

Articoli e Saggi

Verso una *single European railway area*. Il ruolo delle tariffe ferroviarie

Luca Belviso

SOMMARIO: 1. Un'introduzione alle tariffe ferroviarie a partire dall'esperienza nazionale. – 2. Il sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. – 2.1. Il quadro normativo europeo e nazionale in materia di canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. – 2.2. Il quadro regolatorio. L'intervento dell'ART in vista della privatizzazione di FSI spa. – 3. Le principali problematiche relative al sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. – 3.1. *Focus*. L'indipendenza gestionale del gestore della rete. – 3.2. *Focus*. L'indipendenza funzionale del gestore della rete. – 4. Quale ruolo dei canoni di accesso nello spazio unico ferroviario europeo? Riflessioni conclusive.

1. *Un'introduzione alle tariffe ferroviarie a partire dall'esperienza nazionale*

Le tariffe ferroviarie assumono rilevanza considerevole nel trasporto su strada ferrata e l'esperienza nazionale ne fornisce immediata evidenza.

Agli inizi del XX secolo, lo Stato italiano riscatta dai privati le concessioni ferroviarie¹ e avvia il processo di statalizzazione delle ferrovie assumendo direttamente la gestione del servizio, in via esclusiva, per mezzo dell'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato (dalla metà degli anni Ottanta ente pubblico economico) (FS)². In questo regime di monopolio legale, la tariffa rappresenta il corrispettivo pagato dall'utenza a fronte dei servizi complessivamente resi dalle FS³.

Dalla fine degli anni Novanta⁴, su spinta del diritto europeo, il trasporto ferroviario si liberalizza progressivamente. La fine del tradizionale assetto mono-

¹ In particolare, con l. 22 aprile 1905, n. 137.

² Si ricorda che l'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato nasce nel 1905 (R.D. 15 giugno 1905, n. 250) e si trasforma in ente pubblico economico nel 1985 (l. 17 maggio 1985, n. 210).

³ Del resto, «inizialmente, la gestione della rete era confusa con l'esercizio pubblico di trasporto ferroviario, rispetto al quale rilevava come semplice strumento». Così, B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008, 120.

⁴ In particolare, a partire dal D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277.

polistico e l'apertura del mercato recano con sé la condivisione della rete e la corresponsione di un canone di utilizzo da parte delle imprese ferroviarie a favore del gestore dell'infrastruttura, che è oggi e sarà fino al 2060 Rete Ferroviaria Italiana spa (RFI spa)⁵. Tale canone rappresenta una nuova tariffa, che è “figlia della liberalizzazione”, che si correla al diverso servizio di accesso alla rete e che è caratterizzata da attori, attivi e passivi, differenti.

Si può così distinguere, oggi, il canone di accesso alla rete ferroviaria (c.d. pedaggio), che ha natura di tariffa⁶, dal corrispettivo pagato dall'utenza per i servizi di trasporto, avente invece natura di prezzo.

Il pedaggio, in un mercato liberalizzato, rappresenta il «crocevia nevralgico della politica dei trasporti, la leva, in sostanza, attraverso la quale si indirizza l'andamento del mercato ferroviario»⁷. Lo stesso, del resto, incide fortemente sui costi sostenuti dalle imprese di trasporto e, di conseguenza, anche sui prezzi di vendita per i servizi a mercato.

A sua volta, sul pedaggio influisce il livello di finanziamento pubblico concesso dallo Stato al gestore dell'infrastruttura, stabilito nei contratti di programma. L'amministratore della rete, infatti, deve realizzare, mediante i canoni di accesso e i sussidi pubblici, (almeno) l'equilibrio economico-finanziario. Fra le due entrate vi è rapporto di simmetria inversa: quanto più diminuisce il gettito atteso dai pedaggi, tanto più devono aumentare gli oneri di finanza pubblica e viceversa. Il corretto bilanciamento fra le due entrate è prerogativa di ciascuno Stato e costituisce un tassello fondamentale nelle politiche di trasporto di ognuno di essi. Tale decisione, infatti, assume una rilevanza particolare in riferimento al grado di effettività di liberalizzazione e di concorrenza che si intende realizzare, nonché al buon risultato di gestione. Questo perché, da un lato, pedaggi eccessivi costituiscono delle vere e proprie barriere all'entrata nel mercato⁸, dall'altro, finanziamenti pubblici troppo alti allontanano colui che ne usufruisce dalla logica imprenditoriale, a scapito dell'efficacia e dell'efficienza di gestione.

⁵ Sulla riorganizzazione delle FS, la nascita di RFI spa e la concessione sessantennale per la gestione della rete (D.M. 31 ottobre 2000, n. 138T e s.m.i.), cfr. fra gli altri, M. Giacchetti Fantini, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: l'esperienza italiana nel contesto europeo*, in *federalismi.it*, 2016, n. 5, 20.

⁶ La tariffa rappresenta il corrispettivo di un servizio determinato secondo criteri diversi da quelli che sarebbero seguiti da un imprenditore mosso dall'interesse commerciale. Per tale ragione differisce dal prezzo. È tuttavia presente, anche a livello legislativo, la tendenza ad utilizzare il termine “tariffa” come sinonimo di “prezzo”, in maniera, dunque, maggiormente imprecisa e atecnica. Cfr., fra gli altri, F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2016, 11. In relazione al mercato ferroviario liberalizzato, il termine “tariffa” può essere usato come sinonimo di “canone di accesso” o di “pedaggio”, mentre è preferibile impiegare il termine “prezzo” per riferirsi ai servizi di trasporto posti sul mercato.

⁷ Cfr. nota stampa relativa al Quaderno n. 2: «Il pedaggio delle reti ferroviarie in Europa», redatto dall'Ufficio Studi di NTV e pubblicato nel novembre del 2011.

⁸ Cfr. Quaderno n. 2: «Il pedaggio delle reti ferroviarie in Europa», redatto dall'Ufficio Studi di NTV, 7. Cfr. anche S. Torricelli, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità - un'analisi a partire dal settore dei servizi a rete*, Milano, 2007, 117-119.

Un'ultima considerazione introduttiva riguardo alle tariffe attiene al ruolo fondamentale assolto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), autorità di regolazione con competenza trasversale in materia di trasporti, istituita nel 2011⁹, ma operativa dal gennaio del 2014. Tale Autorità, infatti, nell'ambito della regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete, contribuisce a che tutti gli operatori economici abbiano la possibilità di utilizzare, in condizioni di parità, le infrastrutture strumentali alla fornitura dei servizi, imprescindibile presupposto per giungere ad una liberalizzazione effettiva del mercato. Il pedaggio, pertanto, trattandosi di uno strumento che consente l'accesso all'infrastruttura, deve essere regolato in modo tale da assicurare trattamenti imparziali, cosicché le imprese ferroviarie possano fare affidamento su un sistema di canoni equo e non discriminatorio e su una corretta competizione.

Quest'ultima, peraltro, svolgendosi non solo fra *new comers* ma anche con *ex incumbent*, risulta tanto più difficoltosa quanto più l'operatore storico nazionale presenti legami proprietari con lo Stato e con il gestore della rete. Nel nostro ordinamento, in particolare, la *holding* Ferrovie dello Stato Italiane spa (FSI spa), *leader* del gruppo delle Ferrovie dello Stato italiane (FSI), da una parte risulta partecipata interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), dall'altra controlla completamente diverse società del gruppo, fra cui RFI spa, gestore della rete ferroviaria, e Trenitalia spa, principale operatore economico del trasporto ferroviario. Ovvio è che in un tale contesto, dove la massimizzazione del profitto del gruppo collide con una competizione alla pari fra le imprese di trasporto, il regolatore indipendente è chiamato a svolgere un'azione di guida dell'andamento del mercato e a rivestire quel ruolo forte indispensabile per intraprendere la via della liberalizzazione e della concorrenza.

2. *Il sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.*

2.1. *Il quadro normativo europeo e nazionale in materia di canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.*

I canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sono disciplinati da un *corpus* di regole composito. Alle norme di derivazione europea si affiancano quelle nazionali di rango primario e, a queste ultime, quelle inserite in appositi atti di regolazione.

La normativa europea sui canoni è oggi contenuta nella direttiva 2012/34/UE (cd. *Recast*), che, in un'ottica di semplificazione, abroga gran parte delle diret-

⁹ Cfr. art. 37, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214, più tardi modificato dall'art. 36, comma 1, lett. a), d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012, n. 27.

tive che regolavano precedentemente il trasporto ferroviario e, conseguentemente, anche il vecchio sistema dei canoni di accesso alla rete¹⁰.

La direttiva in esame, innanzitutto, contiene le disposizioni relative alla liberalizzazione del trasporto internazionale e nazionale delle merci, nonché alla liberalizzazione del trasporto internazionale di passeggeri¹¹, così prevedendo un ampio ambito applicativo del canone di accesso.

Inoltre, tale atto delinea una nuova disciplina dei canoni¹².

In relazione ad essa, il gestore della rete determina e riscuote i canoni, nel rispetto delle regole quadro stabilite dagli Stati membri e di quelle più specifiche

¹⁰ In particolare, la direttiva *Recast* rifonde in sé la direttiva 91/440/CEE (già modificata dalla direttiva 2001/12/CE), la direttiva 95/18/CE e la direttiva 2001/14/CE. Specificamente, il complesso normativo riguardante i canoni era contenuto nelle direttive 2001/12/CE e 2001/14/CE, entrambe facenti parte del primo pacchetto ferroviario ed entrambe venute meno con l'adozione della direttiva *rifusione*.

