

Autorità dei Trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d'indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee.

Di Lucia VECERE e Antonella PALUMBO

### **Introduzione**

Nell'ambito del generale processo di liberalizzazione del settore dei trasporti, il decreto-legge n.1/2012 ha previsto la creazione dell'authority italiana che avrà il compito di regolare il settore e di disciplinare l'accesso alle infrastrutture ed ai servizi accessori.

In tal senso, una breve rassegna dei processi di privatizzazione e liberalizzazione del settore, avvenuti a livello europeo, in parte indirizzati dagli interventi di politica comunitaria succedutisi in questi anni, nonché la descrizione di quella che è stata la regolazione nazionale dei trasporti, in alcuni tra i principali paesi europei più rappresentativi in materia, può rappresentare un punto di partenza per una riflessione sulle esperienze di riferimento utili per formulare una eventuale ipotesi di modello organizzativo/funzionale della futura Autorità dei Trasporti Italiana

### **Privatizzazioni e liberalizzazioni e disposizioni comunitarie**

Per comprendere perché in alcuni Stati europei una autorità dei trasporti manchi, ovvero presenti caratteristiche diverse da quella ipotizzata dal nostro Governo, risulta utile preliminarmente effettuare un breve excursus sugli interventi Comunitari realizzati in questi anni nel settore dei trasporti.

Nel Trattato di Roma, la neoistituenda Comunità Economica Europea riservava al principio della libera concorrenza un ruolo centrale per la costituzione ed il

RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI - AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA - 2012

rafforzamento del mercato unico europeo e declinava, fin dall'origine, le regole generali da applicare al settore del trasporto, dedicando un nucleo di norme ( ex art. 70 ss.), indirizzate principalmente allo sviluppo dei traffici commerciali ed alla libera circolazione di mezzi e di persone.

Come in altri settori, il prevalere di dinamiche politiche ed interessi nazionali, per molti anni , non ha consentito che si sviluppasse un processo europeo unitario di privatizzazione e di liberalizzazione dei trasporti.

Inizialmente, la Commissione Europea cercò di stabilire una situazione di eguaglianza tra le imprese soprattutto nel settore del trasporto delle merci, eliminando le discriminazioni esistenti nelle condizioni e nei prezzi di trasporto e regolando ed armonizzando le condizioni di accesso generale a tale settore economico.

In tal senso, la Decisione del Consiglio 271/65/CEE, già invitava gli Stati a rimuovere i regimi fiscali di doppia imposizione relativi alla circolazione di veicoli, ad uniformare le discipline del servizio pubblico di trasporto, invitando a far convergere le relative regolamentazioni nazionali verso una nozione europea di servizio di trasporto d'interesse generale.

Ben presto, tuttavia, fu evidente come il settore presentasse caratteristiche peculiari rispetto ad altri settori dell'economia e che quindi necessitasse di regole mirate, che tenessero in conto le differenze esistenti tra le diverse modalità di trasporto.

Le difficoltà incontrate nell'applicazione della politica comune dei trasporti, lo sviluppo diversificato dei trasporti (aereo, su gomma, su rotaia e marittimo/fluviale), nonché l'introduzione del concetto di rete transeuropea (Transeuropean Network- TEN-T), portarono la Commissione ed il Parlamento Europeo alla necessità di sistematizzare la materia redigendo un primo documento ufficiale di settore (libro bianco sui trasporti), che, partendo dall'analisi della situazione esistente, definisse le proposte d'intervento dell'Unione Europea da realizzare nel medio-lungo periodo.

Il primo libro bianco del 1992 “ Per il futuro sviluppo della politica comune dei trasporti”, collegandosi a quanto previsto nel libro bianco per il completamento del mercato interno del 1985, pose le basi per la politica comunitaria del trasporto e diede avvio ai primi grandi progetti d'infrastruttura di trasporto.

