imprese ferroviarie, il gestore dell'infrastruttura e l'autorità di regolazione dei trasporti.

### **3.3 La giurisprudenza europea e nazionale**

Da quanto esposto sinora, emerge che i temi trattati sono in continua evoluzione. Proprio per tale motivo si è assistito, negli anni, ad una copiosa giurisprudenza, sia nazionale che europea, che ha riguardato l'assetto dell'infrastruttura ferroviaria italiana.

Un caso molto importante che ha portato alla condanna di Ferrovie dello Stato per abuso di posizione dominante è il caso Arenaways.

Quest'ultima è un'impresa ferroviaria, costituita nell'ottobre 2006, operante nel trasporto ferroviario passeggeri, che nell'aprile del 2008 aveva presentato una richiesta di accesso all'infrastruttura a RFI per un percorso articolato ad anello tra le città di Torino e Milano.

---

<sup>156</sup>Considerando 22 proposta di regolamento 11718/2023

Non avendo ricevuto alcuna risposta, Arenaways reiterava la richiesta ad aprile dell'anno seguente.

Nonostante la richiesta di accesso alla rete fosse molto più ampia, RFI concedeva ad Arenaways l'accesso esclusivamente alla tratta Torino-Milano, senza fermate intermedie e, inoltre, solamente a seguito di diverse procedure di consultazione con le coinvolte Regioni Piemonte e Lombardia, in relazione alla loro competenza in materia di programmazione del trasporto pubblico locale ai sensi del D.lgs. 19 novembre 1997 n. 422 e dell'intervento dell'autorità di regolazione, al tempo, l'URSF posto in essere ai sensi dell'art.59 della legge 99/2009.

Quest'ultima, con decisione del 9 novembre 2010, imponeva di limitare le tracce di Arenaways alle fermate nei capoluoghi di regione, ritenendo altrimenti che lo svolgimento del servizio, di carattere regionale, avrebbe compromesso l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico in corso.

Alla luce di quanto accaduto, il 29 novembre 2010 Arenaways segnalava quanto accaduto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Il 15 dicembre 2010 l'AGCM avviava l'istruttoria nei confronti di RFI e di Ferrovie dello Stato per accertare la sussistenza di comportamenti restrittivi della concorrenza consistenti nella limitazione dell'accesso alla rete ferroviaria favorendo, in tal modo, Trenitalia che, come più volte detto, è una società controllata da FS.

Il 22 settembre 2011, l'AGCM estendeva il procedimento istruttorio nei confronti di Trenitalia per aver partecipato alla condotta escludente Arenaways e, nello specifico, per:

- 1) avere fornito all'URSF, nell'ambito del procedimento avviato ai sensi dell'articolo 59 della legge n. 99/2009 e concluso in data 9 novembre 2010, una rappresentazione idonea ad indurre in errore l'URSF nella valutazione dell'impatto del prospettato ingresso di Arenaways sui propri contratti di servizio pubblico;
- 2) avere adottato un comportamento ostruzionistico nell'ambito del procedimento avviato dall'URSF di riesame della decisione del novembre 2010;

- 3) aver fatto ricorso ad un utilizzo strumentale dei propri treni commerciali, non sussidiati, al fine di “saturare “le tratte sulle quali avrebbe voluto operare Arenaways<sup>157</sup>.

Al di là delle argomentazioni utilizzate dalle parti a sostegno della propria tesi, è importante soffermarsi su quanto affermato dall'AGCM al termine del procedimento istruttorio.

L'AGCM confermava la natura abusiva della condotta posta in essere da parte di FS, RFI e Trenitalia consistita in una articolata e complessa strategia escludente a discapito di Arenaways e qualificata come abuso di posizione dominante.

Nello specifico, ai sensi del punto 358 del provvedimento adottato al termine dell'istruttoria, tale complessa strategia escludente consisteva:

- 1) “nell’ avere, RFI, gestore dell’ infrastruttura essenziale, ritardato ingiustificatamente l’ assegnazione delle tracce richieste da Arenaways, attraverso continui rinvii strumentali, operando in modo discriminatorio rispetto a quanto riscontrato nei casi in cui analoghe tracce sono state richieste dall’ impresa ferroviaria incumbent;
- 2) nell’ avere, Trenitalia, durante i procedimenti URSF e con particolare riguardo al primo di tali procedimenti, fornito una rappresentazione dei fatti oggettivamente fuorviante e di fatto idonea a indurre in errore il regolatore. Ad esito di tale condotta, l’ URSF ha assunto una decisione che ha vietato le fermate intermedie ad Arenaways, riducendo drammaticamente per l’ utenza l’ attrattività dei servizi del nuovo entrante che, di conseguenza, si è trovato costretto ad uscire dal mercato”.

Inoltre, secondo l'AGCM, la condotta in esame aveva prodotto effetti pregiudizievoli non solo nei confronti di Arenaways bensì, anche nei confronti dei consumatori.

Invero, questi ultimi erano stati, in tal modo, privati dell'unica alternativa possibile ai treni di Trenitalia, la quale aveva suscitato in capo all'utenza un'insoddisfazione dovuta alle caratteristiche qualitative e quantitative dei servizi offerti.

---

<sup>157</sup>Provvedimento AGCM n. 23770 del 25 luglio 2012, punto 7.

Una volta accertato l'illecito, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con apposito provvedimento 23370/2012, comminava una sanzione amministrativa pari a centomila euro per RFI e FS, in solido, e pari a duecentomila euro per Trenitalia e FS, in solido.

In seguito, nel 2012, RFI, FS e Trenitalia proponevano ricorso contro l'AGCM nei confronti di Fallimento Arenaways S.p.A., Arenaways S.p.A. per l'annullamento del predetto provvedimento sanzionatorio per difetto di competenza e, in subordine, per eccesso di potere per straripamento su cui si è pronunciato il TAR Lazio, sezione I.

Invero, nella ricostruzione del gruppo FS, l'AGCM non si sarebbe limitata a esercitare i propri poteri in materia antitrust ma si sarebbe di fatto sostituita all'URSF sconfinando in valutazioni di carattere strettamente regolatorio, sia in ordine alle controversie in materia di accesso alla rete sia in ordine alle analisi dell'impatto dei servizi programmati da Arenaways sull'equilibrio economico dei contratti di servizio del trasporto ferroviario regionale<sup>158</sup>.

Quanto al profilo dell'incompetenza dell'AGCM, il TAR Lazio respingeva l'eccezione sull'*an* del potere dell'AGCM ad adottare il provvedimento in esame. Tuttavia, si pronunciava sulle modalità in cui tale potere doveva essere esercitato.

Il tema era, dunque, quello del rapporto tra le funzioni di tutela della concorrenza, spettanti all'AGCM e le funzioni di regolazione nel settore del trasporto ferroviario, di competenza dell'URSF (ora, ART).

Secondo il TAR Lazio, le due competenze erano complementari. In particolare, "l'attività dell'Antitrust è indirizzata in via generale alla protezione dei consumatori e degli interessi concorrenziali tra le imprese, mentre l'attività di vigilanza svolta dall'URSF sui servizi ferroviari, come indicato dall'art. 30, comma 3 della direttiva 2001/14/CE in materia ferroviaria, è finalizzata specificatamente a garantire che i diritti fissati e determinati dal gestore per l'utilizzo delle infrastrutture siano conformi al capo II della stessa direttiva e non siano discriminatori"<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup>D. Maresca e L.Ceffà, *Il riparto di competenze in materia ferroviaria tra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Autorità di Regolazione dei Trasporti alla luce della sentenza Arenaways del T.A.R. Lazio*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo 2| 2014

<sup>159</sup>Punto 4.1 della sentenza in esame

Quanto, invece, alla condotta dell'URSF di limitare in ambito nazionale i servizi ferroviari passeggeri alla luce del possibile impatto che i nuovi servizi potrebbero avere sull'equilibrio economico dei contratti di servizio in essere (art.59 delle 99/2009), il TAR affermava che “le competenze affidate all’URSF in ordine alle possibili limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale restano nell’ambito della generale attività di vigilanza svolta dall’URSF sui servizi ferroviari e non erodono in alcun modo le attribuzioni parimenti generali affidate all’Autorità Antitrust in tema di protezione dei consumatori e degli interessi concorrenziali tra le imprese”<sup>160</sup>.

Tuttavia, pur avendo negato il difetto di competenza, il TAR Lazio riteneva sussistente il vizio di eccesso di potere per straripamento.

Invero, una volta esclusa la configurabilità della condotta del gruppo Ferrovie dello Stato come abuso di posizione dominante escludente nei confronti di Arenaways, riteneva che l'AGCM, nell'effettuare valutazioni circa il metodo di analisi della compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico, fosse andato oltre le proprie attribuzioni.

Nello specifico, “operando una istruttoria parallela ed effettuando valutazioni di merito autonome e completamente confliggenti con l’URSF, l’Autorità si è completamente sostituita all'URSF nell’esercizio di competenze a esso affidate dalla legge. Vieppiù, così facendo, l’Autorità è pervenuta, contestualmente, all’apprezzamento dell’abusività dei comportamenti delle società sanzionate e all’autonoma creazione dell’ambito delle regole tecniche alla cui stregua effettuare l’apprezzamento stesso”<sup>161</sup>.

Per tali ragioni, il TAR Lazio, con sentenza 3398/2014, disponeva l'annullamento del provvedimento 23370/2012 adottato dall'AGCM.

Successivamente, con ricorso 5829/2014, l'AGCM impugnava davanti al Consiglio di Stato la citata sentenza al fine di ottenerne la riforma.

---

<sup>160</sup>Punto 4.2 della sentenza in esame

<sup>161</sup>Punto 7 della sentenza in esame

Pur senza procedere ad un esame approfondito della decisione del Consiglio di Stato, è opportuno soffermarsi su alcuni degli aspetti trattati.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'appello, riteneva necessaria una distinzione tra i vari soggetti coinvolti.

Invero, così pronunciava: “il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. VI), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso NRG 5829/2014 in epigrafe), lo accoglie in parte e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, per quanto di ragione, conferma l'accoglimento del ricorso della FS S.p.A. e respinge i restanti due ricorsi di primo grado di RFI S.p.A. e Trenitalia S.p.A. nei soli sensi di cui in motivazione”<sup>162</sup>.

Quanto al primo soggetto, il Consiglio di Stato rigettava l'appello in quanto l'AGCM non aveva provveduto a dimostrare la partecipazione efficiente di FS nella strategia escludente a danno di Arenaways e, inoltre, non erano presenti indizi seri sull'esistenza di vantaggi economici immediati pari a quelli conseguiti dalle imprese controllate RFI e Trenitalia.

Invero, la sola circostanza per cui società controllate pongano in essere attività abusive, non è sufficiente a dimostrare il coinvolgimento della società controllante, ossia FS.

Nello specifico, “in caso di posizione dominante esercitata da una o più imprese appartenenti ad un Gruppo di imprese, tal appartenenza non è di per sé sufficiente per presumere che anche le imprese, che non pongano in essere la condotta abusiva, abbiano concorso comunque nell'illecito”.

Pertanto, alla luce della mancata prova da parte dell'AGCM del concorso di FS nella condotta abusiva, “l'appello dell'AGCM non è divisibile”.

Invece, rispetto alle altre due società, RFI e Trenitalia, il Consiglio di Stato giungeva ad una diversa conclusione.

Quanto ad RFI, il Collegio riteneva improprio il ricorso a plurime procedure di consultazione delle Regioni coinvolte in quanto, “il punto di diritto era stato già

---

<sup>162</sup>Punto 1 della sentenza in esame

chiarito dal MIT ed al gestore non restò se non di valutare l'appropriatezza nel merito dell'offerta di Arenaways, conoscendo il percorso, le fermate ed il piano tariffario di essa e dei servizi in CdS di Trenitalia eventualmente interferenti e casomai rigettandola sotto il profilo dell'adeguatezza tecnica della gestione e del trasporto"<sup>163</sup>.

Il Collegio, inoltre, giungeva alla medesima conclusione anche in merito al ricorso alla procedura di consultazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art.59 della legge 99/2009.

Quanto, invece, alla posizione di Trenitalia, "questa, già favorita nella specie dai predetti atteggiamenti preclusivi contro Arenaways, a sua volta rappresentò al regolatore un insieme di dati economici in varia guisa sopravvalutati e fuorvianti per dimostrare l'esistenza di effetti nocivi sui CdS in atto, a causa dell'ingresso di detta IF nel mercato del trasporto interregionale passeggeri"<sup>164</sup>.

Pertanto, come sopramenzionato, con sentenza 1101/2021, il Consiglio di Stato escludeva il coinvolgimento della capogruppo Ferrovie dello Stato ma, confermava la condotta di abuso di posizione dominante in capo a RFI e Trenitalia e la relativa sanzione comminata dall'ACGM.

Infine, sul caso in esame, si è recentemente pronunciata la Corte di Cassazione a seguito del ricorso 22827/2021 presentato da Trenitalia contro la sentenza del Consiglio di Stato per motivi inerenti alla giurisdizione nei confronti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nonché nei confronti di Ferrovie dello Stato Italiane e di RFI.

I motivi di ricorso erano i seguenti:

- 1) difetto assoluto di giurisdizione ed eccesso di potere giurisdizionale per avere il Consiglio di Stato esercitato poteri spettanti all'autorità di regolazione dei trasporti;
- 2) diniego di giustizia da parte del Consiglio di Stato per superamento del limite esterno della giurisdizione;

---

<sup>163</sup>Punto 5.3 della sentenza in esame

<sup>164</sup>Punto 6 della sentenza in esame

- 3) diniego di giurisdizione per avere il Consiglio di Stato, nelle sue funzioni di giudice di ultima istanza, omesso di investire la Corte di giustizia dell'Unione Europea della questione pregiudiziale dedotta da Trenitalia nell'atto di appello;
- 4) eccesso di potere giurisdizionale per avere il Consiglio di Stato esercitato i poteri di cognizione e di decisione propri della giurisdizione estesa al merito in relazione a una controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva di legittimità del giudice amministrativo.