¹¹ Per la liberalizzazione del trasporto internazionale e nazionale delle merci, l'art. 10, par. 1, direttiva 2012/34/UE, stabilisce che «alle imprese ferroviarie è concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria in tutti gli Stati membri per l'esercizio di tutti i tipi di servizi di trasporto ferroviario di merci». Per la liberalizzazione del trasporto internazionale di passeggeri, l'art. 10, par. 2, direttiva 2012/34/UE, prevede che «alle imprese ferroviarie è concesso il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri per l'esercizio di servizi di trasporto internazionale di passeggeri». Queste disposizioni hanno carattere non innovativo, ma ricognitivo dei risultati di liberalizzazione già realizzati con le precedenti direttive. In particolare, la liberalizzazione del trasporto ferroviario inizia progressivamente a farsi strada, in Europa, con la direttiva 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie. Quest'ultima, in relazione ai soggetti ai quali è garantito il diritto di accesso alle reti degli Stati membri, indica le associazioni internazionali di imprese ferroviarie, nonché le imprese ferroviarie che effettuano trasporti combinati internazionali di merci (art. 1 e art. 10, par. 1, direttiva 91/440/CEE). Il novero di tali soggetti si amplia con i successivi atti normativi, ma è solo con il secondo e il terzo pacchetto ferroviario che l'apertura dei mercati e l'ambito applicativo dei diritti di utilizzo della rete conoscono una significativa estensione. Il secondo pacchetto, in particolare, liberalizza del tutto il trasporto ferroviario di merci, quello internazionale a partire dal 1 gennaio 2006, quello nazionale a partire dal 1 gennaio 2007 (art. 10, par. 3, direttiva 91/440/CEE, come modificato dall'art. 1, direttiva 2004/51/CE). Il terzo pacchetto, invece, agisce, e in questa direzione è stato compiuto il primo passo, sul trasporto passeggeri, in particolare liberalizzando, dal 1 gennaio 2010, il trasporto ferroviario internazionale di passeggeri (art. 10, par. 3-*bis*, direttiva 91/440/CEE, paragrafo aggiunto ad essa dall'art. 1, direttiva 2007/58/CE).

¹² Cfr. sezione II, capo IV, artt. 29-37, direttiva 2012/34/UE. Tale disciplina è sotto diversi profili analoga a quella precedente, contenuta nelle direttive del primo pacchetto ferroviario. Queste ultime, infatti, prevedevano già: la determinazione dei canoni da parte dei gestori di rete nel rispetto delle regole quadro stabilite dagli Stati membri (art. 4, par. 2, direttiva 91/440/CEE, aggiunto al testo originario dall'art. 1, direttiva 2001/12/CE, nonché art. 4, par. 1, direttiva 2001/14/CE), la correlazione del canone ai servizi del pacchetto minimo di accesso (art. 5, par. 1, direttiva 2001/14/CE, che rinvia all'allegato II per la concreta individuazione dei servizi), l'indipendenza funzionale del gestore della rete in relazione alle funzioni essenziali (art. 6, par. 3, direttiva 91/440/CEE, introdotto dall'art. 1, direttiva 2001/12/CE, e art. 4, par. 2, direttiva 2001/14/CE), il principio di non discriminazione fra le imprese ferroviarie nei trattamenti relativi ai canoni (art. 4, par. 5 e art. 5, par. 1, direttiva 2001/14/CE), l'indipendenza gestionale dell'amministratore della rete (art. 4, par. 2, direttiva 91/440/CEE, aggiunto al testo originario dall'art. 1, direttiva 2001/12/CE, nonché art. 4, par. 1, direttiva 2001/14/CE), la necessità del gestore della rete di realizzare almeno l'equilibrio economico-finanziario (art. 6, par. 1, direttiva 2001/14/CE), numerosi strumenti di flessibilità tariffaria (artt. 7-10, direttiva 2001/14/CE), la presenza di un organismo indipendente di regolamentazione, con funzione di controllo sul sistema e dotato di poteri para-giurisdizionali (art. 30, direttiva 2001/14/CE).

in materia di imposizione, adottate anch'esse di norma dagli Stati, salvo delega al gestore dell'infrastruttura¹³.

Il canone di accesso si configura come controprestazione al c.d. pacchetto minimo di accesso, che comprende diversi servizi, fra cui l'assegnazione della capacità di infrastruttura e il diritto di usare la capacità concessa¹⁴.

La direttiva richiede anche la c.d. indipendenza funzionale del gestore della rete. In ossequio a tale principio, gli Stati membri devono assicurare che le funzioni essenziali che determinano l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, fra cui la fissazione dei canoni, siano attribuite a gestori di rete che non svolgano a loro volta servizi di trasporto ferroviario e che siano indipendenti dalle imprese di trasporto sul piano giuridico, organizzativo e decisionale¹⁵. Del resto, i gestori dell'infrastruttura provvedono affinché l'applicazione del sistema di imposizione comporti canoni non discriminatori per i diversi operatori economici che prestano servizi di natura equivalente e su una parte simile del mercato¹⁶; e che ciò avvenga, è tanto più probabile quanto più colui che gestisce i binari sia indipendente dalle imprese di trasporto.

Parallelamente all'indipendenza funzionale, gli Stati membri sono tenuti, nell'elaborazione della cornice, a rispettare la c.d. indipendenza gestionale dell'amministratore della rete¹⁷. Questa forma di indipendenza viene anche valorizzata dalla configurazione del pedaggio come una leva, uno strumento di cui il gestore di rete può disporre per realizzare una gestione efficiente¹⁸.

Infine, la direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di istituire un organismo di regolamentazione, indipendente sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dalle imprese di trasporto, nonché da qualsiasi altro ente pubblico o privato. Sulla base dell'indipendenza dagli enti pubblici, che rappresenta una novità della direttiva *Recast*, l'organismo non può più essere rappresentato dal Ministro dei Trasporti¹⁹. Tale organismo, che ha la generale funzione di garantire che la determinazio-

¹³ Cfr. art. 29, par. 1, direttiva 2012/34/UE.

¹⁴ Cfr. art. 13, par. 1, direttiva 2012/34/UE, che rimanda all'allegato II per la concreta individuazione.

¹⁵ Cfr. art. 7, direttiva 2012/34/UE.

¹⁶ Cfr. art. 29, par. 3, direttiva 2012/34/UE.

¹⁷ Cfr. art. 29, par. 1, direttiva 2012/34/UE, che rinvia, per l'indipendenza gestionale, all'art. 4, par. 2, della medesima direttiva.

¹⁸ Cfr. artt. 30-37, direttiva 2012/34/UE. Tali disposizioni prevedono ad esempio che, nella determinazione del canone, si possa tenere conto del livello di congestione della rete e del costo degli effetti ambientali causati dalla circolazione dei treni, nonché stabilire o mantenere canoni più elevati per recuperare i costi a lungo termine relativi ai progetti Alta velocità o prevedere riduzioni volte ad incentivare l'utilizzo di linee notevolmente sotto utilizzate, ecc.

¹⁹ Cfr. art. 55, direttiva 2012/34/UE. Il rafforzamento dell'indipendenza si rileva, in particolare, dal confronto con il precedente art. 30, direttiva 2001/14/CE, secondo cui l'organismo di regolamentazione poteva essere rappresentato anche dal Ministro dei Trasporti.

ne dei canoni non sia discriminatoria, supervisiona l'attività del gestore della rete e può pronunciarsi sui reclami proposti dalle imprese ferroviarie che ritengono di aver subito un trattamento ingiusto avverso le decisioni assunte dallo stesso gestore. Le pronunce dell'organismo di regolamentazione sono vincolanti per tutte le parti cui sono destinate e soggette a sindacato giurisdizionale.

Per quanto concerne lo Stato italiano, la normativa di riferimento dei canoni di accesso e utilizzo della rete è contenuta nel d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, che abroga il d.lgs. 8 luglio 2003, n. 188, recependo la direttiva *Recast*.

Analogamente alla direttiva di recepimento, il decreto cristallizza in un unico testo normativo il processo di liberalizzazione²⁰, che si estende nel nostro ordinamento anche al trasporto ferroviario nazionale di passeggeri.

Inoltre, tale atto delinea una nuova disciplina dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. In attuazione della direttiva *Recast*, la normativa riconosce l'indipendenza funzionale del gestore della rete in relazione alle funzioni essenziali²¹, il principio di non discriminazione fra le imprese ferroviarie nei trattamenti tariffari²², la correlazione del canone ai servizi del pacchetto minimo di accesso²³, l'indipendenza gestionale dell'amministratore della rete²⁴, il principio del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario da parte del gestore dell'infrastruttura²⁵ e numerosi strumenti di flessibilità tariffaria²⁶.

²⁰ Cfr. art. 12, d.lgs. n. 112/2015. Più dettagliatamente, il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario prende avvio in Italia con notevole ritardo, in particolare con il D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277, che recepisce la direttiva 91/440/CEE, e il D.P.R. 16 marzo 1999, n. 146, di attuazione delle direttive 95/18/CE e 95/19/CE. Tali decreti riconoscono alcuni diritti di accesso alle reti alle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e alle imprese ferroviarie che espletano servizi di trasporto combinato internazionale di merci (artt. 1 e 8, D.P.R. n. 277/1998 e artt. 1, comma 1, lett. a) e 3, comma 1, lett. a), D.P.R. n. 146/99). L'apertura dei mercati prosegue con la l. 23 dicembre 2000, n. 388 (l. finanziaria del 2001), attraverso cui l'Italia, in anticipo rispetto all'Europa, liberalizza il trasporto ferroviario nazionale di merci e di passeggeri (art. 131, comma 1, l. n. 388/2000). Successivamente, il successivo d.lgs. 8 luglio 2003, n. 188, consolida l'apertura di tali mercati e apre, seppur ancora con certi limiti, il mercato di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri (artt. 3, 6 e 16, d.lgs. n. 188/2003), che vede completato, infine, il processo di liberalizzazione con la l. 23 luglio 2009, n. 99 e con il d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 15 (art. 59, l. n. 99/2009 e art. 6, comma 2-*bis* d.lgs. n. 188/2003, aggiunto dall'art. 1 del d.lgs. n. 15/2010).