Nel 1998 il libro bianco “Pagamento per l'utilizzo delle infrastrutture: approccio graduale per la tariffazione comunitaria dell'infrastruttura comune UE”, oltre a fornire

indicazioni per l'attuazione della decisione adottata nel 1996, in merito alle linee guida del trasporto sulla rete transeuropea, promosse l'adozione di una politica di tariffazione volta a rendere più costoso il trasporto con i mezzi più inquinanti ed, in generale, a riequilibrare le distorsioni esistenti in merito agli oneri fiscali gravanti sui diversi mezzi di trasporto.

Nel 2001 il libro bianco "Una politica dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", per consentire il riequilibrio tra le diverse modalità di trasporto, propose interventi per il rilancio del trasporto su rotaia, la promozione del trasporto marittimo e fluviale, il controllo della crescita del trasporto aereo, oltreché il rafforzamento della qualità del settore stradale; inoltre, per la prima volta furono forniti indirizzi per assicurare una adeguata ed omogenea regolamentazione di tutela dei viaggiatori/passeggeri, attuata successivamente con direttive mirate.

Lo scorso anno, nel 2011, è stato redatto un nuovo libro bianco che ha identificato la "Tabella di marcia verso uno spazio unico dei trasporti – per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile". Per la prima volta, in questo documento sono stati prospettati interventi di ampio respiro, con scadenze fino al 2050 e con la previsione di tappe intermedie, comprese tra il 2020 e 2030, prevedendo circa 40 azioni volte ad assicurare l'eco-compatibilità dei trasporti, sia riducendo l'emissione di CO<sub>2</sub> che dimezzando l'uso dell'auto in città, prevedendo il completamento della rete TEN-T, favorendo lo sviluppo del trasporto merci di lunga percorrenza su rotaia o per via fluviale/marittima, sviluppando le infrastrutture che favoriscano l'intermodalità, incrementando la sicurezza stradale attraverso la riduzione dell'incidentalità e, promuovendo oltre ad una politica comune dei prezzi dell'intermodalità anche la piena attuazione il principio che "chi usa paga" e "chi inquina paga".

Oltre agli interventi realizzati attraverso le consultazioni e la realizzazione dei libri bianchi da parte dell'unione Europea, alcune pronunce della Corte di Giustizia Europea, i regolamenti e direttive di settore hanno completato in questi anni il quadro di riferimento, da cui emerge complessivamente un processo di liberalizzazione sviluppatosi rapidamente nel settore dei trasporti aerei ed in quelli stradali, mentre più lentamente nel comparto ferroviario, con la caratteristica che, nell'ambito dei servizi di trasporto, sono stati interessati inizialmente i settori di traffico commerciale e solo in seguito quelli relativi alla mobilità e trasporto delle persone.

Per quanto attiene il settore aereo, la liberalizzazione ebbe un primo significativo avvio con la pronuncia della Corte di Giustizia Europea n. 209/213/84 del marzo 1986, nota come “Nuvelles Frontieres”, in materia di vendita di biglietti aerei a tariffe inferiori a quelle stabilite dal Governo, tale pronuncia affermava il principio dell’applicabilità delle regole della concorrenza previste dal Titolo V, art. 85-90 del Trattato CE, anche al trasporto aereo; in tal modo, di fatto, delegittimando il ruolo degli Stati nell’approvazione delle tariffe internazionali all’interno della Comunità Europea. La Commissione Europea, infatti, assunse in seguito il compito di valutare gli accordi e concedere, in presenza di valide giustificazioni, deroghe alle regole di concorrenza, in assenza delle quali gli accordi erano considerati illegali.

Il primo pacchetto di misure fu adottato nel 1987, con il Regolamento n. 3957, che impose l’apertura di nuove linee sulle tratte internazionali senza necessità di accordo tra le compagnie di bandiera coinvolte. Il regolamento n. 2343 del 1990, ampliò la concorrenza, consentendo agli operatori di tutti i Paesi di gestire le tratte internazionali. Infine il processo si concluse nel 1992, con il regolamento n. 2408, che consentì a tutti i vettori europei di offrire il servizio di trasporto aereo tra due aeroporti interni a qualsiasi Paese partner (diritto di cabotaggio).