È opportuno menzionare che, oltre a Trenitalia, anche RFI ha presentato ricorso contro la sentenza del Consiglio di Stato.

Tenuto conto che i motivi di ricorso sollevati da RFI vertevano su questioni analoghe a quelle appena descritte, la Corte di Cassazione ha deciso di esaminarli parallelamente.

Quanto al primo ed al quarto motivo, la Corte di Cassazione ha ritenuto che il Consiglio di Stato fosse tenuto a ripercorrere le tappe dell'istruttoria condotta dall'AGCM al fine di verificare se la condotta posta in essere da RFI, FS e Trenitalia potesse considerarsi abusiva.

Pertanto, non si è verificata alcuna sostituzione alle valutazioni dell'autorità di regolazione.

Quanto, invece, al secondo motivo, è stato dichiarato inammissibile poiché, si legge nel punto 11, “denunciando l'eccesso di potere giurisdizionale ed il superamento del limite esterno della giurisdizione, RFI e Trenitalia hanno tentato direttamente di rimettere in discussione il merito della valutazione, secondo cui le due società, entrambe in posizione dominante nel mercato ferroviario, realizzarono un abuso escludente di tipo dilatorio in danno di Arenaways: i motivi sono, dunque, volti a contrastare sia la verifica dell'accertamento in fatto compiuta dal Consiglio di Stato, sia la ricostruzione della valutazione in diritto che ne è conseguita”.

Infine, il terzo motivo è stato dichiarato inammissibile in quanto sia RFI che Trenitalia non hanno indicato quale quesito pregiudiziale il Consiglio di Stato avrebbe dovuto sottoporre all'esame della Corte di Giustizia.

Dunque, con sentenza 4291 del 2023, la Corte di Cassazione ha dichiarato inammissibili entrambi i ricorsi confermando, in tal modo, le sanzioni comminate dall'AGCM.

Un'altra vicenda molto importante, più volte menzionata nel corso della trattazione, ha riguardato la questione dell'indipendenza del gestore della rete, RFI, dal Ministero dei trasporti.

Si tratta della causa C-369/2011 avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, presentato ai sensi dell'art.258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, proposto dalla Commissione europea contro la Repubblica italiana per aver violato la normativa europea in quanto l'ordinamento giuridico italiano non garantisce un sufficiente grado di autonomia di RFI dal Ministero dei Trasporti nella determinazione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria.

Il contesto normativo europeo e nazionale sulla cui base si è svolta tale vicenda ruota intorno alle direttive 440/91 e 14/2001 ed agli artt. 11 e 17 del decreto legislativo 188/2003 ed è stato già esaminato in modo approfondito (v. *supra* par.2).

In tale sede è, tuttavia, opportuno ripercorrere le tappe che hanno portato alla condanna dell'Italia ed esaminare le argomentazioni sostenute dalle parti a sostegno della propria tesi.

La Commissione europea, dopo aver ottenuto dalle autorità italiane tutte le informazioni sul quadro normativo nazionale del settore ferroviario, avviava una procedura di infrazione per incompatibilità con il più volte citato “primo pacchetto ferroviario” e provvedeva alla messa in mora della Repubblica italiana.

Nonostante i tentativi di quest'ultima di adeguare la normativa italiana a quella europea, la Commissione europea si determinava a proporre ricorso per inadempimento a causa della persistenza di profili di incompatibilità.

Le censure mosse alla Repubblica italiana concernevano, da un lato, il sistema di imposizione dei diritti di accesso all'infrastruttura e, dall'altro, l'indipendenza dell'organismo di regolamentazione (al tempo, l'URSF).

La seconda questione è stata già esaminata (v. *supra* cap. 2 par.6.4).

Quanto alla prima questione, la Commissione europea sosteneva che la normativa italiana non era in grado di assicurare l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura nella determinazione dei diritti di accesso in quanto, ai sensi dell'art.17 del decreto legislativo 188/2003, a determinare concretamente i diritti medesimi, provvedeva il Ministero dei trasporti generando in tal modo un'ingerenza da parte dello Stato.

Al gestore della rete spettava, pertanto, il solo calcolo dei diritti effettivamente dovuti da ciascuna impresa.

In tal modo, inoltre, l'organismo di regolamentazione non era in grado di esercitare il proprio potere di controllo sui diritti di accesso e sulle relative modalità di calcolo non disponendo di alcun potere nei confronti del Ministro.

Invero, il solo intervento dello Stato consentito dalla direttiva 14/2001 consisteva in incentivi rivolti al gestore al fine di ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e, conseguentemente, il livello dei diritti di accesso così da risparmiare sui fondi che lo Stato destina all'infrastruttura stessa.

Invece, “secondo la Repubblica italiana, dato che l'approvazione ministeriale non mette il gestore dell'infrastruttura al riparo da sanzioni, è evidente che, in presenza di un rilievo da parte dell'organismo di regolazione, il gestore sarà indotto a modificare la propria proposta relativa ai diritti o, se questi risultano già fissati, a formulare una nuova proposta. In caso contrario, l'organismo potrebbe avviare un procedimento che potrebbe sfociare nell'irrogazione di una sanzione<sup>165</sup>.”

Secondo la difesa dello Stato italiano, al Ministero dei trasporti spettava un semplice controllo di legittimità sulla proposta del gestore dell'infrastruttura lasciando, in tal modo, la concreta determinazione del canone di accesso all'infrastruttura al gestore di quest'ultima.

Volgendo uno sguardo al giudizio della Corte, quest'ultima ricorda gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 14/2001 e, soprattutto, quello di assicurare l'indipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura.

---

<sup>165</sup>Punto 36 sentenza Corte di giustizia 3 ottobre 2013, sezione I

Ai sensi del punto 43 della sentenza in esame, “dal considerando 12 di tale direttiva emerge che i sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di assegnazione della capacità dell'infrastruttura dovrebbero incoraggiare i gestori ad ottimizzare l'utilizzo della loro infrastruttura nell'ambito stabilito dagli Stati membri. Orbene, detti gestori non potrebbero giungere ad una tale ottimizzazione mediante il sistema di imposizione dei diritti di utilizzo se il loro ruolo dovesse limitarsi a calcolare l'importo del diritto in ciascun caso concreto, applicando una formula fissata in precedenza mediante decreto ministeriale.”

L'esigenza di fondo, dunque, è quella di assicurare al gestore dell'infrastruttura un certo grado di flessibilità nella determinazione dei canoni di accesso.

Quanto, invece, alla difesa dello Stato italiano, la Corte ritiene che la circostanza per cui il Ministro effettuò un mero controllo di legittimità si configuri come una semplice prassi, priva di un fondamento normativo e non può, pertanto, considerarsi idonea a soddisfare gli obiettivi della direttiva 14/2001.

In ogni caso, un tale controllo di legittimità non dovrebbe spettare al Ministero dei trasporti bensì, all'organismo di regolamentazione.

Per tali motivi, la Corte ha statuito che l'Italia, non garantendo l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura per la determinazione dei diritti di accesso, si è sottratta agli obblighi ad essa incombenti ai sensi della direttiva 14/2001.

Un'altra vicenda degna di nota di Ferrovie dello Stato da parte dell'AGCM è la vicenda Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) che, tuttavia, a differenza del caso Arenaways, si è conclusa con l'accettazione degli impegni.

Si tratta di un'impresa ferroviaria fondata nel 2006 ed operante nel settore del trasporto passeggeri ad alta velocità a partire dal 2011.

NTV, il 4 settembre 2008, si determinava a segnalare all'AGCM la presunta condotta distorsiva della concorrenza posta in essere da FS attraverso la propria controllata RFI.

In tale segnalazione si dava conto:

- 1) della richiesta, inviata dalla stessa società in data 15 aprile 2008 alla società RFI, di accesso ed utilizzo del centro di manutenzione e delle infrastrutture tecniche

costituenti l'Impianto Dinamico Polifunzionale del Nodo di Napoli (di seguito, IDP);

- 2) della richiesta di accesso agli spazi nei fabbricati viaggiatori inviata dalla stessa società in data 26 giugno 2008 alla società RFI, nonché del rinvio opposto da RFI a tali richieste.

A seguito di tale segnalazione, l'AGCM avviava un procedimento istruttorio per presunto abuso di posizione dominante conclusosi con provvedimento 20392/2009.

Dall'istruttoria emergeva che, un anno prima della richiesta di NTV e, nello specifico, il 18 aprile 2007, Trenitalia aveva già presentato domanda di utilizzo dell'IDP cui aveva fatto seguito la stipula del contratto di locazione il 19 dicembre 2008.

In virtù di ciò, RFI rifiutava la richiesta di NTV di accesso all'IDP, in ragione del fatto che l'IDP sarebbe saturato dai treni di Trenitalia e, in particolare, che tale impianto risulterebbe sufficiente per il piano di offerta di Trenitalia relativo agli anni 2009 e 2010 ed insufficiente già a partire dal 2011.

Ciononostante, RFI individuava delle aree alternative, adiacenti all'IDP, in cui NTV avrebbe potuto prestare il proprio servizio.

Tale proposta veniva accettata da NTV ma, tuttavia, una volta predisposta la bozza di convenzione da parte di RFI ed indicato il relativo canone di locazione per l'utilizzo, NTV informava l'AGCM che l'area oggetto della convenzione non poteva considerarsi idonea in quanto necessitava di consistenti modifiche a strumenti urbanistici e di notevoli interventi autorizzatori.

Per tale ragione, il 12 marzo 2009 e, dunque, dopo la segnalazione all'AGCM da parte di NTV, RFI presentava degli impegni ai sensi dell'art.14 *ter* della legge 287/90 volti a favorire l'accesso di NTV all'infrastruttura ferroviaria proprio in quelle aree rispetto alle quali quest'ultima aveva segnalato all'AGCM una possibile condotta escludente posta in essere da parte di FS.

Tali impegni consistevano nella messa a disposizione dell'area denominata "Fascio Traccia Alto" a favore di NTV in ossequio a quanto stabilito nella bozza di convenzione che aveva suscitato le perplessità di quest'ultima.

Inoltre, RFI, specificava che le condizioni economiche connesse alla messa a disposizione di tale area si basavano su criteri oggettivi e che ciò era stato confermato da un'apposita società (Società immobiliari) che aveva ritenuto corretta la valutazione del canone di locazione effettuata da RFI.

Tuttavia, NTV, a fronte degli impegni presentati, formulava delle osservazioni volte ad evidenziare la presenza di vincoli alla costruzione, di carattere amministrativo e/o urbanistico, nell'area in questione la cui rimozione avrebbe richiesto tempi lunghi e non compatibili con l'attività programmata da NTV.

Più nello specifico:

- 1) sull'Area gli strumenti urbanistici vigenti (e cogenti) del Comune di Napoli prevedono un attraversamento stradale, secondo quanto disposto dalla Variante al Piano Regolatore;
- 2) con riguardo al suddetto attraversamento, esso è sotterraneo e conseguentemente: il progetto dell'impianto dovrebbe richiedere soluzioni complesse al fine di assicurarne la compatibilità con lo sfruttamento del sottosuolo; l'impianto potrebbe essere soggetto a limitazioni di operatività o comunque a vari rischi (espropri, varianti tecniche) al momento della realizzazione del progetto di attraversamento stradale nel sottosuolo; non sono disponibili rilievi afferenti il sottosuolo dell'Area, con conseguente rischio di sorprese idrogeologiche al momento sia della costruzione dell'impianto sia della realizzazione dell'attraversamento stradale;
- 3) le necessarie modifiche al Piano Regolatore sono possibili solo previa indizione di apposita Conferenza di Servizi, in base alle leggi n. 241/90 e n. 15 e n. 80 del 2005;
- 4) esiste il rischio di impugnazioni giudiziali inerenti all'attività della Conferenza di Servizi<sup>166</sup>.

A tali osservazioni facevano seguito le controdeduzioni di RFI in cui quest'ultima evidenziava come gli impegni presentati erano perfettamente in linea con le esigenze di NTV, per come emerse nel corso dell'istruttoria avviata all'AGCM.

Invero:

---

<sup>166</sup>Punto 32 del provvedimento AGCM 20392/2009

- 1) l'Area messa a disposizione da RFI è stata espressamente accettata da NTV con lettera del 24 novembre scorso, riconoscendo quindi la validità di tale soluzione sul piano tecnico-funzionale;
- 2) NTV ha confermato l'idoneità della soluzione proposta da RFI, anche nell'ambito della propria audizione dell'11 dicembre scorso;
- 3) le giustificazioni addotte successivamente (vale a dire le problematiche urbanistiche del progetto) al fine di sostenere l'inidoneità dell'Area sono risultate pretestuose e infondate. Infatti, il rilascio delle autorizzazioni amministrative necessarie alla realizzazione dell'impianto poteva essere conseguito in tempi brevi e compatibili con le esigenze di NTV, cioè in soli tre mesi<sup>167</sup>.

Quanto al punto 3), RFI confutava le singole osservazioni di NTV prima descritte, dimostrandone l'infondatezza.

L'AGCM, una volta esaminati gli impegni proposti da RFI, li riteneva idonei a rimuovere le preoccupazioni di NTV sulla natura abusiva della condotta posta in essere da FS tramite la controllata RFI.

Invero, secondo l'AGCM, gli impegni offerti garantiscono un accesso all'infrastruttura di manutenzione rapido e compatibile con le esigenze manutentive di NTV e con l'attività programmata dalla società, accesso che potrebbe risultare indispensabile all'operatore nuovo entrante per lo svolgimento del servizio di trasporto ferroviario di passeggeri ad alta velocità. Inoltre, gli impegni offerti assicurano detto accesso – a NTV e ad altre Imprese Ferroviarie che ne facciano richiesta - a condizioni eque e non discriminatorie rispetto all'operatore incumbent Trenitalia<sup>168</sup>.

L'AGCM giungeva a tale conclusione anche in virtù del fatto che gli impedimenti urbanistici prospettati da NTV come ostativi alla realizzazione della propria attività erano risultati infondati.