²¹ Cfr. art. 11, commi 1 e 4, d.lgs. n. 112/2015. L'indipendenza del gestore della rete dalle imprese di trasporto era già riconosciuta dall'art. 11, d.lgs. n. 188/2003, che non faceva però alcuna menzione delle funzioni essenziali.

²² Cfr. anche art. 17, comma 3, d.lgs. n. 112/2015.

²³ Cfr. art. 13, comma 1, d.lgs. n. 112/2015.

²⁴ Cfr. art. 11, comma 2, d.lgs. n. 112/2015.

²⁵ Cfr. art. 16, comma, 1, d.lgs. n. 112/2015.

²⁶ Cfr. artt. 17-19, d.lgs. n. 112/2015. Gli strumenti di flessibilità tariffaria sono ripresi dalla direttiva *Recast*: in particolare, la possibilità di tenere conto della congestione della rete e degli effetti ambientali causati dalla circolazione del treno, la possibilità di stabilire o mantenere canoni più elevati sulla base dei costi a lungo termine dei progetti Alta velocità/Alta capacità, la facoltà di applicare riduzioni per incentivare l'uso di linee notevolmente sotto utilizzate, ecc.

L'allocazione delle competenze contenuta nel decreto risulta invece peculiare, in forza di un determinante coinvolgimento dell'autorità di regolazione del settore. Infatti, fermo restando il generale potere di indirizzo del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), di concerto con il MEF, l'ART definisce i criteri per la determinazione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, che viene calcolato e riscosso dal gestore dell'infrastruttura²⁷.

Infine, l'atto contempla la previsione di un organismo di regolazione, che si identifica nell'ART, dotata, a differenza del precedente regolatore nazionale, dell'adeguata indipendenza dagli enti pubblici, come richiesto dalla direttiva *Recast*²⁸.

2.2. Il quadro regolatorio. L'intervento dell'ART in vista della privatizzazione di FSI spa

In ambito nazionale, in virtù di quanto disposto dal d.lgs. n. 112/2015, è oggi compito dell'ART definire i criteri per la determinazione, da parte del gestore dell'infrastruttura, dei canoni di accesso e utilizzo della rete ferroviaria.

Tali criteri sono stati recentemente individuati dall'Autorità di regolazione con una delibera dal contenuto fortemente creativo²⁹, la n. 96 del 13 novembre 2015, in particolare tramite il suo allegato 1.

L'oggetto della regolazione³⁰ è identificato nella definizione dei principi e criteri che il gestore della rete deve utilizzare per determinare il canone corrisposto dalle imprese ferroviarie a fronte del pacchetto minimo di accesso (qui indicato con la sigla "PMdA"). Quest'ultimo, come già osservato, ricomprende numerosi servizi erogati dal gestore dell'infrastruttura, fra i quali l'assegnazione della capacità di rete e l'utilizzo dei binari. Le imprese ferroviarie, pertanto, se intendono usufruire di tali servizi, se vogliono, cioè, far circolare i propri treni sulla rete ferroviaria nazionale, devono corrispondere all'amministratore dell'infrastruttura il pedaggio.

Quest'ultimo è, nelle previsioni della delibera, soggetto ad una revisione periodica. L'Autorità ha stabilito, infatti, un periodo regolatorio di 5 anni, al

²⁷ Cfr. art. 17, commi 1 e 2, d.lgs. n. 112/2015. Tale disposizione sostituisce l'art. 17 del d.lgs. n. 188/2003, secondo cui il MIT, acquisita una motivata relazione da parte del gestore della rete ferroviaria, previo parere del CIPE, stabilisce con decreto il canone dovuto per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, che viene calcolato e riscosso dal gestore della rete.

²⁸ Cfr. art. 37, d.lgs. n. 112/2015. In particolare, il precedente organismo di regolazione era rappresentato dall'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF), che costituiva un'articolazione del MIT (art. 16, D.P.R. 2 luglio 2004, n. 184) in corrispondenza alla facoltà concessa agli Stati, dall'art. 30 del d.lgs. n. 188/2003, di identificare, quale organismo di regolazione, il MIT stesso o una sua articolazione.

²⁹ Sulla forza creativa della delibera, sia consentito il rinvio a 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 *Riv. Regol. Merc.*, 2016, n. 1, 121-124.

³⁰ Cfr. la misura 1 per l'oggetto della regolazione.

termine del quale deve essere ri-determinato, tenendo conto, in particolare, dei finanziamenti pubblici concessi al gestore dell'infrastruttura³¹.

Quanto alla determinazione del canone³², la delibera richiede che essa sia ancorata ai costi pertinenti, cioè direttamente sostenuti per l'erogazione dei servizi del PMdA³³. Tali costi, però, non devono essere solo pertinenti, ma anche efficienti. Devono essere costi, cioè, propri di un gestore efficiente, che sia capace di realizzare l'equilibrio economico-finanziario attraverso i soli pedaggi, massimizzando i risultati della propria gestione e con l'idea sottostante, seppur di difficile attuazione, di ridurre i finanziamenti pubblici quanto più sia possibile. E se i canoni non possono essere utilizzati impropriamente per coprire costi inefficienti o non pertinenti, allora il gestore della rete è obbligato, se vuole raggiungere (almeno) l'equilibrio economico-finanziario, ad agire in maniera efficiente. Viene a configurarsi, dunque, un sistema che intende valorizzare la capacità imprenditoriale dell'amministratore della rete, incentivandolo a raggiungere un buon livello di gestione, a ridurre i costi mantenendo stabile il risultato e, per tale via, diminuire anche l'entità dei canoni e i prezzi di vendita dei servizi di trasporto.

Inoltre, durante la determinazione il gestore dell'infrastruttura è vincolato al rispetto dei principi stabiliti dall'ART: la semplicità, la predeterminazione, la modulazione del pedaggio in funzione degli obiettivi economici da raggiungere, la correlazione ai costi e alle condizioni di mercato³⁴.

Attraverso i primi due principi si tutela l'interesse del mercato, mirando alla semplificazione della struttura tariffaria e alla possibilità di prevedere l'ammon-

³¹ Cfr. le misure 3, 4 e 58, caratterizzate da un'analiticità progressiva, per la regolazione del periodo tariffario. Quest'ultimo, come affermato, ha durata quinquennale, con un tendenziale allineamento di questo periodo regolatorio con – si badi bene – la durata dei contratti di programma tra lo Stato e il gestore dell'infrastruttura (stipulati per un periodo minimo di 5 anni), nei quali viene stabilito il livello dei finanziamenti pubblici. Pedaggi e sussidi pubblici, infatti, richiedono un necessario coordinamento (anche temporale) e ciò al fine di coprire i costi del gestore della rete e consentire allo stesso di conseguire l'equilibrio economico-finanziario.

³² Cfr. la misura 2 (e per un'analisi più dettagliata dalla misura 4 alla 34) per la logica alla base della determinazione dei canoni di accesso.

³³ La pertinenza dei costi è garantita dall'obbligo in capo al gestore di rete di produrre un'apposita contabilità regolatoria, che dia agli *stakeholders* una separata evidenza dei costi imputabili al PMdA e di quelli imputabili ad altri servizi svolti dal gestore stesso. Solo i costi connessi alla fornitura del PMdA sono considerati pertinenti ai fini della determinazione del pedaggio (c.d. *evidence-based regulation*). Cfr. misure da 49 a 52.

³⁴ Cfr. misura 23. La semplicità richiede che ad ogni singola componente di cui è costituito il pedaggio debba essere associata una (sotto)tariffa, così da rendere il calcolo quanto più possibile chiaro e lineare. La predeterminazione è quel principio che garantisce alle imprese ferroviarie la possibilità di predeterminare la tariffa relativa alla traccia di ciascun proprio treno, accrescendo i profili di trasparenza e prevedibilità nella determinazione stessa del pedaggio. Il principio di modulazione stabilisce che il gestore dell'infrastruttura deve disporre di un'ampia gamma di strumenti per ottimizzare le tariffe, in funzione degli obiettivi economici da raggiungere. Il principio di correlazione ai costi e alle condizioni di mercato rappresenta la 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. Nell'elencazione dei principi è volutamente tralasciato quello di compensazione fra le varie componenti, inevitabilmente connesso alla mera operazione di calcolo del pedaggio.

tare dei canoni. Inoltre, se rispettati, essi potrebbero condurre ad un sistema di canoni equo e non discriminatorio, fondamentale per una sana competizione fra le imprese di trasporto. Mediante gli ultimi due principi viene invece valorizzata la flessibilità tariffaria del gestore della rete, essenziale per fare del pedaggio una “leva- prezzo” e ottenere adeguati risultati di gestione. Ciò, in evidente contrasto con la precedente disciplina³⁵, che stabiliva in maniera eccessivamente analitica l’articolazione del pedaggio e i livelli delle sue componenti, senza lasciare margini di discrezionalità in capo al gestore della rete.

Pertanto, sembrerebbe profilarsi, con tale intervento, un quadro regolatorio maggiormente capace di conseguire risultati in termini di liberalizzazione e concorrenza. Una regolazione, inoltre, che appare coerente con gli obiettivi di efficienza da perseguire, fine considerevole anche in virtù di un auspicabile ridimensionamento dei finanziamenti pubblici.

Inoltre, tale delibera assume rilevanza anche in termini di strumentalità alla privatizzazione del gruppo FSI attualmente in atto³⁶ e ciò, in particolare, attraverso un quadro di maggiore certezza in grado di favorire l’ingresso di nuovi operatori economici, un sistema meglio funzionante al fine di valorizzare adeguatamente il gruppo prima dell’operazione e una regolazione idonea a rendere maggiormente effettiva la liberalizzazione del mercato³⁷.

Soffermandosi sulle modalità relative alla privatizzazione in seno al gruppo FSI, si rilevano due scelte: quella di dismettere sul mercato una quota delle partecipazioni statali non superiore al 40 per cento del capitale della società capogruppo FSI spa e quella di mantenere pubblica la proprietà della rete, di cui dovrebbe essere fatta salva l’assegnazione al gestore RFI spa³⁸.

La prima previsione rappresenta l’avvio di una privatizzazione sostanziale, prosieguo di quella – allora solo formale – iniziata nei primi anni Novanta, che però non condurrà del tutto la *holding* nell’alveo del diritto privato, in quanto lo Stato, che rimarrà titolare della quota di maggioranza, continuerà a controllarla.

³⁵ Precedentemente, i pedaggi erano stabiliti dal decreto del Ministero dei Trasporti n. 43T del 21 marzo 2000, successivamente e più volte modificato.

³⁶ Il Consiglio dei Ministri, infatti, nell’ambito del programma di Governo sulle privatizzazioni delle società dello Stato, in data 16 maggio 2016, su proposta del MEF, ha approvato il D.P.C.M. avente ad oggetto la «definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell’economia e delle finanze nel capitale di Ferrovie dello Stato Italiane spa».

³⁷ Sia consentito il rinvio a L. Belviso, *Il sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria a seguito dell’adozione della delibera n. 96/2015 dell’ART*, cit. 132-134.

³⁸ La gestione della rete, come affermato, dovrebbe rimanere in capo a RFI spa. Si rileva, a tal proposito, che la privatizzazione potrebbe costituire anche l’occasione per garantire una maggiore indipendenza del gestore dell’infrastruttura dalle imprese di trasporto, nell’esercizio delle funzioni essenziali. Infatti, si è suggerita in sede ministeriale l’idea di uno scorporo di RFI spa dal gruppo FSI in via preliminare alla dismissione delle quote, così da realizzare una vera e propria separazione proprietaria in grado di neutralizzare i conflitti di interesse esistenti nel gruppo.

La seconda decisione intende, invece, evitare che, a seguito della privatizzazione, possano esservi scelte gestionali discriminatorie o semplicemente inefficienti³⁹.

Rappresenta questa una privatizzazione, dunque, che permette di riflettere in due sensi, sul rapporto fra Stato e mercato e la difficoltà di rompere quel cordone ombelicale che tradizionalmente li lega, nonché sulla natura pubblica o privata della rete e le sue ripercussioni sulla gestione della stessa in termini di efficienza e di sicurezza.

In questo contesto, ci si auspica che la regolazione, che in parte ha svolto – ma continua a farlo – una funzione di “apripista” alla privatizzazione, possa poi anche sostenerne gli effetti.

3. *Le principali problematiche relative al sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria*

3.1. *Focus. L'indipendenza gestionale del gestore della rete*

Nel panorama normativo europeo, come già osservato, spetta agli amministratori dell'infrastruttura determinare e riscuotere il canone, a fronte dell'attività degli Stati che si traduce nell'adozione delle regole quadro e di quelle più specifiche in materia di imposizione. Una scelta di sistema, questa, che poggia sulla necessità di avere un soggetto determinante “vicino alle reti”, che meglio di ogni altro conosce le caratteristiche dell'infrastruttura ferroviaria ed è in grado di poter calcolare il canone nell'ottica di una gestione ottimale ed efficiente dell'infrastruttura⁴⁰.

Inoltre, come già visto, la cornice delineata dallo Stato deve rispettare l'indipendenza gestionale dell'amministratore della rete. Analizzando i testi normativi si trova una definizione – seppur generica – di tale forma di indipendenza⁴¹. Tut-

³⁹ Lo sguardo non può che essere rivolto, in relazione a tale scelta, alla storia delle ferrovie britanniche, dove la riforma degli anni Novanta ha condotto alla privatizzazione dell'operatore nazionale *British Rail* e alla liberalizzazione del settore. E da qui è derivato l'affidamento della rete ad una nuova società, in origine pubblica, ma più tardi privatizzata, *Railtrack*, e l'apertura del mercato ad una pluralità di operatori privati fra loro in competizione. La privatizzazione della rete recava con sé l'idea che il gestore potesse contare solo sui ricavi tariffari per coprire i costi infrastrutturali. In realtà, la scarsità delle risorse associata alla strenua volontà di mantenere in equilibrio i conti hanno condotto a manutenzioni e investimenti non adeguati, con un notevole abbassamento qualitativo nella *performance* della rete e il crescente verificarsi di incidenti. Dopo quello verificatosi a *Hatfield*, il governo britannico ha deciso, nel 2003, di ri-pubblicizzare la rete, con il passaggio dell'infrastruttura ad una nuova impresa *Network Rail*, di natura – in realtà – privata ma senza scopo di lucro, oltre che sottoposta al controllo e, soprattutto, a finanziamenti pubblici. Cfr. Quaderno n. 2: «*Il pedaggio delle reti ferroviarie in Europa*», redatto dall'Ufficio Studi di NTV, 67-80.

⁴⁰ In questo senso, M. Brignardello, *Il settore ferroviario*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia, l'ART e i suoi poteri alla prova dei mercati*, Torino, 2015, 148.

⁴¹ Cfr. art. 4, par. 2, direttiva 91/440/CEE, come modificato dall'art. 1, direttiva 2001/12/CE, in cui si afferma che «nel rispetto delle regole quadro e specifiche in materia di diritti e di assegnazione stabilite dagli

tavia, quando si cerca, poi, di calare il principio nella materia tariffaria, ci si rende subito conto che il dettato normativo non riempie di contenuti concreti l'indipendenza gestionale, che si plasma, pertanto, in via pretoria, attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Peraltro, la Corte europea si è più volte pronunciata sull'argomento, a seguito di procedure di infrazione e ricorsi per inadempimento promossi dalla Commissione europea verso gli Stati membri, per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

Analizziamo il caso che ha interessato lo Stato italiano. Con sentenza del 3 ottobre 2013 (concernente la causa C-369/2011, Commissione europea/Repubblica italiana), la Corte di Giustizia dichiara la precedente normativa italiana sui canoni di accesso e utilizzo della rete, quella cioè dettata dal d.lgs. n. 188/2003, incompatibile con quanto previsto dalle direttive europee del primo pacchetto ferroviario, con riguardo all'indipendenza gestionale dell'amministratore della rete.

La norma censurata è l'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 188/2003, che assegnava allo Stato, tramite il MIT, il compito di stabilire con decreto il canone dovuto per l'accesso alla rete ferroviaria nazionale, sulla base di una proposta – nella disposizione definita “motivata relazione” – da parte del gestore dell'infrastruttura, RFI spa; quest'ultimo, oltre ad avere un ruolo propositivo, rivestiva quello prettamente esecutivo, basato sul calcolo in concreto e sulla riscossione del canone.

Quel che viene contestato dalla Commissione è che la normativa sopra citata non sia compatibile con l'art. 4, par. 1, direttiva 2001/14/CE, disposizione che riconosce l'indipendenza gestionale dell'amministratore dell'infrastruttura. Infatti, «riservandosi il potere di fissare il livello dei diritti – dato il potere sostanzialmente decisorio del MIT – lo Stato priverebbe il gestore di uno strumento essenziale di gestione»⁴².

Secondo la Corte di Giustizia, le argomentazioni della Commissione risultano fondate, dal momento che ogni gestore di rete deve poter far uso del sistema di imposizione dei diritti di utilizzo in quanto strumento di gestione, al fine di ottimizzare l'utilizzo dell'infrastruttura. «Orbene – come rileva il Giudice europeo – detti gestori non potrebbero giungere ad una tale ottimizzazione mediante il sistema di imposizione dei diritti di utilizzo se il loro ruolo dovesse limitarsi – come appunto era previsto dalla normativa italiana – a calcolare l'importo del diritto in ciascun caso concreto, applicando una formula fissata in precedenza mediante decreto ministeriale. Detti gestori devono dunque disporre – affinché

Stati membri, il gestore dell'infrastruttura è responsabile della propria gestione, della propria amministrazione e del proprio controllo interno». Allo stesso modo non fornisce alcuna definizione l'art. 4, par. 1, direttiva 2001/14/CE.

⁴² Cfr. CGUE, sez. I, 3 ottobre 2013, C-369/11, Commissione europea/Repubblica italiana, § 27.

possano godere dell'indipendenza gestionale richiesta – di un certo grado di flessibilità nella fissazione dell'importo dei diritti»⁴³.