Per tali motivi, con provvedimento 20392/2023, l'AGCM rendeva obbligatori gli impegni assunti da RFI e chiudeva il procedimento senza aver accertato l'infrazione

---

<sup>167</sup>Punto 35 del provvedimento ACGM 20392/2009

<sup>168</sup>Punto 39 del provvedimento ACGM 20392/2009

di cui all'art.14 *ter* comma 1 della legge 287/1990 pur riservandosi la possibilità di aprire nuovamente il procedimento, d'ufficio, in presenza di una modifica della situazione di fatto rispetto agli elementi posti a fondamento della decisione, nonché qualora la parte contravvenisse agli impegni assunti e resi obbligatori con il provvedimento medesimo.

### **3.4 Il confronto con il settore dell'energia elettrica**

Il settore del trasporto ferroviario presenta diverse analogie con quello dell'energia elettrica.

Invero, in entrambi i casi si tratta di servizi pubblici di rilevanza economica che sono stati interessati da un processo di liberalizzazione avviato sulla spinta del diritto europeo al fine di superare l'assetto monopolistico che li ha caratterizzati per numerosi anni.

Il settore dell'energia elettrica è stato gestito in forma monopolistica da ENEL, un ente pubblico istituito nel 1962 che è stato successivamente trasformato in un ente pubblico economico e, in seguito, nel luglio 1992, in una società per azioni avente come unico azionista il Ministero del Tesoro.

È evidente, dunque, che il percorso che ha portato alla trasformazione dell'ENEL in una società per azioni è analogo a quello, già esaminato (*v. supra* cap.2 par.5.1) che ha avuto come protagonista Ferrovie dello Stato.

Contestualmente alla trasformazione in società per azioni, con legge 11 luglio 1992 n.359 è stata affidata ad ENEL la concessione delle attività della filiera elettrica e ciò ha fatto sì che continuasse ad operare in regime di esclusiva.

Tuttavia, ciò suscitò alcune perplessità. Vi era, infatti, il timore che attraverso tale concessione si passasse da un monopolio pubblico ad un monopolio privato e ciò, alla luce dei principi europei in materia di libero mercato e libera concorrenza, non sarebbe stato possibile.

Pertanto, una volta realizzata la privatizzazione formale attraverso la trasformazione dell'ente pubblico economico, fu necessario procedere a quella sostanziale.

A partire dagli anni Novanta fu avviato un processo di liberalizzazione del settore dell'energia elettrica suddiviso in tre fasi a partire dal 1992 sino al 2009.

Al pari del settore del trasporto ferroviario, tale processo fu realizzato attraverso il recepimento delle direttive comunitarie (19 dicembre 1996 n.92, 26 giugno 2003 n. 54, direttiva 13 luglio 2009 n.72), che furono adottate al fine di aprire il mercato dell'energia elettrica alla concorrenza, tramite decreti legislativi (16 marzo 1999 n.79, 23 agosto 2004 n. 239, 1° giugno 2011 n.93).

Le direttive europee individuarono come strumenti preposti alla realizzazione di tale obiettivo:

- 1) gli obblighi di separazione (c.d. *unbuilding*) a carico delle imprese energetiche, caratterizzate da una forte integrazione verticale;
- 2) gli obblighi di accesso ai terzi (c.d. *third party access*) posti a carico delle imprese titolari delle infrastrutture;
- 3) l'istituzione, a livello nazionale, di autorità di regolazione indipendenti dagli interessi industriali, titolari di alcune competenze fondamentali individuate a livello comunitario<sup>169</sup>.

Al fine di recepire quanto disposto a livello comunitario, negli anni si è assistito ad una progressiva liberalizzazione del mercato elettrico realizzata attraverso l'attribuzione dello svolgimento delle varie attività a imprese pubbliche o a società private.

Invero, ciò che ancora oggi caratterizza il mercato elettrico è la possibilità di suddividere le varie attività in diversi segmenti:

- 1) attività di produzione;
- 2) attività di importazione ed esportazione;
- 3) attività di trasmissione;
- 4) attività di dispacciamento;
- 5) attività di distribuzione;
- 6) attività di vendita.

---

<sup>169</sup>F.Balducci, *L'accesso alle reti nel diritto della concorrenza e la liberalizzazione del mercato dell'energia, parte seconda, capitolo 1* in *Forum Edizioni*, 2008

Il già citato decreto legislativo 79/99, che ha recepito la prima direttiva europea di liberalizzazione, disciplina tutt'oggi l'intera materia del mercato nazionale dell'energia elettrica e ne costituisce, pertanto, la normativa fondamentale.

Ai sensi dell'art.1 del decreto legislativo citato, “le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica sono libere nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico contenuti nelle disposizioni del presente decreto. Le attività di trasmissione e dispacciamento sono riservate allo Stato ed attribuite in concessione al gestore della rete di trasmissione nazionale di cui all'articolo 3. L'attività di distribuzione dell'energia elettrica è svolta in regime di concessione rilasciata dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato”.

Pertanto, alcune attività sono state liberalizzate mentre, è stato mantenuto un regime di esclusiva per quelle di trasmissione e dispacciamento che sono per legge riservate allo Stato e affidate in concessione al gestore della rete di trasmissione nazionale (GSE). Infine, l'attività di distribuzione è svolta in regime di concessione previo rilascio di quest'ultima da parte del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Particolare attenzione meritano le attività di trasmissione, di dispacciamento e di distribuzione in quanto pongono problematiche analoghe a quelle presenti nel settore del trasporto ferroviario.

Invero, l'attività di trasmissione si realizza attraverso un sistema a rete che consiste nel “complesso delle stazioni di trasformazione e delle linee elettriche di trasmissione ad alta tensione sul territorio nazionale gestite unitariamente” (art.2 comma 20 decreto legislativo 79/99)

L'attività di dispacciamento è “l'attività diretta ad impartire disposizioni per l'utilizzazione e l'esercizio coordinati degli impianti di produzione, della rete di trasmissione e dei servizi ausiliari” (art.2 comma 10 decreto legislativo 79/99).

Infine, l'attività di distribuzione consiste nel “trasporto e la trasformazione di energia elettrica su reti di distribuzione a media e bassa tensione per le consegne ai clienti finali” (art.2 comma 14 decreto legislativo 79/99).

Con specifico riguardo alle attività di trasmissione e di dispacciamento, la peculiarità risiede nel fatto che sono svolte in regime di monopolio naturale in quanto la rete elettrica, al pari di quella ferroviaria, non è duplicabile.

Proprio la non duplicabilità della rete fa sì che tali attività siano affidate in concessione ad un unico soggetto che, nel primo caso è il già citato Gestore della rete di trasmissione nazionale che, dal 2005 è la società Terna S.p.A. mentre, nel secondo caso, viene scelto con gara, sentita la Conferenza unificata e l'autorità per l'energia elettrica e il gas.

Come per il trasporto ferroviario, la presenza di un monopolio naturale implica la previsione di obblighi di accesso alla rete elettrica stabiliti dall'Autorità di regolazione e volti a garantire un accesso equo e non discriminatorio.

Invero, ai sensi dell'art.3, comma 1 del decreto legislativo 79/99 “il gestore ha l'obbligo di connettere alla rete di trasmissione nazionale tutti i soggetti che ne facciano richiesta, senza compromettere la continuità del servizio e purché siano rispettate le regole tecniche di cui al comma 6 del presente articolo e le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas”.

Il terzo comma del medesimo articolo aggiunge, inoltre, che “l'Autorità per l'energia elettrica e il gas fissa le condizioni atte a garantire a tutti gli utenti della rete la libertà di accesso a parità di condizioni, l'imparzialità e la neutralità del servizio di trasmissione e dispacciamento. Nell'esercizio di tale competenza l'Autorità persegue l'obiettivo della più efficiente utilizzazione dell'energia elettrica prodotta o comunque immessa nel sistema elettrico nazionale, compatibilmente con i vincoli tecnici della rete”.

Da quanto esposto emerge, pertanto, che in capo al gestore della rete di trasmissione nazionale vi è un obbligo di garantire un accesso equo, imparziale e non discriminatorio al fine di un utilizzo dell'energia elettrica quanto più possibile efficiente.

L'autorità di regolazione, inoltre, provvede direttamente alla determinazione delle condizioni necessarie a far sì che agli utenti sia assicurata la libertà di accesso alla rete.

Anche per l'attività di distribuzione, grava sul concessionario un obbligo specifico: connettere alle proprie reti chi ne faccia richiesta.

Invero, ai sensi del comma 9 dell'art.3 in esame, “le imprese distributrici hanno l'obbligo di connettere alle proprie reti tutti i soggetti che ne facciano richiesta, senza compromettere la continuità del servizio e purché siano rispettate le regole tecniche nonché le deliberazioni emanate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas in materia di tariffe, contributi ed oneri”.

Dunque, come per il trasporto ferroviario, anche nel settore dell'energia elettrica l'obiettivo previsto a livello europeo di garantire un accesso alla rete equo e non discriminatorio tramite l'introduzione di obblighi di accesso ai terzi è stato realizzato a livello nazionale.

Per quanto riguarda, invece, gli obblighi di separazione a carico delle imprese energetiche, caratterizzate da una forte integrazione verticale, il legislatore italiano si è spinto persino oltre gli obblighi stabiliti dalle direttive comunitarie preordinate alla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica.

Invero, ai sensi dell'art.10 della direttiva 54/2003, “il gestore del sistema di trasmissione, qualora faccia parte di un'impresa verticalmente integrata, è indipendente, quantomeno sotto il profilo della forma giuridica, dell'organizzazione e del potere decisionale, dalle altre attività non connesse alla trasmissione. Tali norme non comportano l'obbligo di separare la proprietà dei mezzi del sistema di trasmissione dall'impresa verticalmente integrata”.

Invece, il legislatore italiano, con il decreto legislativo 79/99 aveva previsto una separazione inizialmente societaria tra le attività di gestione e della rete e quelle operative e che, a partire dal 2005, è divenuta proprietaria.

Ai sensi dell'art.3, quarto comma, del decreto citato: “entro il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'ENEL S.p.a. costituisce una società per azioni cui conferisce, entro i successivi sessanta giorni, tutti i beni,

eccettuata la proprietà delle reti, i rapporti giuridici inerenti all'attività del gestore stesso, compresa la quota parte dei debiti afferenti al patrimonio conferito, e il personale necessario per le attività di competenza. Con propri decreti il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita l'Autorità dell'energia elettrica ed il gas, entro i trenta giorni successivi alla data dei suddetti conferimenti, dispone gli eventuali, ulteriori conferimenti necessari all'attività del gestore e approva i conferimenti stessi”.

La separazione societaria fu realizzata sin da subito. Infatti, nel 1999 l'ex monopolista istituì due nuove società: Terna S.p.A., avente come unico azionista ENEL e il Gestore della rete di trasmissione nazionale.

Alla prima fu trasferita la proprietà della rete dell'energia elettrica mentre, al secondo, fu affidata la gestione della rete stessa.

Nel 2005, invece, la società TERNA S.p.A., a cui sono state trasferite tutte le infrastrutture di rete nazionali, è divenuta autonoma da ENEL sotto il profilo proprietario ed ha ricevuto in concessione la gestione delle attività di trasmissione e dispacciamento (prima affidate, come detto, al Gestore della trasmissione della rete nazionale). Si è così attuata una separazione proprietaria<sup>170</sup>.

In tal modo, è stata realizzata l'unione tra la gestione e la proprietà della rete che persiste tutt'oggi.

Da quanto esposto emerge, pertanto, una differenza fondamentale con il trasporto ferroviario.

In quest'ultimo, infatti, come già visto, non è stata mai realizzata la separazione proprietaria essendosi il legislatore italiano limitato alla sola separazione societaria.

L'ultimo aspetto da esaminare è quello dell'istituzione, a livello nazionale, di autorità di regolazione indipendenti dagli interessi industriali, titolari di alcune competenze fondamentali individuate a livello comunitario.

---

<sup>170</sup>F.Balducci, *L'accesso alle reti*, cit.,2008

L'autorità per l'energia elettrica ed il gas fu istituita con legge 14 novembre 1995 n. 481. Ad essa furono attribuiti poteri di regolazione e di vigilanza precedentemente spettanti al Ministero dell'industria al fine di promuovere la concorrenza e l'efficienza del settore in esame.

In particolare, l'Autorità ha il compito di determinare le tariffe, in modo da assicurare gli obiettivi di qualità, efficienza del servizio e rispetto dell'ambiente, garantendo altresì che le tariffe di accesso ai servizi siano aderenti ai costi, senza essere gravate da tributi o prelievi impropri. La stessa Autorità, peraltro, emana direttive per la separazione degli operatori (inizialmente solo contabile ed amministrativa) e vigila sulle condizioni e modalità di accesso ai servizi<sup>171</sup>.

Le funzioni, pertanto, sono perlopiù analoghe a quelle svolte dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

Tuttavia, è opportuno menzionare che, nel settore dell'energia elettrica, l'istituzione di un organismo indipendente preposto alla regolazione ed alla vigilanza di quest'ultimo è stata frutto di una scelta autonoma del legislatore italiano senza che vi fosse stata una direttiva europea antecedente a disporlo.

Invero, la direttiva europea che ha previsto l'istituzione di una tale autorità risale al 2003 ed è, pertanto, successiva.

Questa è certamente una differenza con il settore del trasporto ferroviario in cui l'istituzione dell'organismo di regolamentazione risale al 2004 quando il processo di liberalizzazione era stato avviato già da molti anni.

#### **4. La rete come infrastruttura critica**

La rete ferroviaria si configura come un'infrastruttura critica ossia, un sito, una risorsa, un processo a tal punto rilevante e vitale per la nostra economia, salute e benessere che una sua, anche parziale o momentanea, non funzionalità potrebbe comportare un

---

<sup>171</sup>F.Balducci, *L'accesso alle reti*, cit.,2008

impatto sulla sicurezza nazionale, l'economia del paese e la salute e sicurezza dei cittadini<sup>172</sup>.