Emerge, pertanto, la fondamentale presenza, ai fini di un'indipendenza di gestione conforme alle direttive europee, di un margine di discrezionalità nella determinazione dei canoni in capo al gestore della rete. Di contro, qualora lo stesso sia vincolato a formule fisse di calcolo precedentemente stabilite dallo Stato, non risulterebbe sufficientemente indipendente e ciò per il pericolo, di fatto, di legare il calcolo della tariffa a valutazioni politiche – spesso di breve periodo – diverse dall'impiego ottimale ed efficiente della rete⁴⁴.

E questo orientamento, a ben vedere, era già stato espresso in precedenza dal Giudice europeo in altre due pronunce nelle quali aveva rilevato un'analogia incompatibilità, la prima con riguardo alla normativa dei canoni di accesso e utilizzo della rete in Spagna, la seconda con riferimento a quella della Repubblica Ceca. Nel primo caso, in virtù di un gestore di rete obbligato a calcolare l'importo dei diritti applicando una formula matematica fissata con decreto ministeriale, nella seconda fattispecie per un amministratore dell'infrastruttura eccessivamente limitato nella determinazione dei diritti da una decisione ministeriale annuale che fissa l'importo massimo del canone⁴⁵.

La visione della Corte appare, pertanto, ben delineata. Gestori dell'infrastruttura del tutto vincolati – come in Italia o in Spagna – o comunque troppo limitati – come in Repubblica Ceca – da determinazioni ministeriali che incidono sull'importo dei canoni non risultano sufficientemente indipendenti sotto il

⁴³ Cfr. CGUE, sez. I, 3 ottobre 2013, C-369/11, Commissione europea/Repubblica italiana, § 43.

⁴⁴ Cfr. C. Cataldi, *La sentenza della Corte di Giustizia c-369/11 e la liberalizzazione "debole" del trasporto ferroviario*, in *Munus*, 2014, n. 2, 282. Si rileva, inoltre, che la Corte di Giustizia ritiene la normativa nazionale illegittima sotto un altro profilo. Secondo il Giudice europeo, infatti, nel sistema ivi delineato, il MIT finisce per svolgere, oltre a quello sostanzialmente decisorio, un ruolo di controllo sull'attività tariffaria – in particolare, quella di proposta – del gestore della rete, controllo che, diversamente, deve spettare in via esclusiva all'organismo di regolazione (e cioè, in quel momento, all'URSF). Si realizza, dunque, una sovrapposizione dell'attività ministeriale ai compiti dell'organismo di regolazione, che risulta incompatibile con l'art. 30, par. 3, direttiva 2001/14/CE. Cfr. CGUE, sez. I, 3 ottobre 2013, C-369/11, Commissione europea/Repubblica italiana, § 47.

⁴⁵ Nel primo caso, con sentenza del 28 febbraio 2013 (relativa alla causa C-483/10, Commissione europea/Regno di Spagna) la Corte di Giustizia ritiene incompatibile la normativa spagnola sui canoni di accesso con l'art. 4, par. 1, direttiva 2001/14/CE. Secondo la Corte, infatti, per assicurare l'indipendenza di gestione dell'amministratore della rete, è necessario che questi possa utilizzare il sistema di imposizione dei canoni quale strumento per ottimizzare l'uso dell'infrastruttura e favorirne lo sviluppo. Rilevando, invece, un gestore di rete obbligato a calcolare l'importo dei diritti applicando una formula matematica fissata con decreto del Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti, la Corte ritiene che non vi sia l'adeguata flessibilità tariffaria e, con essa, l'indipendenza di gestione richiesta (§ 44-45). Nel secondo caso, analogamente, la Corte di Giustizia, con decisione del 11 luglio 2013 (in riferimento alla causa C-545/10, Commissione europea/Repubblica Ceca), riscontra l'incompatibilità della normativa ceca sui canoni di accesso con la medesima disposizione europea. In questo caso la Corte, riscontrando un sistema in cui il Ministero delle Finanze pubbliche ha il compito di determinare annualmente l'importo massimo dei canoni, giunge alla conclusione che la normativa ceca restringa il margine di manovra del gestore in una misura incompatibile con gli obiettivi della direttiva 2001/14/CE (§ 35-36).

profilo gestionale, non possono fare del pedaggio uno strumento di gestione, non sono in grado di ottimizzare l'utilizzo della rete e favorire il suo sviluppo.

La decisione della Corte di Giustizia nei confronti del nostro Stato ha anche influenzato, certamente, lo sviluppo della successiva disciplina nazionale sui canoni di accesso⁴⁶. Quest'ultima, infatti, contenuta nel d.lgs. n. 112/2015, di recepimento della direttiva 2012/34/UE, modifica il sistema delle competenze, adeguandolo – perlomeno nei rapporti fra autorità ministeriale e gestore di rete – ai dettami del Giudice europeo.

L'art. 17, d.lgs. n. 112/2015, in particolare, come già visto, stabilisce ai primi due commi che fermo restando il generale potere di indirizzo del MIT, di concerto con il MEF, l'ART definisce, fatta salva l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura, i criteri attraverso cui il gestore della rete provvede alla determinazione e alla riscossione del canone. La flessibilità tariffaria dell'amministratore della rete sembrerebbe qui assicurata, posto che il ruolo ministeriale si affievolisce e, da decisorio, diviene di mero indirizzo. E conseguentemente la questione relativa all'indipendenza gestionale di RFI spa potrebbe dirsi oramai risolta. L'utilizzo del condizionale non è però casuale.

Anche siffatta allocazione delle competenze suscita, invero, qualche perplessità. Se la funzione ministeriale tende ad indebolirsi, infatti, come contraltare, emerge con forza quella dell'ART. Come osservato, la norma sopra menzionata, recependo quanto già stabilito dalla legge istitutiva dell'Autorità⁴⁷, demanda ad essa la fissazione dei criteri cui il gestore di rete deve uniformarsi nella sua attività. E il mero potere di indirizzo ministeriale, peraltro difficilmente coniugabile con l'indipendenza che deve contraddistinguere l'agire delle autorità di regolazione, non sembra certo in grado di impedire all'ART di adottare criteri così altamente dettagliati da vincolare il gestore⁴⁸. La maggiore flessibilità tariffaria che la dispo-

⁴⁶ Si rileva che poco prima della decisione assunta dalla Corte di Giustizia ai danni della Repubblica italiana, la disposizione oggetto di censura è stata modificata dall'art. 24, comma 1, lett. a), d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98. Trattasi, tuttavia, di una modifica normativa non più rilevante alla luce del decreto legislativo di recepimento della direttiva *Recast*, oltre che di un intervento diffusamente contestato in dottrina, in quanto non in grado – come la precedente disciplina – di tutelare l'indipendenza gestionale nelle modalità richieste dalla Corte di Giustizia. Per un approfondimento, cfr. M. Brignardello, *Il settore ferroviario*, cit., 147.

⁴⁷ La disposizione conferma l'assetto di competenze delineato dalla legge istitutiva dell'ART: a quest'ultima la fissazione dei criteri (oltre che la verifica del loro rispetto), al gestore della rete la determinazione concreta dei canoni. Cfr. art. 37, comma 2, lett. b), c), i), d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011, come modificato dall'art. 36, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012, n. 27. Per una critica, cfr. M. Brignardello, *Il settore ferroviario*, cit., 148. L'Autrice afferma, infatti, che «per conformarsi totalmente alla normativa comunitaria – bisognerebbe attribuire a RFI spa – la possibilità di fissare il canone, assegnando all'ART il compito di supervisione e non quello di definizione di criteri per la determinazione del canone».

⁴⁸ Cfr. L. Di Girolamo, *La condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nei confronti dell'Italia in punto all'attività di determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria: il nuovo riparto di competenze tra soggetti regolatori e il ruolo della Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Riv. Dir. Nav.*, 2014, 400.

sizione riconosce all'amministratore dell'infrastruttura potrebbe pertanto rivelarsi solamente una chimera.

Garantire dunque al gestore della rete l'adeguata discrezionalità nella determinazione dei pedaggi si rivela tutt'altro che scontato. Sembra quasi, anzi, che non lo si voglia rendere eccessivamente autonomo nella determinazione. E se una spiegazione a tale ritrosia la si vuole trovare, essa potrebbe consistere nell'esigenza di assicurare sempre e comunque un controllo – seppure qui *ex ante* – sull'amministratore dell'infrastruttura, anche alla luce, come si vedrà, della sua vicinanza agli interessi della principale impresa di trasporto⁴⁹. Così facendo, tuttavia, si appesantisce il quadro delle competenze e, acconsentendo ad un sistema di calcolo non sufficientemente flessibile, si rischia di intraprendere una strada che non è quella volta, direttamente, all'ottimizzazione e allo sviluppo della rete.

In questo contesto, pertanto, il regolatore, che pur deve farsi guida per rendere il sistema dei canoni equo e non discriminatorio, deve essere anche in grado di interpretare adeguatamente il suo ruolo, in particolare non sostituendosi al gestore della rete, ma rispettando i suoi spazi di discrezionalità, fondamentali per un migliore funzionamento del sistema ferroviario.

3.2. Focus. *L'indipendenza funzionale del gestore della rete*

All'indipendenza gestionale si correla, come appena osservato, seppure indirettamente, quella funzionale. La disciplina europea dei canoni di accesso, come già visto, riconosce tale forma di indipendenza del gestore della rete in riferimento alle funzioni essenziali, ovvero sia quelle che comportano un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, fra cui la determinazione dei canoni, che deve pertanto essere esercitata da un gestore indipendente dalle imprese di trasporto sotto il profilo giuridico, organizzativo e decisionale. E coerentemente a quanto appena affermato, il sistema dei canoni di accesso deve essere improntato ad un fondamentale principio di non discriminazione fra le imprese di trasporto.