Tra le principali problematiche connesse alla rete ferroviaria, in quanto infrastruttura critica ed alla circolazione dei treni, vi è la sicurezza dei trasporti.

Si tratta di un tema sempre più attuale e oggetto di particolare attenzione sia del legislatore europeo che di quello nazionale.

#### **4.1 La problematica della sicurezza dei trasporti**

A livello europeo, la sicurezza dei trasporti è sempre stata una delle maggiori priorità del più volte citato processo di liberalizzazione del settore ferroviario a tal punto che è stata dedicata a tale tema una direttiva apposita, 49/2004.

Il fine di quest'ultima è stato, invero, quello di “sviluppare e migliorare la sicurezza del sistema ferroviario comunitario ed a migliorare l'accesso al mercato per la prestazione di servizi ferroviari attraverso, tra le altre cose, lo sviluppo di obiettivi comuni di sicurezza e di metodi comuni di sicurezza per consentire una maggiore armonizzazione delle norme nazionali” (art.1 direttiva 49/2004).

Ai sensi della direttiva in esame spetta agli Stati membri il compito di stabilire le norme in materia di sicurezza che dovranno essere applicate da parte dei gestori dell'infrastruttura che sono i soggetti preposti all'elaborazione di sistemi di gestione della sicurezza.

Infatti, l'art.9 dispone che “i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie elaborano i propri sistemi di gestione della sicurezza al fine di garantire che il sistema ferroviario possa attuare almeno i CST (obiettivi comuni di sicurezza), sia conforme alle norme di sicurezza nazionali di cui all'articolo 8 e all'allegato II, nonché ai requisiti di sicurezza contenuti nelle STI (specifiche tecniche di interoperabilità), e che siano applicati gli elementi pertinenti dei CSM (metodi comuni di sicurezza).

Il sistema garantisce il controllo di tutti i rischi connessi all'attività del gestore dell'infrastruttura dell'impresa ferroviaria, compresi i servizi di manutenzione, la

---

<sup>172</sup>C. Melzi, *Infrastrutture critiche: perché fare rete*, 16 aprile 2018

fornitura del materiale e il ricorso ad imprese appaltatrici. Fatte salve le vigenti norme nazionali e internazionali in materia di responsabilità, il sistema di gestione della sicurezza tiene parimenti conto, ove appropriato e ragionevole, dei rischi generati dalle attività di terzi”.

Tra i principali strumenti individuati dal legislatore europeo per favorire la sicurezza dei trasporti vi è da un lato, il rilascio del certificato di sicurezza come presupposto necessario per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria da parte delle imprese ferroviarie e, dall'altro, l'autorizzazione in sicurezza per il gestore dell'infrastruttura.

Quanto al certificato di sicurezza, esso deve essere rilasciato dall'autorità competente (ANSFISA o ERAEN) e svolge la funzione di dare prova che l'impresa ferroviaria abbia predisposto un proprio sistema di gestione della sicurezza idoneo a soddisfare i requisiti richiesti per la circolazione dalla normativa comunitaria e nazionale.

Invece, l'autorizzazione in sicurezza è fondamentale per la gestione ed il funzionamento dell'infrastruttura ferroviaria.

Deve essere ottenuta dal gestore dell'infrastruttura e, come il certificato di sicurezza, adibita al rilascio è l'autorità preposta alla sicurezza dello Stato membro.

Essa comprende:

- 1) “l'autorizzazione che attesta l'accettazione del sistema di gestione della sicurezza del gestore dell'infrastruttura di cui all'articolo 9 e all'allegato III;
- 2) l'autorizzazione che attesta l'accettazione delle misure adottate dal gestore dell'infrastruttura per soddisfare i requisiti specifici necessari per la sicurezza della progettazione, della manutenzione e del funzionamento dell'infrastruttura ferroviaria, compresi, se del caso, la manutenzione e il funzionamento del sistema di controllo del traffico e di segnalamento” (art.11 comma 2 direttiva 49/2004).

Proprio per il ruolo importante ricoperto, la direttiva in esame dedica un'apposita disposizione all'autorità preposta alla sicurezza e ne specifica le relative funzioni.

Infatti, ai sensi dell'art.16 “ciascuno Stato membro istituisce un'autorità preposta alla sicurezza. Tale autorità può essere il ministero responsabile dei trasporti ed è

indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria, gestore dell'infrastruttura, soggetto richiedente la certificazione ed ente appaltante”.

In via meramente esemplificativa, oltre a quelli appena menzionati, tra i compiti dell'autorità preposta alla sicurezza rientrano il controllo e la promozione di un quadro normativo in materia di sicurezza, la verifica che il materiale rotabile sia stato adeguatamente immatricolato e che le informazioni in materia di sicurezza riportate nel registro nazionale siano precise ed aggiornate.

Nel nostro ordinamento giuridico tale ruolo è ricoperto dalla più volte menzionata Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA).

A dare un ulteriore impulso al tema della sicurezza del trasporto ferroviario è stato il “quarto pacchetto ferroviario” e, più nello specifico, la direttiva 11 maggio 2016 n.798 che ha abrogato la direttiva 49/2004 e che è stata recepita nel nostro ordinamento giuridico dal già citato decreto ministeriale 50/2019 (v. *supra* cap.1 par.4.1).

Tale direttiva mira ad una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri nella predisposizione di tutte le misure necessarie per garantire adeguate condizioni di sicurezza della circolazione di merci e persone.

Invero, l'art.4 della direttiva in esame dispone che gli Stati membri:

- 1) “garantiscono il generale mantenimento e, ove ragionevolmente praticabile, il costante miglioramento della sicurezza ferroviaria, tenendo conto dell'evoluzione del diritto dell'Unione e delle norme internazionali, del progresso tecnico e scientifico e dando la priorità alla prevenzione degli incidenti;
- 2) provvedono affinché l'applicazione di tutta la normativa applicabile avvenga in maniera trasparente e non discriminatoria, incoraggiando lo sviluppo di un sistema di trasporto ferroviario europeo unico;
- 3) provvedono affinché le disposizioni relative allo sviluppo e al miglioramento della sicurezza ferroviaria tengano conto dell'esigenza di un approccio sistemico;

- 4) provvedono affinché la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario dell'Unione e del controllo dei rischi che ne derivano incomba ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie, ciascuno per la propria parte di sistema (...).
- 5) fatta salva la responsabilità civile ai sensi delle disposizioni giuridiche degli Stati membri, provvedono affinché ciascun gestore dell'infrastruttura e ciascuna impresa ferroviaria siano responsabili della propria parte di sistema e del relativo funzionamento in sicurezza, compresa la fornitura di materiali e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e altri attori ai sensi del paragrafo 4;
- 6) elaborano e pubblicano piani annuali di sicurezza che stabiliscono le misure previste per conseguire i CST;
- 7) se del caso, sostengono l'Agenzia nelle sue attività di monitoraggio dell'evoluzione della sicurezza ferroviaria a livello dell'Unione”.

Inoltre, è ulteriormente valorizzato il ruolo del gestore dell'infrastruttura e delle singole imprese ferroviarie nella predisposizione dei sistemi di gestione della sicurezza che devono essere adatti al tipo, alle dimensioni, all'area di esercizio ed alle altre condizioni dell'attività svolta.

Invero, “i sistemi di gestione della sicurezza sono concepiti in modo tale da garantire il coordinamento delle procedure di emergenza del gestore dell'infrastruttura con tutte le imprese ferroviarie che operano sulla sua infrastruttura e con i servizi di emergenza, in modo da facilitare l'intervento rapido dei servizi di soccorso, e con qualsiasi altro soggetto che possa essere coinvolto in una situazione di emergenza” (art.9 comma 5).

Al pari della direttiva 49/2004, anche la direttiva in esame prevede, come requisito di accesso all'infrastruttura ferroviaria il rilascio di un certificato di sicurezza unico e dell'autorizzazione di sicurezza del gestore dell'infrastruttura da parte dell'autorità preposta alla sicurezza.

Inoltre, quest'ultima provvede all'elaborazione dei livelli minimi di sicurezza (CTS) che devono essere raggiunti da ciascuna parte del sistema ferroviario e che, nello specifico, devono tenere conto dei:

- 1) rischi individuali a cui sono esposti passeggeri, compresi i dipendenti o il personale delle imprese appaltatrici, utenti dei passaggi a livello e altri e, fatte salve le vigenti norme nazionali e internazionali in materia di responsabilità, i rischi individuali cui sono esposti i trasgressori;
- 2) rischi per la società<sup>173</sup>.

A conferma dell'importanza della sicurezza dei trasporti per l'Unione europea, il già citato (v. supra cap.1 par.1.3) Libro bianco dei trasporti del 2011 ("Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile) statuisce che "la pubblica sicurezza nei trasporti è una delle priorità dell'Unione europea. (...) Per la sicurezza dei passeggeri è necessario migliorare i metodi di controllo per garantire elevati livelli di sicurezza riducendo al minimo gli inconvenienti. Per quanto riguarda la sicurezza delle merci provenienti da paesi terzi dovrebbe essere preso in considerazione un approccio basato sul rischio. L'armonizzazione ed il controllo della certificazione di sicurezza saranno essenziali per creare uno spazio unico europeo dei trasporti ferroviari" (cap.3.1 par.38 e 39).

Volgendo uno sguardo alla normativa nazionale, la direttiva 798/2016 è stata recepita dal già citato decreto legislativo 50/2019 (v. supra cap.1 par.4.2).

L'obiettivo di tale decreto consiste nell'adattare alle specifiche del nostro ordinamento giuridico la direttiva citata di cui, proprio per tale ragione, riprende la struttura.

Degno di nota al riguardo è l'art.4 del decreto in esame in quanto specifica le funzioni che gli attori del sistema ferroviario hanno nello sviluppo e miglioramento della sicurezza ferroviaria che verranno esaminate meglio in seguito (v. oltre par.5.2).

Quanto, invece, al rilascio del certificato di sicurezza unico necessario per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria, l'art.9 ne specifica il contenuto.

"L'impresa ferroviaria precisa il tipo e la portata delle attività ferroviarie in oggetto e l'area di esercizio prevista. Tale domanda è accompagnata da un fascicolo contenente le prove documentali del fatto che:

- 1) l'impresa ferroviaria abbia elaborato un proprio sistema di gestione della sicurezza a norma dell'articolo 8 e soddisfi i requisiti previsti da STI, CSM, CST

---

<sup>173</sup>Art.7.1 direttiva europea 798/2016

e da altre pertinenti disposizioni normative, nonché accordi internazionali laddove esistenti, ai fini del controllo dei rischi e della prestazione di servizi di trasporto sulla rete in condizioni di sicurezza;

- 2) l'impresa ferroviaria soddisfi i requisiti previsti dalle pertinenti norme nazionali notificate a norma dell'articolo 7”.

Invero, come disposto dalla direttiva 798/2016 e, precedentemente, dalla direttiva 49/2004, tanto il gestore dell'infrastruttura quanto anche le singole imprese ferroviarie devono predisporre un sistema di gestione della sicurezza che sia adeguato agli standard ed ai livelli minimi di sicurezza e che le imprese medesime si impegnino a rispettare nell'erogazione del servizio ferroviario.

L'autorità preposta al rilascio del certificato in questione varia a seconda dell'area in cui l'impresa ferroviaria intende svolgere la propria attività.

Qualora tale area sia circoscritta al solo sistema ferroviario italiano, l'autorità competente è ANSIFSA, mentre, in caso contrario se ne occupa l'agenzia ferroviaria europea (ERAEN) che, tuttavia, “laddove l'area d'esercizio comprenda anche il territorio italiano, trasmette senza indugio l'intero fascicolo dell'impresa ferroviaria all'ANSFISA, per una valutazione degli elementi di cui al comma 3, lettera b). A tal fine, l'ANSFISA è autorizzata a procedere a visite e ispezioni sui siti dell'impresa ferroviaria, nonché ad audit e può chiedere pertinenti informazioni complementari” (art.9 comma 5 decreto legislativo 50/2019).

Inoltre, il decreto in esame riproduce quanto disposto dalla direttiva 798/2016 e, prima ancora, dalla direttiva 49/2004, circa il rilascio dell'autorizzazione in sicurezza del gestore dell'infrastruttura e ne affida la relativa competenza ad ANSIFISA.

Tale autorizzazione ha durata quinquennale ed è soggetta a rinnovo previa richiesta da parte del gestore medesimo e potrà essere revocata, motivando adeguatamente, qualora non siano più soddisfatte le condizioni necessarie per rilascio.

#### **4.2 I principali attori della sicurezza ferroviaria**

Una volta esaminato il quadro normativo della sicurezza dei trasporti, è opportuno soffermarsi sui principali soggetti che sono coinvolti in tale settore.

Primi fra tutti vi sono i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie che accedono a quest'ultima al fine di erogare il relativo servizio.

L'art.3 comma 1 del decreto legislativo 50/2019, nel definire il gestore dell'infrastruttura, rinvia all'art.3 comma 1 lett.b) del decreto legislativo 112/2015 ai sensi del quale per gestore dell'infrastruttura si intende “qualsiasi organismo o impresa responsabili dell'esercizio, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria di una rete nonché della partecipazione al suo sviluppo come stabilito dallo Stato nell'ambito della sua politica generale sullo sviluppo e sul finanziamento dell'infrastruttura”

Quanto alla nozione di impresa ferroviaria, essa è definita dal decreto legislativo 50/2019, sempre attraverso il rinvio all'art.3 comma 1 lett.c) del decreto legislativo 112/2015 come “qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza, la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto sia di merci sia di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono solo la trazione”.

Tanto i gestori dell'infrastruttura quanto anche le imprese ferroviarie ricoprono un ruolo importante nel settore della sicurezza dei trasporti in quanto, occupandosi da un lato della gestione della rete e, dall'altro, dell'erogazione del servizio, hanno la responsabilità di garantire che le loro azioni soddisfino standard di sicurezza quanto più possibile elevati, tanto per il trasporto di merci quanto per quello dei passeggeri.

Proprio per tale motivo, come detto sopra, sono tenuti a predisporre sistemi di gestione della sicurezza al fine di garantire che il sistema ferroviario raggiunga i livelli minimi di sicurezza (CTS) individuati dall'agenzia preposta alla sicurezza.

Tali sistemi di gestione contengono, tra le altre cose, una politica sulla sicurezza, gli obiettivi di tipo qualitativo e quantitativo dell'organizzazione per il mantenimento e il miglioramento della sicurezza e le modalità per conseguirli, metodi volti all'individuazione ed alla valutazione dei rischi connessi all'esercizio dell'attività ferroviaria ed all'attuazione di misure di controllo di questi ultimi e procedure volte a

garantire che gli incidenti o altri eventi pericolosi siano segnalati, indagati e analizzati e che siano adottate le necessarie misure preventive<sup>174</sup>.

Tuttavia, i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie non sono gli unici attori della sicurezza ferroviaria.

Un ruolo notevole è, infatti, ricoperto da altri soggetti come l'autorità nazionale preposta alla sicurezza e, dunque, ANSFISA, il soggetto responsabile della manutenzione, il fabbricante, il detentore, lo speditore, il consegnatario e il caricatore<sup>175</sup>.

L'art.3 comma 1 del decreto legislativo 50/2019 fornisce una definizione di ciascuna di tali figure. Nello specifico:

ANSFISA è “l'organismo nazionale, istituito dal decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, operante come autorità nazionale preposta alla sicurezza con riferimento ai compiti previsti dal presente decreto riguardanti la sicurezza ferroviaria e che sostituisce l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), quale precedente organismo nazionale istituito come autorità nazionale preposta alla sicurezza dal decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162”;

- a) il detentore è una “persona fisica o giuridica che, essendo il proprietario del veicolo o avendo il diritto ad usarlo, lo sfrutta in quanto mezzo di trasporto”
- b) il soggetto responsabile della manutenzione è il “soggetto responsabile della manutenzione di un veicolo”;
- c) il fabbricante è “qualsiasi persona fisica o giuridica che fabbrica un prodotto nella forma di componenti di interoperabilità, sottosistemi o veicoli o lo fa progettare o fabbricare e lo commercializza con il proprio nome o marchio”;
- d) lo speditore è “l'impresa che spedisce le merci per proprio conto o per conto terzi”;
- e) il consegnatario è “qualsiasi persona fisica o giuridica che riceve i beni ai sensi di un contratto di trasporto; se l'operazione di trasporto ha luogo senza un

---

<sup>174</sup>Art. 8 del decreto legislativo 50/2019

<sup>175</sup> Chi sono gli operatori della sicurezza ferroviaria in Europa al 2022? giugno 2022  
<https://www.competenze-certificate.it/operatori-e-la-sicurezza-ferroviaria/>

contratto di trasporto, la persona fisica o giuridica che prende in consegna le merci all'arrivo è il consegnatario”;

- f) il caricatore è “un’impresa che carica merci imballate, piccoli contenitori o cisterne mobili in o su un carro o un contenitore o che carica su un carro un contenitore, un contenitore per il trasporto alla rinfusa, un contenitore per gas a elementi multipli, un contenitore-cisterna o una cisterna mobile”.

Ciascuno di tali soggetti è responsabile dell’attività svolta. È come se si trattasse di una sorta di catena di montaggio in cui ognuno ha il proprio compito e i propri obiettivi da perseguire ed insieme concorrono ad assicurare livelli di sicurezza del trasporto ferroviario quanto più possibile elevati.

#### **4.3 I trasporti, l’ambiente e la mobilità sostenibile**

Il trasporto ferroviario, in quanto consente lo spostamento delle persone e delle merci, è funzionale alla tutela della libertà di circolazione riconosciuta dall'art.16 della Costituzione.

È, pertanto, idoneo a soddisfare le esigenze di mobilità della popolazione e ricopre un ruolo strategico essenziale per lo sviluppo economico del Paese.

Invero, la mobilità può essere definita come un sistema complesso che racchiude gli spostamenti di cose e persone sul territorio con qualsiasi mezzo di trasporto ed è formato da persone, cose, servizi, infrastrutture viarie, ferroviarie, aeroportuali, parcheggi e centro di interscambio, trasporti pubblici e privati, piste ciclabili e zone pedonali e che garantisce il movimento di beni e persone<sup>176</sup>.

Come più volte detto, con il passare degli anni le esigenze di mobilità sono state soddisfatte con nuovi strumenti come il trasporto su gomma che costituisce ad oggi la principale fonte di trasporto in tutta Europa.

Pur essendo ciò vantaggioso per la circolazione di merci e persone, non mancano profili problematici connessi alla tutela dell'ambiente.

---

<sup>176</sup> L.Marfoli, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in *Rivista giuridica ambiente*, fasc.3-4, 2013, pag.305

Infatti, specialmente negli ultimi anni, la pressione dei trasporti di qualsiasi genere sulle risorse naturali è cresciuta sempre di più.

Ecco perché ad oggi, un tema molto attuale, è quello della mobilità sostenibile.

Si tratta di un concetto molto ampio che mira a bilanciare le diverse esigenze in gioco: da un lato quelle di spostamento e di circolazione e, dall'altro, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anche nella prospettiva di tutela delle generazioni future.

L'obiettivo è quello di ridurre quanto più possibile le cosiddette esternalità negative ossia le conseguenze dannose che il trasporto in quanto tale può causare all'ambiente.

Si tratta di un tema oggetto di particolare attenzione a livello europeo.

Concentrando l'attenzione sugli interventi più recenti in materia, è opportuno menzionare il già citato Libro bianco dei trasporti del 2011 che, tra i vari obiettivi perseguiti, ha previsto la riduzione delle emissioni del 60% attraverso l'interruzione della dipendenza del sistema dei trasporti dal petrolio pur mantenendone l'efficienza.

Ciò al fine di realizzare un sistema dei trasporti competitivo e sostenibile, senza compromettere le esigenze di mobilità dei vari Paesi.

Più recentemente, nel 2019, è stato avviato dalla Commissione europea il Green Deal europeo, un pacchetto di iniziative politiche volto a promuovere la transizione verde al fine di conseguire, entro il 2050, l'obiettivo della neutralità climatica ossia, azzerare le emissioni di CO<sub>2</sub> e far sì che l'Europa possa diventare *carbon neutral*.

Con specifico riguardo al trasporto ferroviario, il Green Deal muove dalla consapevolezza che quest'ultimo si configuri come il perno del mercato unico europeo in quanto consente lo scambio di merci sia all'interno che al di fuori dell'Europa e ricopre, pertanto, un ruolo fondamentale nel processo economico – produttivo dei vari Stati membri.

Tuttavia, costituisce anche un fattore di inquinamento in quanto è responsabile dell'emissione del 30% di CO<sub>2</sub> e si traduce, pertanto, in un costo per la società, soprattutto sotto il profilo ambientale e climatico.

Proprio per tale motivo, al fine di conseguire l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, numerose sono state le proposte recenti della Commissione europea per rendere ciò realizzabile.

Tra queste rientra la già citata (v. *supra* par.3.2) proposta di regolamento sull'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria dell'11 luglio 2023 che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010.

Tale proposta mira a rendere il trasporto merci più efficiente e sostenibile, migliorando la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, offrendo maggiori incentivi agli autocarri a basse emissioni e migliorando le informazioni sulle emissioni di gas a effetto serra delle merci. L'obiettivo è aumentare l'efficienza del settore, aiutandolo a contribuire all'obiettivo di ridurre le emissioni dei trasporti del 90 % entro il 2050<sup>177</sup>.

Si parte dalla consapevolezza che i binari ferroviari siano molto costosi da costruire e, nell'UE, sono sempre più congestionati per cui si mira ad ottimizzarne l'uso, a migliorare il coordinamento transfrontaliero, aumentarne la puntualità e l'affidabilità così da rendere il mercato ferroviario più appetibile per le imprese ferroviarie di trasporto delle merci.

Allo stesso tempo, del servizio più efficiente così ottenuto beneficeranno anche i passeggeri in quanto la capacità della rete sarà ripartita in modo più adeguato.

Tale proposta di regolamento si occupa, inoltre, anche del trasporto su strada che contribuisce in misura significativa alle emissioni di gas a effetto serra dal momento che, ad oggi, il 50% delle merci viene trasportato su strada.

L'obiettivo perseguito consiste nel permettere un peso aggiuntivo per i veicoli che utilizzano tecnologie a zero emissioni, le quali tendono ad aumentare il peso di un veicolo. Questo incentiverà l'adozione di veicoli e tecnologie più puliti. Una volta che la tecnologia si sarà sviluppata e i sistemi di propulsione a zero emissioni saranno diventati più leggeri, anche grazie all'uso di dispositivi e cabine aerodinamiche, i

---

<sup>177</sup> Green Deal: rendere più ecologico il trasporto merci per ottenere maggiori vantaggi economici con un minore impatto ambientale, Commissione europea, comunicato stampa, 11 luglio 2023

veicoli più puliti beneficeranno di un carico utile supplementare rispetto agli autocarri convenzionali<sup>178</sup>.

Dunque, da quanto esposto emerge che l'impegno dell'Unione europea per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di conseguire la neutralità climatica è molto forte.

Con riferimento al nostro ordinamento giuridico, è possibile individuare diversi strumenti, volti alla realizzazione di una mobilità in grado di soddisfare le esigenze di spostamento di merci e persone che sia allo stesso tempo sostenibile.

A livello statale, tra i vari strumenti utilizzati, merita particolare attenzione il Piano generale dei trasporti istituito con legge 15 giugno 1984 n.245 che, ai sensi dell'art.1 di quest'ultima, è volto “ad assicurare un indirizzo unitario della politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano”.

A partire dal 2001, tale piano è stato utilizzato per tracciare le linee guida per la realizzazione della mobilità sostenibile individuando una serie di azioni volte a conseguire gli obiettivi europei sulla sostenibilità ambientale come:

- 1) la diminuzione dell'inquinamento atmosferico ed il miglioramento della qualità della vita e della vivibilità dell'ambiente urbano;
- 2) l'individuazione di modalità di trasporto più sostenibili rispetto a quella stradale (...) <sup>179</sup>.

Altri due strumenti degni di nota volti alla protezione dell'ambiente sono la valutazione di impatto ambientale (VIA) e la valutazione ambientale strategica (VAS).

Si tratta di valutazioni sulle possibili conseguenze negative che, nel primo caso, la realizzazione di un'opera e, nel secondo caso, piani o programmi territoriali possono causare all'ambiente.

---

<sup>178</sup>Green Deal: rendere più ecologico il trasporto merci per ottenere maggiori vantaggi economici con un minore impatto ambientale, Commissione europea, comunicato stampa, 11 luglio 2023

<sup>179</sup> L.Marfoli, *Trasporti, ambiente*, cit.,2013

Data l'importanza dell'infrastruttura ferroviaria in quanto infrastruttura essenziale, non mancano progetti volti a migliorarne l'efficienza e la qualità.

Tuttavia, prima di procedere alla realizzazione degli stessi, è necessario verificarne la compatibilità con le esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attraverso le valutazioni appena menzionate.

Invece, a livello regionale e locale, tra i principali strumenti vi sono il Piano regionale dei trasporti, il Piano del traffico per la viabilità extraurbana a livello provinciale ed il piano urbano della mobilità a livello locale.

Si tratta di strumenti volti a soddisfare i fabbisogni di mobilità della popolazione e, al contempo, assicurare l'abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico, ridurre i consumi energetici, aumentare i livelli di sicurezza del trasporto ferroviario minimizzando l'uso individuale dell'automobile privata<sup>180</sup>.

Per comprendere l'importanza che negli ultimi anni è stata data al progetto di realizzare una mobilità sostenibile da parte del nostro Paese, è opportuno menzionare il nuovo patto ferroviario europeo che ha coinvolto numerosi operatori ferroviari e gestori dell'infrastruttura tra cui il gruppo Ferrovie dello Stato italiane.

Quanto al primo, si tratta di un accordo volto a rafforzare l'impegno dei maggiori attori del settore ferroviario a raggiungere l'obiettivo di aumentare la quota ferroviaria nei trasporti in modo da contribuire al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

L'idea di fondo è la seguente: dal momento che il treno è ad oggi ritenuto il mezzo di trasporto motorizzato più eco-responsabile, si intende investire in tale settore affinché possa costituire la soluzione prediletta tanto per gli spostamenti di merci quanto di persone in modo tale da trasferire il traffico di questi ultimi dalla strada alla ferrovia.

Dal momento che, come già detto, il trasporto su gomma incide in misura massiccia sulle emissioni di gas ad effetto serra, si mira a finanziare il sistema ferroviario e il trasporto pubblico in generale affinché si possa investire massicciamente nella

---

<sup>180</sup>L.Marfoli, *Trasporti, ambiente*, cit.,2013

modernizzazione delle reti ferroviarie, per aumentarne la capacità e l'interoperabilità, per sostenere gli operatori nella modernizzazione del loro materiale rotabile<sup>181</sup>.

Attraverso tale patto, FS, insieme agli altri *player* del settore ferroviario si è impegnato a raggiungere l'obiettivo di ridurre del 30% le emissioni di gas serra legate ai treni entro il 2030 e ad aumentarne l'efficienza energetica.

Da quanto esposto emerge, pertanto, che l'impegno del nostro Paese per cercare di conciliare le esigenze di mobilità dell'utenza con quelle di sviluppo economico e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è particolarmente forte, soprattutto negli ultimi anni.

#### **4.4 ITALFERR ed il suo ruolo nel progetto di mobilità sostenibile**

ITALFERR, come sopraesposto (*v. supra* cap.1 par.5.3), è una società di ingegneria che fa parte del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane e si occupa della predisposizione di progetti infrastrutturali destinati al settore ferroviario, al trasporto metropolitano ed a quello stradale.

La circostanza per cui ITALFERR sia preposta alla predisposizione di progetti infrastrutturali fa sì che essa abbia un ruolo notevole nella creazione di uno spazio ferroviario che sia quanto più possibile efficiente e sostenibile.