In relazione ai mezzi per realizzare tale indipendenza, però, se pacifica appare l'adozione di una qualche forma di separazione fra il gestore della rete e le imprese ferroviarie, altrettanto uniforme non è il giudizio riguardo al grado di separazione da realizzare. In questo senso, sembra timido anche l'atteggiamento dell'Unione europea, che si limita a prevedere che gli Stati membri debbano attuare la sola separazione contabile⁵⁰ per le attività connesse alla prestazione di

⁴⁹ Cfr. ancora, M. Brignardello, *Il settore ferroviario*, cit., 148.

⁵⁰ Essa è obbligatoria fin dal 1991 (cfr. art. 6, direttiva 91/440/CEE). Con la rifusione, tale principio si rinviene oggi all'art. 6, par. 1, direttiva 2012/34/UE.

servizi di trasporto e quelle legate alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria, con conseguente divieto di sussidi incrociati. Quello che non rappresenta un obbligo per gli Stati membri, cioè, è l'istituzione di un regime di separazione proprietaria. Regna sovrana, in questo senso, la più ampia discrezionalità degli Stati, che possono liberamente determinare il livello di *unbinding* e adottare in autonomia il modello di *governance*.

La posizione dell'Europa alimenta il dibattito relativo alla separazione fra gestione dell'infrastruttura ed erogazione dei servizi⁵¹. A chi afferma che una separazione più radicale possa sviluppare una sana competizione fra le imprese ferroviarie, a beneficio di una liberalizzazione effettiva e di un aumentato grado di concorrenza del mercato⁵², si contrappone chi sostiene che una così forte separazione possa spezzare quelle sinergie indispensabili fra chi gestisce le reti e chi offre i servizi su quelle infrastrutture⁵³. I primi sono coloro che ritengono che la mancata separazione proprietaria rappresenti il maggiore ostacolo ad una compiuta liberalizzazione; i secondi, diversamente, sono coloro che asseriscono, sulla base di motivazioni tecnico-economiche, che il modello integrato garantisca un migliore funzionamento complessivo del sistema ferroviario (ad esempio, affermando che la separazione proprietaria possa creare disfunzioni di programmazione economica, come il progettare e gestire i binari senza tenere conto dei servizi e cioè dei treni che su quelle reti circoleranno).

Al di là della meritevolezza dell'una o dell'altra tesi, in virtù della massima discrezionalità degli Stati nella scelta del modello da attuare, il quadro in Europa si rivela assai disomogeneo. Alcuni Stati hanno deciso, oltrepassando la soglia degli obblighi minimi previsti dall'Europa, di adottare comunque un modello di separazione proprietaria, con un'entità di gestione della rete, talora di proprietà statale, separata radicalmente da tutte le imprese di trasporto (e quindi anche dall'operatore storico o quello principale). Altri Stati, diversamente, hanno optato per la sola separazione societaria, in cui il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie, pur essendo soggetti distinti, fanno parte del medesimo gruppo societario e sono sottoposti al controllo della stessa *holding*.

Nel primo gruppo rientrano i paesi scandinavi. In Svezia, infatti, il gestore della rete *Trafikverket* è separato completamente dall'impresa ferroviaria prin-

⁵¹ Sul dibattito relativo all'*unbinding*, cfr. L. Senn, *La politica dei trasporti in Europa*, in L. Ammannati, A. Canepa (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015, 7. Più in generale, sull'*unbinding* nei servizi a rete, cfr. E. Bruti Liberati, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete*, Milano, 2006, 74-87.

⁵² Cfr. fra gli altri, A. Candido, *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, in L. Ammannati, A. Canepa (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, cit., 127; G.D. Mosco, *Più concorrenza sui binari con la privatizzazione di FS*, in *www.lavoce.info.it*, 31 marzo 2015.

⁵³ Cfr. il rapporto finale dell'*Advisory Board* di Ambrosetti spa, dal titolo «Il contributo del trasporto ferroviario nella strategia di crescita in Italia e in Europa», in *www.ambrosetti.eu*, 2012, 91-107.

cipale SJ AB (*Statens Järnvägar AB*); in Norvegia, il gestore dell'infrastruttura JBV (*Jernbaneverket*) è separato dal primo operatore economico NSB AS (*Norges Statsbaner AS*); in Danimarca, l'amministratore della rete *Banedanmark* è separato dallo storico operatore DSB (*Danske Statsbaner*). Analogamente avviene nella penisola iberica. In Spagna, infatti, fra ADIF (*Administrador de Infraestructuras Ferroviarias*), a cui spetta la gestione dell'infrastruttura, e *Renfe Operadora*, impresa *leader* del trasporto ferroviario, non esiste nessun rapporto di tipo proprietario; la stessa situazione si rileva in Portogallo, dove il gestore della rete *Infraestruturas de Portugal* è separato radicalmente dall'impresa ferroviaria *Comboios de Portugal E.P.E.* Altro caso di separazione proprietaria si rileva in Olanda fra il gestore dei binari *Prorail* e l'operatore ferroviario storico NS (*Nederlandse Spoorwegen*). Infine, anche la Gran Bretagna è caratterizzata da una separazione dello stesso tipo, con un amministratore dell'infrastruttura, *Network Rail Plc.*, del tutto separato dalle diverse *Train operating companies* (TOCs).

Nel secondo gruppo, vi è la Germania, dove DB AG (*Deutsche Bahn Aktien Gesellschaft*) è stata trasformata in una *holding*, controllante sia il gestore della rete, *DB netz AG*, sia il principale operatore economico ferroviario, *DB Fernverkehr AG*. Lo stesso è stato realizzato in Francia in tempi molto recenti, dove SNCF (*Société nationale des chemins de fer français*) ha assunto la forma di *holding*, che controlla SNCF *Mobilités*, per l'erogazione dei servizi, e SNCF *Réseau*, per la gestione della rete. Analogamente è avvenuto in Belgio, con la SCBN-*Holdings* (*Société nationale des chemins de fer Belges-Holdings*) che controlla sia *Infrabel*, gestore dei binari, che l'impresa ferroviaria SCBN. E così via in altri Stati europei, fra cui l'Austria, la Grecia e la Polonia.

Anche l'Italia ha adottato un modello verticalmente integrato basato sulla separazione solo societaria. Come già evidenziato nel corso della trattazione, infatti, Trenitalia spa, che rappresenta la principale impresa ferroviaria nazionale, è sì una società distinta dal gestore della rete RFI spa, ma insieme appartengono al medesimo gruppo societario FSI e sono soggette al controllo della *holding* FSI spa.

Ciò che potrebbe verificarsi in tale situazione – come ha messo in evidenza l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)⁵⁴ – è che Trenitalia spa, all'interno di una solo teorica sana e corretta competizione con gli altri operatori, possa essere favorita da RFI spa, in quanto parte dello stesso complesso

⁵⁴ L'AGCM ha infatti evidenziato i rischi relativi al modello di *governance* nazionale, sia in numerose segnalazioni, sia nell'ambito dei suoi procedimenti istruttori. Fra le tante segnalazioni, cfr. AS659/2010; AS528/2009; AS265/2003. Fra i procedimenti instaurati dall'AGCM, quello più noto riguarda *Arenaways* spa, operatore ferroviario costituito nel 2006 e intenzionato ad offrire un servizio di trasporto ferroviario passeggeri, in competizione con Trenitalia spa, nella tratta Milano-Torino. Cfr. A436-*Arenaways*-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri. Per un commento alla vicenda, cfr., fra gli altri, A. Boinani, F. Ramella, *Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti)*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2012, n. 1, 97-116.

societario. Da qui i seri dubbi sul sostanziale grado di liberalizzazione ferroviaria raggiunto nel nostro ordinamento.

Anche a livello sovranazionale, la Commissione europea ha manifestato il timore che, nei modelli di integrazione verticale, il gestore di rete possa rivelarsi non funzionalmente indipendente, che possa trattare le imprese ferroviarie in maniera non equa ma anzi discriminatoria, che possa tendere, in ultima istanza, a favorire gli operatori storici o quelli principali a danno di quell'integra competizione che un adeguato sistema di regolazione economica dell'accesso alle reti dovrebbe perseguire. Così, la stessa ha avviato numerose procedure di infrazione e successivi ricorsi per inadempimento nei confronti degli Stati membri che hanno adottato un modello verticalmente integrato⁵⁵. Su tali ricorsi si è pronunciata la Corte di Giustizia, che ha dovuto affrontare la questione inerente alla compatibilità dei gestori di rete inseriti in *holding* con l'indipendenza funzionale prescritta dalle direttive europee; la Corte ha dovuto verificare, cioè, se detto modello sia in grado di assicurare quell'indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale dell'amministratore dell'infrastruttura che le direttive prevedono⁵⁶. Non è qui possibile esaminare tutti gli esiti. Tuttavia, la tendenza della Corte è stata quella di respingere le censure mosse dalla Commissione tutte le volte – e ciò è avvenuto molto spesso – in cui la stessa non avesse fornito delle prove concrete relative alla mancata indipendenza funzionale del gestore di rete, respingendo così l'idea che vi sia una presunzione di illegittimità del modello; infatti, la sola circostanza che la *holding* detenga la maggioranza o la totalità delle azioni della società che gestisce l'infrastruttura non è sufficiente a comprovare la mancanza di indipendenza del gestore sotto il profilo decisionale, e dunque funzionale⁵⁷. Tuttavia, come è stato rilevato, la prova richiesta dalla Corte di Giustizia sembra incerta sotto il profilo soddisfacente, specialmente in virtù della mancanza di parametri su cui

⁵⁵ Le procedure di infrazione sono state rivolte nel 2008 verso ben 24 Stati membri, da cui sono derivati, fra il 2010 e il 2011, dopo la fase di precontenzioso, 11 ricorsi per inadempimento con riferimento alla questione in esame.