Invero, la transizione verso un modello di sviluppo economico che abbia come obiettivo non solo redditività e profitto, ma anche progresso sociale e salvaguardia dell'ambiente, nell'ottica di ideare sistemi più efficienti in termini di valorizzazione del territorio, rigenerazione urbana e resilienza trasformativa, risulta fondamentale per avviare concretamente un'economia circolare capace di massimizzare l'utilità e il valore nel tempo delle infrastrutture progettate. Nel processo decisionale alla base della progettazione di infrastrutture sostenibili diventa essenziale individuare il progetto "giusto"<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup>Un nuovo patto ferroviario europeo, <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/sostenibilita/tutelare-l-ambiente/iniziative-per-l-ambiente/un-nuovo-patto-ferroviario-europeo.html>

<sup>182</sup>Sostenibilità, [https://www.italferr.it/content/italferr\\_nd/it/sostenibilita-e-ambiente.html](https://www.italferr.it/content/italferr_nd/it/sostenibilita-e-ambiente.html)

Pertanto, i vari progetti infrastrutturali predisposti da ITALFERR sono volti all'ideazione ed alla realizzazione di infrastrutture sostenibili, integrate e resilienti essendo, per l'appunto, la sostenibilità il filo conduttore dei progetti medesimi.

Quest'ultima, invero, è considerata il motore di un'evoluzione competitiva del "sistema" infrastrutturale, *driver* fondamentale per avviare una nuova stagione di ideazione e realizzazione di infrastrutture sostenibili, integrate e resilienti<sup>183</sup>.

Tra gli strumenti utilizzati per l'individuazione del già citato progetto “giusto” che sia in grado di rispondere alle esigenze di mobilità e produrre benefici per la qualità della vita vi è il dialogo con gli *stakeholders*, ossia con tutti i soggetti che sono coinvolti in una determinata iniziativa economica, al fine di comprenderne le relative esigenze.

In particolare, tale strumento consente di:

- 1) pianificare e progettare le opere valorizzando i benefici apportati al territorio ed alle comunità interessate;
- 2) ascoltare e informare i diversi portatori di interesse anche per costruire una rete di consenso diffusa, impiegando strumenti innovativi di *social web monitoring* per costruire un dialogo efficace con il territorio e le comunità coinvolte<sup>184</sup>.

Inoltre, l'approccio seguito da ITALFERR per la predisposizione di progetti infrastrutturali sostenibili è il cosiddetto *Life cycle assesment* (LCA) volto ad analizzare i possibili impatti ambientali, climatici, economici e sociali dell'opera oggetto del progetto nel lungo periodo ossia per l'intero ciclo di vita di quest'ultima.

Si tratta di un approccio che consente di considerare congiuntamente tanto la dimensione economica, quanto quella sociale e quanto, soprattutto, in un'ottica di sostenibilità, quella ambientale.

Pertanto, la valutazione LCA si pone l'obiettivo di analizzare il profilo ambientale di un progetto o del processo di costruzione di un'infrastruttura ferroviaria considerando tutte le fasi della sua vita utile, dall'estrazione e acquisizione delle materie prime fino

---

<sup>183</sup>Sostenibilità, [https://www.italferr.it/content/italferr\\_nd/it/sostenibilita-e-ambiente.html](https://www.italferr.it/content/italferr_nd/it/sostenibilita-e-ambiente.html)

<sup>184</sup>La sostenibilità, il nostro futuro, Italferr, giugno 2022

alla dismissione finale, valutando al contempo le possibilità di mitigazione o riduzione degli impatti<sup>185</sup>.

Nel 2012 è stato elaborato negli Stati Uniti d'America il cosiddetto protocollo Envision. Si tratta del primo sistema di *rating* in grado di progettare e realizzare infrastrutture sostenibili.

ITALFERR utilizza tale protocollo in quanto strumento utile per poter verificare il grado di sostenibilità di un determinato progetto infrastrutturale, anche al fine di favorirne una maggiore accettazione sociale.

Il Protocollo Envision diventa, da un lato, un riferimento utile agli Stakeholders per acquisire un quadro chiaro ed esaustivo in merito ai benefici correlati alla realizzazione dell'opera infrastrutturale, dall'altro, uno strumento di autovalutazione delle prestazioni dell'opera che consente al progettista di perfezionare la soluzione di progetto nell'ottica di uno sviluppo sostenibile<sup>186</sup>.

Al rilascio della relativa certificazione che attesta il grado di sostenibilità di una determinata opera infrastrutturale provvede l'Istituto di certificazione e marchio qualità per prodotti e servizi per le costruzioni (ICMQ) che si configura come organismo di terza parte indipendente.

Tra i parametri di riferimento utilizzati per valutare il progetto ai fini del rilascio della certificazione vi sono:

- 1) la qualità della vita;
- 2) l'utilizzo delle risorse naturali;
- 3) l'inserimento nel contesto paesaggistico di riferimento;
- 4) gli impatti sul clima;
- 5) la resilienza dell'opera infrastrutturale<sup>187</sup>.

Da quanto esposto emerge, pertanto, quanto la sostenibilità sia tenuta in considerazione da ITALFERR nella predisposizione dei progetti infrastrutturali.

---

<sup>185</sup>La sostenibilità, il nostro futuro, Italferr, giugno 2022

<sup>186</sup>La sostenibilità, il nostro futuro, Italferr, giugno 2022

<sup>187</sup>La sostenibilità, il nostro futuro, Italferr, giugno 2022

#### **4.5 La sfida intermodale per la creazione di uno spazio unico efficiente e sostenibile**

Come già visto (v. *supra* cap.1 par. 1.3) la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo basato su una rete completa, integrata e multimodale in grado di collegare i vari Stati membri è da diversi anni un obiettivo perseguito dall'Unione europea.

Tra gli strumenti individuati per rendere ciò realizzabile vi è il trasporto intermodale.

L'intermodalità è un servizio reso attraverso l'integrazione fra diverse modalità che induce a considerare il trasporto medesimo non più come somma di attività distinte ed autonome dei diversi vettori interessati, ma come un'unica prestazione, dal punto di origine a quello di destinazione, in una visione globale del processo di trasferimento delle merci e, quindi, in un'ottica di catena logistica integrata<sup>188</sup>.

L'integrazione tra diverse modalità di trasporto costituisce la base della politica europea in materia di trasporti in quanto consente da un lato, di migliorare l'efficienza del servizio tanto per il trasporto merci quanto anche di persone e, dall'altro, consente di offrire una maggiore tutela dell'ambiente in un'ottica di sostenibilità.

Negli anni 2000 è stato elaborato il documento “terminologia relativa ai trasporti combinati” da parte della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni unite, della Conferenza europea dei ministri dei trasporti e della Commissione europea in cui è stata fornita la definizione, nella prospettiva europea, di trasporti intermodale.

Si tratta della “circolazione delle merci in un'unità unica o in un veicolo stradale che utilizza successivamente due o più modi di trasporto senza manipolare i veicoli in modo diverso”.

Inoltre, spesso, la nozione di trasporto intermodale viene fatta coincidere con quella di trasporto multimodale ossia, ai sensi dell'art.1 della Convenzione di Ginevra del 1980, “il trasporto di merci effettuato da almeno due diversi modi di trasporto sulla base di un contratto di trasporto multimodale da un luogo di un paese in cui le merci

---

<sup>188</sup>E. Ottimo, R. Vona, *Sistemi di logistica integrata*, Milano 2001

sono prese in carico dall'operatore di trasporto multimodale verso un luogo designato per la consegna situato in un altro paese”.

Pertanto, il trasporto multimodale si caratterizza per il fatto che il trasferimento di merci o persone è effettuato con almeno due modalità di trasporto differenti, nessuna delle quali subordinata funzionalmente all'altra e tale operazione, nella sua interezza, è presa in carico (in termini di responsabilità) da un unico soggetto, l'operatore di trasporto multimodale che generalmente si avvarrà, per la fase esecutiva, di uno o più vettori unimodali<sup>189</sup>.

Le origini del trasporto intermodale sono risalenti.

Invero, sin dalla prima metà del Novecento, con l'apertura dei mercati internazionali al commercio, emerse l'esigenza di individuare modalità di trasporto più efficienti in grado di ridurre i costi e i tempi necessari.

I primi a sperimentare tale modalità di trasporto furono gli statunitensi durante la Seconda guerra mondiale iniziando ad utilizzare i cosiddetti *pallet* ossia strutture sopraelevate, al tempo in legno, in grado di trasportare le merci in modo più agevole in quanto potevano essere facilmente sollevate con carrelli elevatori.

In tal modo, era possibile trasportare numerose quantità di merci collocate sulle strutture in legno e, inoltre, ridurre le tempistiche a tal fine necessarie.

In seguito, nel 1956, un imprenditore statunitense, Malcolm McLean, operante nel settore dei trasporti individuò un'ulteriore soluzione: i *container* che garantivano, oltre ai vantaggi sopracitati dei *pallet*, una maggiore sicurezza delle merci trasportate in quanto riducevano il rischio di possibili danneggiamenti alle stesse.

Negli anni, tale idea innovativa è stata trasferita dal campo militare a quello civile in virtù dei vantaggi che la stessa è in grado di offrire per lo spostamento non solo delle merci, ma anche delle persone.

---

<sup>189</sup>S. Vernizzi, *La sfida intermodale e la disciplina interna del trasporto multimodale all'esito della riforma del dicembre 2021*, in *Rivista responsabilità civile e previdenza*, 2023, pagg. 417-437

Più nello specifico, l'applicazione dell'intermodalità al settore dei trasporti, tra cui quello ferroviario, oltre a favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo, ha avuto il merito di:

- 1) ridurre il traffico stradale: il trasporto intermodale può contribuire a ridurre il congestionamento del flusso di veicoli nelle strade, migliorando la sicurezza e riducendo l'impatto ambientale delle spedizioni;
- 2) aumentare la sicurezza: grazie all'uso di contenitori standardizzati, la merce viene protetta durante il trasporto e ci sono minori rischi di danni o perdite;
- 3) offrire maggiore flessibilità: il trasporto combinato consente di adattarsi alle esigenze specifiche di ogni spedizione, offrendo diverse opzioni di trasporto in base alle caratteristiche della merce e alle esigenze del cliente;
- 4) dare un impulso alla competitività: il trasporto intermodale consente di migliorare la competitività delle imprese, offrendo una maggiore efficienza e una riduzione dei costi di trasporto;
- 5) favorire la sostenibilità: attraverso la combinazione dei diversi mezzi di trasporto, il trasporto intermodale sfrutta i vantaggi di ognuno di questi, riducendone al contempo gli svantaggi e contribuendo a mitigare l'impatto ambientale<sup>190</sup>.

Tali vantaggi sono strettamente connessi tra di loro.

Invero, la circostanza per cui il trasporto intermodale, per come strutturato, sia in grado di ridurre i tempi necessari per spostarsi da un luogo ad un altro e, inoltre, assicuri un adeguato livello di sicurezza, fa sì che vi sia la tendenza a preferirlo al trasporto su strada che, come sopramenzionato (v. *supra* par.4.3), contribuisce in misura significativa alle emissioni di gas a effetto serra dal momento che, ad oggi, il 50% delle merci viene trasportato su strada.

Pertanto, a beneficiare dello sviluppo del trasporto intermodale sono anche l'ambiente e l'ecosistema al fine di conseguire il più volte citato obiettivo fissato dal Green Deal della neutralità climatica entro il 2050.

---

<sup>190</sup>D. Lisnic, *Che cos'è il trasporto intermodale e quali sono i vantaggi di questo tipo di servizio?* 14 aprile 2023

<https://www.fercam.com/it-it/blog/definizione-trasporto-intermodale--2-2461.html>

Inoltre, la combinazione di diversi mezzi di trasporto favorisce la flessibilità dello stesso in quanto consente di selezionare ciascuno di essi per il tratto più idoneo al proprio scopo (es: un camion può essere trasportato via nave per attraversare l'oceano).

Tuttavia, è opportuno menzionare anche i possibili limiti dell'intermodalità.

Invero, affinché tale sistema possa funzionare al meglio, è necessario avere una buona infrastruttura per ogni singola modalità di trasporto coinvolta.

Eppure, nel nostro Paese, ma non solo, vi sono numerose linee ferroviarie costruite numerose anni fa e che non sono state aggiornate.

Inoltre, i sistemi ferroviari dei vari Stati membri sono spesso diversi tra di loro e ciò rende difficile il trasporto delle merci attraverso i confini internazionale oltre al fatto che, spesso, mancano accordi di collaborazione preordinati al coordinamento reciproco e ciò potrebbe far sorgere problemi di ritardi, pianificazione e operazioni di carico o scarico<sup>191</sup>.

Ciononostante, al di là delle possibili criticità che può presentare, il trasporto intermodale, per come concepito nella politica europea, si pone come strumento imprescindibile per il funzionamento del mercato interno e per il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea e del suo sviluppo economico<sup>192</sup>.

Conferma di ciò è rinvenibile nel recente documento “strategia per una mobilità intelligente e sostenibile dell'Unione europea” adottato dalla Commissione europea nel 2020 con il quale è stato fissato l'obiettivo, entro il 2030, di rendere il trasporto intermodale su rotaia e su vie navigabili interne in grado di competere in condizioni di parità con il trasporto esclusivamente su strada.

## 5. Gli investimenti previsti dal PNRR

---

<sup>191</sup>D. Lisnic, *Che cos'è il trasporto intermodale e quali sono i vantaggi di questo tipo di servizio?* 14 aprile 2023

<https://www.fercam.com/it-it/blog/definizione-trasporto-intermodale--2-2461.html>

<sup>192</sup>S. Vernizzi, *La sfida intermodale* cit., 2023

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza adottato dal nostro Paese e approvato dalla Commissione europea a luglio 2021 costituisce la risposta alla grave crisi globale causata dalla pandemia Covid-19 ed è volto a delineare un programma per la gestione dei fondi stanziati dall'Unione europea da impiegare nel periodo 2021-2026 per costruire un'Europa più verde, digitale e resiliente.