⁵⁶ In particolare, la Corte ha verificato, in ciascuna sentenza, se la disciplina dei singoli Stati fosse compatibile con le disposizioni, contenute nelle direttive europee del primo pacchetto ferroviario, relative all'indipendenza funzionale del gestore della rete, fra cui l'art. 6, par. 3, direttiva 91/440/CEE (introdotto dall'art. 1, direttiva 2001/12/CE) e l'art. 4, par. 2, direttiva 2001/14/CE.

⁵⁷ Per un commento alle decisioni relative all'Ungheria, al Regno di Spagna, all'Austria, alla Repubblica federale di Germania, alla Repubblica francese e alla Repubblica di Polonia, cfr. M. Delsignore, *L'attuazione della liberalizzazione del servizio ferroviario al vaglio della Corte di Giustizia: qualche considerazione in attesa della decisione nei confronti dell'Italia*, in www.osservatorioaic.it, 2013, 5, secondo cui «la struttura *holding* garantisce indipendenza giuridica, posto che i soggetti del gruppo hanno ciascuno personalità giuridica distinta, ed indipendenza organizzativa, trattandosi di strutture diverse. Perplesità restano in ordine all'indipendenza sul piano decisionale», considerata la possibile influenza dominante svolta dalla capogruppo. In relazione alle decisioni della Corte, l'Autrice afferma che «la Corte non nega tale profilo, ma in tutte le sentenze disattende la censura stante la mancanza di prove esaustive a riguardo». Della stessa Autrice, cfr. M. Delsignore, *Il sistema ferroviario e la liberalizzazione incompiuta*, in *Riv. Ita. Dir. pubbl. com.*, 2014, n. 2, 437 ss.

basare il giudizio e verificare l'indipendenza funzionale del gestore⁵⁸. Sulla base degli esiti di queste decisioni, peraltro, la Commissione, che nel ricorso contro l'Italia aveva anche contestato la mancanza di indipendenza funzionale del gestore della rete, ha più tardi rinunciato alla censura.

Sul tema dell'*unbinding* incide, infine, anche il quarto pacchetto ferroviario, che appare in questo senso "coraggioso, ma non troppo". Tale pacchetto, infatti, nella proposta di modifica della direttiva *Recast*, pur non vincolando gli Stati membri ad adottare un modello di separazione proprietaria, esprime un *favor* in tal senso, quale modalità più naturale per assicurare l'indipendenza funzionale. Ed è così che propone, per il futuro, il divieto assoluto alla creazione di nuove strutture a integrazione verticale nella forma di *holding*. Tuttavia – e qui emerge la scelta di compromesso – in relazione all'esistente, la Commissione può ammettere strutture verticalmente integrate, che rispettino rigorose condizioni (c.d. mura glie cinesi) – correttivi allo stato non ancora vigenti – a tutela dell'indipendenza del gestore dell'infrastruttura e la cui verifica spetta alla Commissione medesima⁵⁹.

4. *Quale ruolo dei canoni di accesso nello spazio unico ferroviario europeo? Riflessioni conclusive*

L'istituzione di uno spazio unico ferroviario europeo, che si inserisce in quella visione che vede nell'Europa un *single market*, rappresenta un rilevante e ambizioso obiettivo perseguito dall'Unione europea. L'idea è quella di giungere ad un più elevato livello di convergenza e coerenza tra i diversi sistemi nazionali. E ciò vale sotto un'eterogeneità di profili⁶⁰. Quello che, però, direttamente ci riguarda, attiene all'instaurazione di un regime quanto più concorrenziale dei mercati nazionali.

A tal fine, infatti, la politica europea dei trasporti è da anni rivolta a realizzare un sistema ferroviario che sia efficiente e di qualità, in relazione al quale un regime effettivamente concorrenziale in ciascuno Stato, basato a sua volta sull'ef-

⁵⁸ Cfr. C. Cataldi, *La sentenza della Corte di Giustizia c-369/11 e la liberalizzazione "debole" del trasporto ferroviario*, cit., 278.

⁵⁹ Il riferimento è a strutture comportamentali che garantiscano la separazione giuridica, finanziaria e operativa del gestore dell'infrastruttura dalle imprese ferroviarie. Cfr. documento della Commissione europea dal titolo «ferrovie europee: le sfide che ci attendono». Per un commento, cfr. D. Maresca, *The chinese walls between infrastructure managers and rail operators as a compromise between railway liberalization and state monopolies*, in *Riv. Regol. Merc.*, 2014, n. 1, 155-176.

⁶⁰ Per uno sguardo d'insieme al tema, L. Ammannati, *Modelli di governance a confronto: una introduzione*, in L. Ammannati, A. Canepa (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, cit., 97-104.

fettiva apertura dei mercati nazionali e la loro attrattività anche verso *competitors* europei, rappresenta lo strumento privilegiato⁶¹.

Eppure, la *single European railway area* stenta ancora oggi a realizzarsi.

Un quadro di regole non sufficientemente chiaro e internamente coerente, l'eccessiva discrezionalità lasciata agli Stati membri tanto sul modello di *governance* da adottare quanto sul grado di liberalizzazione da attuare, l'incapacità dei regolatori nazionali di farsi guida della liberalizzazione e la mancanza di un organismo europeo di regolazione, tutte insieme hanno costituito – e in parte ancora costituiscono – le cause principali di un'integrazione non ancora completamente avvenuta.

Gli Stati membri, infatti, sfruttando le carenze di un *corpus* normativo non così limpido e mediante il recepimento scorretto o incompleto delle direttive europee, hanno spesso preferito proteggere la propria industria e il proprio operatore nazionale⁶², invece che aprire sostanzialmente i propri mercati. E gli stessi regolatori nazionali, non armati di sufficienti poteri, ma soprattutto, spesso, non del tutto indipendenti dai Governi, non sono riusciti ad incidere sull'effettivo grado di liberalizzazione.

Ma l'attenzione tesa al risultato sembra essere, negli ultimi anni, accresciuta. Da tempo si discute della creazione di uno spazio unico europeo senza frontiere, e questo è vero, ma quella che prima era poco più che una dichiarata intenzione, sembra oggi più concretamente condotta sul piano dell'azione. Analizziamo brevemente alcuni interventi degli ultimi anni che sembrano a tal fine rilevanti.

Innanzitutto, il primo intervento è rappresentato dalla «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti»⁶³, atto di estrema rilevanza sul piano programmatico.

Successivamente è stata emanata la già esaminata direttiva 2012/34/UE, che abroga e rifonde in un unico testo gran parte delle precedenti direttive del settore, al fine di costituire una base normativa unitaria e comune agli Stati membri. Il che è fondamentale in un'ottica di integrazione. Ma quel che più è rilevante è che la rifusione nasce per contrastare quel sistema ferroviario europeo ancora parcel-

⁶¹ Cfr. S. Quadri, *Verso una governance europea dei trasporti: stato dell'arte e prospettive*, in L. Ammannati A. Canepa (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, cit., 24.

⁶² Sulle resistenze degli Stati membri ad una politica europea dei trasporti, cfr. L. Senn, *La politica dei trasporti in Europa*, cit., 3. L'Autore afferma, infatti, che «il principio dell'Unione è evidentemente sostenuto e ribadito da tutti i paesi aderenti, ma quando il principio cala nelle singole realtà settoriali e territoriali, allora molti Paesi Membri – senza volerlo o poterlo sostenere – non vogliono politiche unitarie che farebbero loro perdere identità [...]. Essi dovrebbero infatti di conseguenza modificare le proprie politiche nazionali [...] ma soprattutto dovrebbero rinunciare a difendere strenuamente i loro “campioni nazionali” [...]. In Francia e in Germania, ma in parte anche in Spagna e in Italia le imprese ferroviarie riflettono ancora una cultura di “fiero nazionalismo”, soprattutto dove e quando le *performances* sono positive e si esita pertanto ad intraprendere quei cambiamenti che sarebbero richiesti da una maggiore unificazione».

⁶³ Cfr. Libro bianco, dal titolo «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» del 28 marzo 2011, COM(2011)144.

lizzato nei confini territoriali nazionali; la volontà del legislatore europeo, infatti, è quella di ambire alla chiarezza e alla capacità di risolvere i problemi legati ad interpretazioni divergenti del precedente complesso normativo da parte degli Stati membri⁶⁴. La direttiva rafforza anche i poteri degli organismi di regolazione⁶⁵ e soprattutto, come già osservato, la loro indipendenza dai Governi nazionali, eliminando così diversi ostacoli all'integrazione.