Il PNRR ha individuato una serie di missioni da compiere cui le risorse stanziata dall'Unione europea sono state destinate:

- 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- 2) rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- 4) istruzione e ricerca;
- 5) inclusione e coesione;
- 6) salute.

### **5.1 La missione 3: infrastrutture per una mobilità sostenibile**

La missione tre del PNRR, rubricata “infrastrutture per una mobilità sostenibile”, mira a rendere il sistema infrastrutturale del nostro Paese più moderno, digitale e sostenibile al fine di conseguire gli obiettivi del Green deal europeo ed attuare la sopracitata strategia per la mobilità intelligente e sostenibile.

Essa muove dall'assunto che il trasporto ferroviario ricopra un ruolo molto importante per la soddisfazione delle esigenze di mobilità di merci e persone del nostro Paese.

Le risorse destinate al compimento della missione in esame sono numerose in quanto l'assetto del sistema ferroviario nazionale presenta profili di criticità.

Nello specifico, vi sono forti divari territoriali sia tra il Nord ed il Sud del Paese che tra le aree urbane e rurali e ciò limita le possibilità di movimento delle persone.

La missione si articola in due componenti.

Gli interventi contenuti nella prima componente – Investimenti sulla rete ferroviaria – sono destinati allo sviluppo del sistema ferroviario italiano: questa componente è dedicata al completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta

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

La seconda componente – Intermodalità e logistica integrata – prevede interventi a supporto dell'ammodernamento e della digitalizzazione del sistema della logistica<sup>193</sup>.

Figura 10: gli investimenti del PNRR nel settore del trasporto ferroviario<sup>194</sup>

### MISSIONE 3: INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE



Secondo quanto riportato dalla Figura 10, le risorse destinate al settore del trasporto ferroviario ammontano a circa venticinque miliardi di euro di cui la stragrande maggioranza è indirizzata alla rete ferroviaria italiana.

Gli obiettivi perseguiti attraverso tali investimenti sono:

- 1) decarbonizzazione e riduzione delle emissioni attraverso il trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia;
- 2) aumento della connettività e della coesione territoriale attraverso la riduzione dei tempi di viaggio;
- 3) digitalizzazione delle reti di trasporto;

<sup>193</sup>PNRR, Missione 3 “infrastrutture per una mobilità sostenibile, pagg.159-160

<sup>194</sup>PNRR, Missione 3 “infrastrutture per una mobilità sostenibile, pag.158

- 4) aumento della competitività dei sistemi produttivi, in particolare del Sud, attraverso il miglioramento dei collegamenti ferroviari<sup>195</sup>.

Si tratta di obiettivi volti a superare le criticità del sistema ferroviario italiano al fine di garantire la piena interoperabilità con le reti ferroviarie europee e l'ottimizzazione della capacità e delle prestazioni della rete.

Come riportato nella Figura 11, diversi sono stati gli ambiti di intervento cui le risorse sono state destinate.

Con specifico riguardo agli investimenti sulla rete ferroviaria che, come già detto, sono stati i più ingenti, le proposte di interventi infrastrutturali e tecnologici consistono nello:

- 1) sviluppo dell'alta velocità/capacità e nella velocizzazione della rete ferroviaria per passeggeri e merci;
- 2) completamento dei corridoi ferroviari TEN-T;
- 3) completamento delle tratte di valico;
- 4) potenziamento dei nodi, delle direttrici ferroviarie e delle reti regionali;
- 5) riduzione del *gap* infrastrutturale Nord-Sud<sup>196</sup>.

Pertanto, tra gli obiettivi perseguiti vi è certamente quello di superare il divario esistente tra Nord e Sud sotto il profilo infrastrutturale così che gli spostamenti su rotaia siano efficaci in ogni parte del Paese.

Inoltre, si mira ad aumentare l'efficienza dello stesso servizio attraverso uno sviluppo dell'alta capacità che consente di ridurre i tempi di percorrenza dal punto di partenza al punto d'arrivo.

Il completamento dei corridoi ferroviari TEN-T si inserisce nel più volte citato quadro della politica europea volta a realizzare uno spazio ferroviario unico europeo e, pertanto, gli interventi in tale settore sono preordinati a rimuovere le barriere dei vari Stati membri che possano impedire il raggiungimento di tale obiettivo.

---

<sup>195</sup>PNRR, Missione 3 “infrastrutture per una mobilità sostenibile, pag.161

<sup>196</sup>PNRR, Missione 3 “infrastrutture per una mobilità sostenibile, pag.162

Quanto, invece, agli altri ambiti di intervento di cui alla Figura 11, essi mirano a sviluppare i collegamenti ad alta velocità anche nel Sud Italia ed a potenziare la rete ad alta velocità del Nord Italia al fine di rendere più agevoli i collegamenti, tanto di persone quanto di merci, con il resto dell'Europa.

Inoltre, parte delle risorse è stata destinata alla riqualificazione delle stazioni ferroviarie, soprattutto quelle presenti nel Sud Italia, al fine di migliorare la funzionalità dei relativi edifici e la qualità dei servizi erogati agli utenti.

Figura 11: quadro delle misure e risorse destinate alla Missione 3<sup>197</sup>

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

24,77 Mld Totale	Ambiti di intervento/Misure	Totale
	<b>1. Investimenti sulla rete ferroviaria</b>	<b>24,77</b>
	Riforma 1.1: Accelerazione dell'iter di approvazione del contratto tra MIMS e RFI	-
	Riforma 1.2: Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti	-
	Investimento 1.1: Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci	4,64
	Investimento 1.2: Linee ad Alta Velocità nel Nord che collegano all'Europa	8,57
	Investimento 1.3: Connessioni diagonali	1,58
	Investimento 1.4: Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS)	2,97
	Investimento 1.5: Rafforzamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2,97
	Investimento 1.6: Potenziamento delle linee regionali	0,94
	Investimento 1.7: Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2,40
	Investimento 1.8: Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud	0,70
	<b>2. Sicurezza stradale 4.0</b>	<b>-</b>
	Riforma 2.1: Attuazione delle Linee guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti esistenti (D.M. 578 del 17 dicembre 2020)	-
	Riforma 2.2: Trasferimento della titolarità delle opere d'arte (ponti, viadotti e cavalcavia) relative alle strade di secondo livello ai titolari delle strade di primo livello (autostrade e strade extraurbane principali)	-

<sup>197</sup>Fonte, PNRR, Missione 3 "infrastrutture per una mobilità sostenibile, pag.161

Da quanto esposto emerge, pertanto, quanto negli ultimi anni si stia cercando di investire nel settore del trasporto ferroviario soprattutto alla luce del fatto che, come verrà di seguito approfondito, allo stato attuale il trasporto su gomma rappresenta la modalità di trasporto di gran lunga prescelta, tanto per le merci quanto per le persone e, di conseguenza, l'obiettivo perseguito consiste nel cercare di far sì che tale tendenza possa invertirsi a favore del trasporto ferroviario.

## **5.2 La concorrenza del trasporto ferroviario con il trasporto su gomma**

La tematica della concorrenza del trasporto ferroviario con il trasporto su gomma è quanto più attuale possibile.

Invero, la più volta citata esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e di realizzazione di una mobilità sostenibile ha portato a riflettere sulla necessità di ridurre, per quanto possibile, il trasporto su gomma e di preferire altre modalità di trasporto, come quello ferroviario.

Tuttavia, è opportuno preliminarmente esaminare i vantaggi che il primo offre:

- 1) la flessibilità: il trasporto su gomma permette di raggiungere qualsiasi destinazione accessibile da strada, senza vincoli di orari o di capacità. Inoltre, permette di adattare facilmente il servizio alle esigenze dei clienti, modificando i percorsi, i tempi e le quantità delle spedizioni;
- 2) la rapidità: il trasporto su gomma garantisce tempi di consegna brevi e certi, riducendo i rischi di ritardi o di danneggiamenti delle merci. Inoltre, permette di effettuare spedizioni dirette tra mittente e destinatario, senza passaggi intermedi o cambi di modalità;
- 3) la convenienza: il trasporto su gomma offre tariffe competitive rispetto ad altre modalità di trasporto, soprattutto per le spedizioni di piccole e medie dimensioni e per le distanze brevi e medie. Inoltre, permette di ridurre i costi di stoccaggio e di magazzinaggio delle merci, grazie alla possibilità di effettuare consegne *just in time*;

- 4) la sicurezza: il trasporto su gomma assicura un elevato livello di sicurezza delle merci e delle persone, grazie all'uso di veicoli moderni e dotati di sistemi di controllo e di protezione. Inoltre, permette di monitorare costantemente le spedizioni, grazie all'uso di dispositivi GPS e di telecamere<sup>198</sup>.

È chiaro, pertanto, che i vantaggi sono numerosi seppur non mancano profili di criticità che possono indebolire i vantaggi medesimi.

Invero, specialmente la rapidità e la sicurezza possono essere agevolmente ostacolate dalla problematica della congestione del traffico che può comportare tanto un aumento dei tempi di percorrenza quanto un maggior rischio di incidenti che possono arrecare un danno sia alle merci che alle persone trasportate.

Un'ulteriore criticità è stata già menzionata: la sostenibilità. Invero, il trasporto su gomma contribuisce in larga misura alle emissioni di gas ad effetto serra a causa, tra le altre cose, del consumo di combustibili fossili e ciò contribuisce al riscaldamento climatico.

Inoltre, dal momento che il trasporto ferroviario produce un impatto sull'ambiente inferiore ed è, pertanto, più sostenibile rispetto al trasporto su strada, la concorrenza tra le due modalità di trasporto è sempre in aumento.

Pertanto, le sfide che il trasporto su gomma deve affrontare sono diverse:

- 1) l'integrazione europea: il completamento del mercato unico europeo e la creazione di corridoi transeuropei di trasporto favoriscono la libera circolazione delle merci e delle persone tra i diversi paesi membri, ma anche la concorrenza tra gli operatori del settore. Per questo motivo, è importante adeguarsi alle normative comunitarie e alle esigenze dei clienti internazionali;
- 2) la digitalizzazione: l'uso delle tecnologie digitali e delle piattaforme online offre nuove possibilità di gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei processi logistici e dei servizi di trasporto;
- 3) la sostenibilità: la riduzione dell'impatto ambientale del trasporto su gomma è una priorità per il settore, che deve affrontare le sfide poste dal cambiamento

---

<sup>198</sup>Trasporti su gomma in Italia: tutto quello che c'è da sapere, 2023, <https://www.bergaminsrl.com/post/trasporti-su-gomma-in-italia-tutto-quello-che-ce-da-sapere>

climatico e dalle politiche ambientali. Per questo motivo, è necessario investire in soluzioni ecologiche, come l'uso di veicoli elettrici, ibridi o a gas, l'adozione di sistemi di gestione ambientale e di certificazioni verdi, la promozione di una mobilità condivisa e multimodale;

- 4) la sicurezza: la prevenzione e la riduzione degli incidenti stradali e dei rischi per la salute e la sicurezza dei conducenti e dei passeggeri sono obiettivi fondamentali per il trasporto su gomma. Per questo motivo, è necessario migliorare le infrastrutture stradali, formare e sensibilizzare gli operatori del settore, applicare le norme sociali e i controlli sulle condizioni dei veicoli e dei conducenti, sfruttare le potenzialità della guida assistita e autonoma<sup>199</sup>.

Il punto 3) esprime qual è l'idea di fondo del tema in esame.

Ossia, si parte dalla consapevolezza della tendenziale preferenza per il trasporto su gomma rispetto ad altre modalità di trasporto e si cerca di fare in modo, da un lato, di offrire soluzioni alternative che siano quanto più possibile efficienti (si pensi al trasporto ferroviario) e, dall'altro, di investire in soluzioni ecologiche che siano in grado di far fronte ad uno dei maggiori difetti del trasporto su strada ossia, l'inquinamento ambientale.

---

<sup>199</sup>Trasporti su gomma in Italia: tutto quello che c'è da sapere, 2023, <https://www.bergaminsrl.com/post/trasporti-su-gomma-in-italia-tutto-quello-che-ce-da-sapere>

## CONCLUSIONI

Attraverso il presente elaborato si è cercato di esaminare le tematiche salienti del trasporto ferroviario dedicando particolare attenzione al regime della rete ferroviaria italiana e a tutte le problematiche ad essa connesse.

Invero, come è stato a più riprese descritto, la naturale tendenza ad una configurazione di tipo monopolista dell'infrastruttura ferroviaria, dovuta alla non duplicabilità della stessa, ha fatto sì che il processo di liberalizzazione avviato a partire degli anni Novanta sulla spinta del diritto europeo sia stato di non facile realizzazione.

Tuttavia, la circostanza per cui l'Italia nel 1951 abbia acconsentito alla limitazione della propria sovranità, ai sensi dell'art.11 della nostra Costituzione, al fine di entrare a far parte dell'allora Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), ha reso necessaria la ricerca di soluzioni ottimali in grado di conformare l'assetto dell'infrastruttura ferroviaria italiana, specialmente sotto il profilo giuridico, alla normativa europea, con specifico riguardo ai principi in materia di libera concorrenza e libero mercato.

Invero, il fine perseguito sin dai primi anni dall'Unione europea è stato quello di realizzare un mercato unico europeo caratterizzato dalla libertà di ingresso allo stesso e, pertanto, dall'assenza di barriere in grado di ostacolare quest'ultimo e, inoltre, dalla presenza di un numero elevato di operatori economici privati, sia per quanto riguarda i venditori che per quanto riguarda gli acquirenti intenzionati a svolgere la propria attività in regime di concorrenza.

Funzionale al raggiungimento di tale scopo è la creazione di una rete ferroviaria europea unica in grado di collegare facilmente i vari Paesi dell'Unione e, di conseguenza, di consentire la realizzazione di scambi commerciali rapidi ed efficienti favorendo, in tal modo, lo sviluppo economico – industriale di ciascuno Stato membro.