Infine, è stato presentato, in data 30 gennaio 2013, il c.d. quarto pacchetto ferroviario da parte della Commissione, che detta ulteriori interventi, articolati in 6 proposte legislative, «per affrontare gli ostacoli che ancora si frappongono alla realizzazione di uno spazio ferroviario europeo unico»⁶⁶. L'effetto di integrazione legato al pacchetto discende, in primo luogo, dall'ampio spettro di riforma delle proposte, che attengono infatti a diversi aspetti, dalla *governance* dell'infrastruttura alla liberalizzazione del trasporto ferroviario nazionale di passeggeri, dall'interoperabilità e sicurezza alla formazione e motivazione del personale operante nelle imprese ferroviarie⁶⁷; secondariamente, l'effetto di unificazione discende dalla tendenza a preferire lo strumento del regolamento a quello della direttiva. La *ratio* è, ovviamente, quella di far uso di un atto dotato di efficacia diretta, al fine di ridurre le numerose disomogeneità presenti fra le discipline nazionali, diffor-

⁶⁴ Per alcune ragioni (quelle qui rilevanti) sottostanti la rifusione, cfr. Comunicazione della Commissione europea «relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo», COM(2010)474. Si riporta un passo fondamentale (punto 3.1): «lo sviluppo della legislazione UE sull'accesso al mercato ferroviario ha progressivamente incentivato l'apertura dei mercati [...]. Tuttavia la concorrenza tra imprese ferroviarie è ancora limitata da vari fattori derivanti da comportamenti protezionistici degli operatori storici e dalla gestione collusiva dell'infrastruttura ferroviaria che, essendo un monopolio naturale, dovrebbe essere accessibile a tutti i concorrenti in modo equo e non discriminatorio [...]. Gli operatori che entrano in un nuovo mercato continuano a soffrire di discriminazioni per ottenere l'accesso all'infrastruttura e ai servizi ferroviari, che spesso sono di proprietà e sono gestiti dall'impresa ferroviaria storica». Inoltre, «gli organismi di regolamentazione degli Stati membri incontrano difficoltà nello svolgimento dei loro compiti di supervisione dei gestori dell'infrastruttura, in particolare per prevenire le discriminazioni dei nuovi arrivati [...]. Queste difficoltà [...] possono aggravarsi quando l'organismo di regolamentazione non è sufficientemente indipendente dai gestori di infrastruttura, dall'operatore ferroviario storico o dal ministero di tutela di quest'ultimo [...]. La legislazione vigente affronta già in una certa misura questi problemi, ma la Commissione è consapevole che queste difficoltà persisteranno se il quadro regolamentare dell'UE non viene applicato correttamente [...]. Nel progetto di direttiva adottato con la presente comunicazione, la Commissione propone pertanto di modificare le regole vigenti in materia di accesso al mercato per eliminare gli ostacoli ad una concorrenza equa individuati».

⁶⁵ Cfr. art. 56, direttiva 2012/34/UE, per le rafforzate funzioni dell'organismo di regolamentazione; cfr. art. 57 della medesima direttiva, per la cooperazione tra i diversi organismi nazionali di regolamentazione. Sul rafforzamento dei poteri, cfr. F. Crococolo, M. Benedetti, *L'impatto del recast delle direttive europee sulle funzioni dell'Autorità dei Trasporti*, in www.astridonline.it, 2013, 1 ss.

⁶⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione europea dal titolo «Quarto pacchetto ferroviario – Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee», COM(2013)25 final.

⁶⁷ A riguardo, si segnala che il Parlamento europeo ha adottato i testi normativi del cd. pilastro tecnico e del cd. pilastro di mercato, rispettivamente, nel luglio e nel dicembre 2016.

mità che fino ad oggi le direttive, lasciando agli Stati discrezionalità sui tempi e modalità di attuazione, non sono state in grado di eliminare⁶⁸.

Eppure differenze evidenti caratterizzano ancora oggi i sistemi ferroviari nazionali. Alcune sono destinate a risolversi in un'ottica di integrazione, altre non sembrano poter approdare al medesimo esito.

Una di esse è rappresentata dalla sussistenza dell'apertura del mercato di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri. Quest'ultimo non è stato ancora liberalizzato in Europa, sebbene una delle proposte⁶⁹ del quarto pacchetto succitato abbia fissato, a tal fine, come termine di avvio, quello del dicembre 2019; da qui la conseguenza che, ad oggi, solo pochi Stati hanno aperto detto mercato (Germania, Svezia, Italia, Gran Bretagna, Austria, Repubblica Ceca), che pertanto rimane in Europa in gran parte chiuso⁷⁰.

Un'ulteriore disomogeneità, che diversamente dalla prima non sembra destinata a risolversi a favore dell'integrazione, come osservato, riguarda la *governance* e il livello di *unbinding*. Come già visto, infatti, gli Stati si dividono fra coloro che adottano un modello di separazione proprietaria e quelli che, diversamente, optano per una struttura maggiormente integrata.

Infine, permangono ancora oggi differenze riguardo alle competenze degli organismi di regolazione e al loro grado di indipendenza dal potere politico dei singoli Stati⁷¹.

L'azione di tali organismi, peraltro, si rivela fondamentale nell'ottica di avvicinamento dei sistemi ferroviari nazionali. Con i loro compiti di regolazione, controllo e para-giurisdizionali, infatti, gli stessi garantiscono che il sistema dei canoni sia improntato ai principi di trasparenza, imparzialità, equità e non discriminazione, tutti caratteri che devono contraddistinguere i trattamenti tariffari applicati dai gestori di rete alle imprese ferroviarie. Il che sembra indispensabile per intraprendere la via della liberalizzazione, della concorrenza e, così, dell'integrazione ferroviaria.

Il loro agire, del resto, potrebbe rivelarsi ancora più efficace in virtù delle aumentate forme di coordinamento esistenti fra i regolatori nazionali⁷² e attra-

⁶⁸ Per l'ampio spettro di riforma delle proposte del quarto pacchetto ferroviario, cfr. la comunicazione indicata alla nota precedente. Per la tendenza a preferire il regolamento in luogo della direttiva, cfr. M. Giachetti Fantini, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: l'esperienza italiana nel contesto europeo*, cit., 15.

⁶⁹ Cfr. COM(2013)29.

⁷⁰ Cfr. documento della Commissione europea dal titolo «ferrovie europee: le sfide che ci attendono».

⁷¹ Sulla diversità dei vari organismi di regolazione nazionali, cfr. L. Ammannati, *Modelli di governance a confronto: una introduzione*, cit., 101-104.

⁷² Sul ruolo che la regolazione può assolvere nel processo di integrazione europea attraverso la presenza e il coordinamento fra i diversi regolatori in Europa, cfr. L. Torchia, *La regolazione dei mercati fra autorità indipendenti nazionali ed organismi europei*, testo della relazione tenuta al Convegno dal medesimo titolo svoltosi a Milano il 19 ottobre 2011 in *www.osservatorioair.it*, 7 ss.

verso la creazione di un futuro organismo europeo di regolazione⁷³, capace di imprimere forza al processo di integrazione. Obiettivo, questo, che si auspica, in quanto la regolazione medesima deve tendere a perseguire il benessere degli utenti finali⁷⁴, fine ultimo che verrebbe particolarmente valorizzato con la creazione di una *single European railway area*.

Dunque, il via ad un'efficace regolazione del sistema dei canoni per realizzare uno spazio unico europeo delle ferrovie, con la presa d'atto, tuttavia, che l'obiettivo rappresenta una sfida aperta e assai ardua, specialmente in virtù di continue e celate resistenze da parte degli Stati membri.

⁷³ Cfr. S. Quadri, *Verso una governance europea dei trasporti: stato dell'arte e prospettive*, cit., 26, secondo cui per costruire una politica europea dei trasporti realmente efficace è indispensabile un coordinamento anche regolatorio, attraverso l'istituzione di un'autorità generale di coordinamento dei regolatori nazionali.

⁷⁴ Sul benessere dell'utente finale quale scopo ultimo della regolazione, cfr. M. Ramajoli, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Dir. Econ.*, 2012, n. 3, 510- 511.

Verso una single European railway area. Il ruolo delle tariffe ferroviarie

L'istituzione di uno spazio unico ferroviario europeo, caratterizzato da un elevato livello di convergenza e coerenza tra i diversi sistemi nazionali, rappresenta un rilevante e ambizioso obiettivo perseguito dall'Unione europea. Tuttavia, al di là dei graduali passi in avanti compiuti dalla politica europea dei trasporti, la *single European railway area* stenta ancora oggi a realizzarsi. Un quadro di regole non sufficientemente chiaro e internamente coerente, l'eccessiva discrezionalità lasciata agli Stati membri tanto sul modello di *governance* da adottare quanto sul grado di liberalizzazione da attuare, l'incapacità dei regolatori nazionali di farsi guida della liberalizzazione e la mancanza di un organismo europeo di regolazione, tutte insieme hanno costituito, e in parte ancora costituiscono, le cause principali di un'integrazione non ancora completamente avvenuta. In tale contesto, sembra poter rivestire un ruolo determinante la regolazione del sistema dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, oggetto privilegiato, dunque, dell'indagine ivi condotta.

Towards a single European railway area. The role of the access charge system and of the use of the railway infrastructure

The establishment of a single European railway area, characterised by a high level of convergence and consistency among the various national systems, represents a relevant and ambitious target pursued by the European Union. However, apart from the gradual progress made by the European Transport Policy, the single European railway area even now struggles to be implemented. An unclear and inconsistent framework, the existence of a high degree of discretion accorded to the Member States (both on the model of governance to be adopted and on the degree of liberalisation to be implemented), as well as the incapacity of national regulatory authorities to fully promote liberalisation and the lack of any European regulatory authority have together constituted and partially still constitute the main causes of a rather incomplete integration process. In this context, the regulation of the access charge system and of railway infrastructure use would maybe play a decisive role so as to make it the preferential field of the research carried out therein.