Tuttavia, la situazione di monopolio che ha caratterizzato il nostro Paese per numerosi anni che vedeva come protagonista indiscusso l'operatore economico Ferrovie dello Stato italiane, ha fatto sì che, tanto la realizzazione del mercato unico europeo, con

specifico riferimento al trasporto ferroviario, quanto la creazione di una rete ferroviaria europea unica, non siano stati obiettivi di agevole raggiungimento sia sotto il profilo giuridico che sotto il profilo pratico in quanto si trattava di ridisegnare l'assetto del sistema ferroviario italiano che era rimasto per lo più invariato per diverso tempo.

Oltretutto, a conferma di tali criticità vi è la circostanza per cui la creazione di una rete ferroviaria unica europea non si può considerare ancora oggi pienamente realizzata seppur sono diversi gli interventi, sia a livello nazionale (si pensi alla TAV Torino – Lione) che a livello europeo, volti al raggiungimento di tale scopo.

Eppure, nonostante autorevole dottrina consideri il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario incompiuto a causa della più volte citata mancata attuazione della scissione proprietaria tra il gestore della rete (RFI) e il principale erogatore del servizio ferroviario (Ferrovie dello Stato italiane), la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto il modello della *holding*, adottato dal nostro Paese e da altri Stati membri, conforme al diritto europeo in quanto in grado di garantire l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura all'interno della *holding* di cui è parte.

Tuttavia, non si può prescindere dal dare atto del fatto che quanto appena esposto non implica che il regime giuridico dell'infrastruttura ferroviaria italiana sia privo di profili di incompatibilità con il diritto europeo.

Invero, come è stato ampiamente descritto nel terzo capitolo, il sistema di imposizione dei diritti di accesso all'infrastruttura è stato ritenuto dalla Corte di Giustizia incompatibile con la normativa europea con conseguente condanna dell'Italia.

L'influenza del diritto dell'Unione europea nel settore del trasporto ferroviario non è confinata al solo processo di liberalizzazione di quest'ultimo bensì ricopre, al giorno d'oggi, un ruolo fondamentale sotto il profilo della mobilità sostenibile.

Infatti, la ragione per cui, negli ultimi anni, si insiste molto sulla necessità di rivitalizzare il servizio del trasporto ferroviario, con conseguente destinazione di numerose risorse a tale settore (si pensi alla Missione 3 del PNRR), è strettamente legata alla considerazione che, come a più riprese esposto, il trasporto su rotaia è, sotto

il profilo ambientale, più sostenibile rispetto ad altre tipologie di trasporto come quello su gomma.

Ed è stata proprio l'Unione europea ad avviare e promuovere una politica dei trasporti basata sul principio di sostenibilità che ha visto come protagonista il trasporto ferroviario al fine di tutelare un bene primario quale l'ambiente.

Pertanto, guardando il servizio del trasporto ferroviario in una prospettiva futura, è ragionevole aspettarsi che, in un lasso di tempo relativamente breve, l'assetto del sistema ferroviario italiano possa mutare rispetto allo stato attuale, mediante l'implementazione di novità ecosostenibili in grado di garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente.

In tal modo, sarà possibile conseguire l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050 così come previsto dal Green Deal europeo.

## BIBLIOGRAFIA

- A. Clemente, *La concorrenza nei servizi a rete: il caso del trasporto ferroviario*, in *Salvis Juribus*, 11 settembre 2021
- A. Giuntini, *La nascita del sistema ferroviario e il ruolo della tecnica*, in *Enciclopedia Treccani*, 2013
- A. Mocci, *Ferrovie dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto – Volume XVII*, 1968, pag.220
- AA. VV, *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti, Tra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato. Rapporto 2019*, in *Maggioli Editore*
- C. de Vincenti e P. Manacorda, *La regolazione delle reti e delle infrastrutture tra Stato e Mercato in Astrid-online*, 2008
- C. Melzi, *Infrastrutture critiche: perché fare rete*, 16 aprile 2018
- C. Osti, *Abuso di posizione dominante in Enciclopedia del Diritto Annali V*, 2012, pag.1
- C. Ribolzi, *Ferrovie concesse*, in *Enciclopedia del Diritto Volume XVII*, 1968, pag.268
- D. Maresca e L. Ceffa, *Il riparto di competenze in materia ferroviaria tra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Autorità di Regolazione dei Trasporti alla luce della sentenza Arenaways del T.A.R. Lazio*, in *Rivista della Regolazione dei mercati, Fascicolo 2* | 2014
- E. Ottimo, R. Vona, *Sistemi di logistica integrata*, Milano 2001
- F. Balducci, *L'accesso alle reti nel diritto della concorrenza e la liberalizzazione del mercato dell'energia, parte seconda, capitolo 1* in *Forum Edizioni*, 2008
- F. Bladucci, *L'accesso alle reti nel diritto della concorrenza e la liberalizzazione del mercato dell'energia parte prima, capitolo 2*, 2008
- G. CAIA, *La disciplina dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo, IV edizione*, L. Mazzarolli e altri (a cura di), Bologna, Monduzzi editore, 2005
- G. Corso, *I beni pubblici come strumento essenziale dei servizi di pubblica utilità*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2003.
- G. Piperata, *Infrastrutture, strade e mobilità*, in *Enciclopedia del diritto – I Telematici III*, 2022

- G. Pisanti, *le competenze a “geometria variabile” dell’autorità di regolazione*, in *Enciclopedia Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.* 2023
- I. Grimaldi, *Infrastruttura*, in *Enciclopedia Italiana - VII Appendice*, 2007
- L. Serra, *Abuso di posizione dominante: il significato, i presupposti e le sanzioni*, in *Altalex*, 2020
- L. Tessarolo, *Il decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: principali novità in Diritto dei servizi pubblici*, 2023
- L. Belviso, *Il sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria a seguito dell’adozione della delibera n.96/2015 dell’ART in Rivista della regolazione dei mercati, Fascicolo 1*, 2016
- L. Marfoli, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in *Rivista giuridica ambiente, fasc.3-4*, 2013, pag.305
- M. Bombardelli, *Le autorità amministrative indipendenti. Report annuale — 2013 — Italia*, in *Ius Publicum Network Review, n. 4/2012*, in particolare pp. 5 e ss.
- M. Delsignore, *il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc.2*, 2014
- M. Dugato, *Servizi pubblici locali in Enciclopedia del Diritto, I Tematici III*, 2022, pag.1091
- M. Granieri e R. Pardolesi, *Licenza obbligatoria ed essential facilities nell’antitrust comunitario*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2004
- M. Orofino, *Governance e comunicazioni elettroniche: il procedimento per la regolazione asimmetrica nel settore delle comunicazioni elettroniche: novità e criticità*, in *AIR Archivio Istituzionale della Ricerca*, 2007
- M. Orofino, *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell’ordinamento multilivello*, in *Giuffrè*, 2008
- M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Roma, 1960, pagg.568 e ss.
- M. Ragusa, *Reti e servizi di pubblica utilità: il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Giustizia amministrativa*, 2007
- N. Bassi, *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati in Rivista della regolazione dei mercati, fascicolo 2*, 2014
- P. Sellari, *Uno sguardo alle ferrovie italiane nell'Ottocento post-unitario*, Napoli, 2011

R. Jr. Flacco, *La garanzia di imparzialità del gestore della rete ferroviaria nel procedimento di determinazione dei diritti per l'accesso all'infrastruttura di rete*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc.2, 2014.

S. Pedrabissi, *Pubblica amministrazione e attività di impresa*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro Fascicolo 1*, 2019

S. Vernizzi, *La sfida intermodale e la disciplina interna del trasporto multimodale all'esito della riforma del dicembre 2021*, in *Rivista responsabilità civile e previdenza*, 2023, pagg. 417-437

Sentenza Corte di Giustizia 24 luglio 2003, punti 89-93

U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, 2015

V. Lopilato, in *Manuale di diritto amministrativo*, Parte generale, Terza edizione, Giappichelli Editore, 2021

V. Lopilato, *Manuale di diritto amministrativo*, Parte speciale, Terza edizione, in *Giappichelli Editore*, 2021

## SITOGRAFIA

Agenzia ferroviaria europea. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-railways-era\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-railways-era_it)

ART, Regolamento concernente organizzazione e funzionamento

[https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/06/Regolamento\\_concernente\\_organizzazione\\_funzionamento\\_15\\_giugno\\_2023.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2023/06/Regolamento_concernente_organizzazione_funzionamento_15_giugno_2023.pdf)

ART. <https://www.autorita-trasporti.it/struttura-organizzativa/>

B. Ristuccia, *Liberalizzazione e regolazione del mercato dei trasporti ferroviari in Italia*, in *Diritto.it*, 2007 <https://www.diritto.it/liberalizzazione-e-regolazione-del-mercato-dei-trasporti-ferroviari-in-italia/>

Camera dei deputati [https://www.camera.it/leg17/465?tema=le\\_reti\\_tent](https://www.camera.it/leg17/465?tema=le_reti_tent)

Camera dei deputati. [https://temi.camera.it/leg17/temi/il\\_sistema\\_ferroviano](https://temi.camera.it/leg17/temi/il_sistema_ferroviano)

Chi sono gli operatori della sicurezza ferroviaria in Europa al 2022? giugno 2022

<https://www.competenze-certificate.it/operatori-e-la-sicurezza-ferroviaria/>

D. Lisnic, *Che cos'è il trasporto intermodale e quali sono i vantaggi di questo tipo di servizio?* 14 aprile 2023 <https://www.fercam.com/it-it/blog/definizione-trasporto-intermodale--2-2461.html>

Enciclopedia Treccani, [https://www.treccani.it/enciclopedia/ferrovie-dello-stato\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=nome%20in%20F.-,dello%20S.,milioni%20di%20t%20di%20merci.](https://www.treccani.it/enciclopedia/ferrovie-dello-stato_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=nome%20in%20F.-,dello%20S.,milioni%20di%20t%20di%20merci.)

Ferrovie dello Stato italiane

<https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/sostenibilita.html>

Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/opere-strategiche/torino---lione.html>

Ferrovie dello Stato italiane.

<https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/sostenibilita/governance-della-sostenibilita/dialogare-con-gli-stakeholder/obiettivi-2030-2050.html>

Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/il-piano-industriale-2022-2031-e-i-quattro-poli-di-business/il-polo-infrastrutture.html>

Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/il-piano-industriale-2022-2031-e-i-quattro-poli-di-business/il-polo-logistica.html>

Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/il-piano-industriale-2022-2031-e-i-quattro-poli-di-business/il-polo-urbano.html>

Ferrovie dello Stato italiane. <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/societa-del-gruppo.html>

Ferservizi. <https://www.ferservizi.it/content/ferservizi/it/chi-siamo.html>

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815170000\\_ORegolamento+di+Amministrazione+Ansfiga.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815170000_ORegolamento+di+Amministrazione+Ansfiga.pdf)

*Il trasporto ferroviario passeggeri: gli obblighi di servizio pubblico e i contratti di servizio* [https://temi.camera.it/leg18/temi/t118\\_il\\_sistema\\_ferroviano.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/t118_il_sistema_ferroviano.html)

Italferr, *La sostenibilità, il nostro futuro, giugno 2022*

[https://www.italferr.it/content/dam/italferr/sostenibilita/Italferr%20-%20Brochure%20Sostenibilit%C3%A0\\_doppie.pdf](https://www.italferr.it/content/dam/italferr/sostenibilita/Italferr%20-%20Brochure%20Sostenibilit%C3%A0_doppie.pdf)

Italferr, *Sostenibilità*, [https://www.italferr.it/content/italferr\\_nd/it/sostenibilita-e-ambiente.html](https://www.italferr.it/content/italferr_nd/it/sostenibilita-e-ambiente.html)

Italferr. [https://www.italferr.it/content/italferr\\_nd/it/chi-siamo/vision--mission-e-valori.html](https://www.italferr.it/content/italferr_nd/it/chi-siamo/vision--mission-e-valori.html)

L. Ceffa, *dalla Bayard alla Frecciarossa, breve storia delle ferrovie in Italia*, febbraio 2011. [https://www.3rotaie.it/3r\\_Documenti/Ferrovie\\_Italia.htm](https://www.3rotaie.it/3r_Documenti/Ferrovie_Italia.htm)

M.C. Pollicino, “L’agenzia ferroviaria europea”. *Laboratorio per l’innovazione pubblica*, 17 febbraio 2017. <http://www.lab-ip.net/lagenzia-ferroviaria-europea/>

Mercitalia Logistics.

[https://www.mercitalialogistics.it/content/mercitalia\\_logistics/it/chi-siamo.html](https://www.mercitalialogistics.it/content/mercitalia_logistics/it/chi-siamo.html)

Parlamento italiano. <https://leg16.camera.it/561?appro=789>

Regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica, 2023 <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/regolamentazione-dei-servizi-pubblici-locali-non-a-rete-di-rilevanza-economica>

Regolamento di amministrazione di ANSFISA

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815170000\\_\\_ORegolamento+di+Amministrazione+Ansfisa.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815170000__ORegolamento+di+Amministrazione+Ansfisa.pdf)

RFI, <https://www.rfi.it/it/rete/in-europa/corridoi-ten-t.html>

RFI, <https://www.rfi.it/it/chi-siamo/sostenibilita/il-nostro-approccio.html>

Statuto ANSFISA

[https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto\\_allegati/235815171800\\_\\_OStatuto+Ansfisa.pdf](https://amministrazionetrasparente.ansfisa.gov.it/moduli/downloadFile.php?file=oggetto_allegati/235815171800__OStatuto+Ansfisa.pdf)

Trasporti su gomma in Italia: tutto quello che c'è da sapere, 2023,

<https://www.bergaminsrl.com/post/trasporti-su-gomma-in-italia-tutto-quello-che-ce-da-sapere>

*Un nuovo patto ferroviario europeo,*

<https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/sostenibilita/tutelare-l-ambiente/iniziative-per-l-ambiente/un-nuovo-patto-ferroviario-europeo.html>