Contemporaneamente prese avvio il processo di privatizzazione delle compagnie di bandiera, che, soprattutto nell’ultimo decennio ha consentito la nascita di nuovi operatori e la trasformazione dell’offerta di servizio di trasporto aereo, con la conseguente crescita dell’offerta e drastica riduzione delle tariffe.

La liberalizzazione del trasporto stradale, inizialmente coinvolse il trasporto delle merci, tralasciando quello delle persone.

Infatti, in attuazione delle Direttive 2003/59/CE, la legge Delega n. 32 del 2005, dispose il passaggio dal regime concessorio in esclusiva a quello autorizzatorio, prevedendo che le concessioni in scadenza non avrebbero dovuto più essere rinnovate, ma sarebbero state assegnate tramite l’indizione di una gara pubblica per l’affidamento del servizio. Il processo di liberalizzazione è proseguito e si è concluso negli anni novanta, quando si affermò, anche in questo settore, il principio di cabotaggio stradale, non solo per trasporti tra Stati diversi ma anche all’interno di un altro Stato europeo (liberalizzazione dell’esercizio d’impresa di trasporto anche non a carattere internazionale).

Per quanto concerne il trasporto stradale delle persone, gli interventi operati negli ultimi anni sono avvenuti su più fronti, sia nell'ambito della sicurezza stradale (programma del primo decennio della sicurezza stradale conclusosi con una forte riduzione dell'incidentalità mortale e avvio del nuovo decennio focalizzato anche sulla tutela delle fasce deboli della mobilità, come pedoni, ciclisti, anziani, persone con disabilità, etc), che della tutela dei passeggeri. Il Regolamento UE n.181/2011 che ha disposto formule di tutela per percorrenze in autobus superiori a Km 250, contiene norme assimilabili a quelle previste per il trasporto aereo ed ha previsto un nucleo di principi generali di tutela anche in caso di percorrenze inferiori.

Le caratteristiche del fenomeno di liberalizzazione che ha coinvolto il settore ferroviario risultano invece più complesse. Il primo e fondamentale intervento di apertura dei mercati ferroviari nazionali avvenne con il complesso di direttive noto "primo pacchetto ferroviario" (cd. pacchetto infrastruttura) al quale si riferiscono: la Direttiva 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e le successive direttive alle Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, recepite in Italia attraverso l'emanazione del Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 188, che, tra le altre cose, portarono all'istituzione dell'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF) l'organismo di regolazione nazionale italiano del settore ferroviario, previsto proprio dall'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE.

Il c.d "pacchetto infrastruttura" aveva lo scopo di uniformare le regole di tutti gli Stati membri, nell'ottica di ampliare la liberalizzazione del mercato dei servizi ferroviari, anche se limitatamente al segmento del trasporto merci, e di garantire norme eque e non discriminatorie in tema di accesso, tariffazione e ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria.<sup>1</sup>

Il processo di apertura dei mercati ferroviari delineato dalla Direttiva 2001/12/CE subì una forte accelerazione, sotto il duplice profilo temporale e qualitativo, a seguito dell'approvazione, nell'aprile 2004, del "secondo pacchetto ferroviario". Tale regolamentazione, infatti, oltre ad introdurre importanti misure in tema di sicurezza ed interoperabilità dell'intero sistema ferroviario transeuropeo (sia ad alta velocità che

---

<sup>1</sup> ISFORT, La liberalizzazione del trasporto ferroviario a livello comunitario e nei principali paesi europei, Roma 10 aprile 2007.

<sup>2</sup> CRIS (Consiglio Nazionale delle Ricerche), Il processo di liberalizzazione dei servizi a rete, a cura di G. Vitali, Appunti per lezioni di Politica Economica a.a. 2010/2011

convenzionale), portò a compimento il quadro della liberalizzazione dei servizi di trasporto merci.

Infine, con riferimento al trasporto marittimo, a seguito il generale declino del trasporto marittimo in Europa, fu avviato un ripensamento della politica comunitario. Il Regolamento n. 4055/86, recante applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e Paesi terzi, fu integrato nel "pacchetto marittimo", ulteriormente sviluppato dalle previsioni dei Regolamenti, 4056 e 4057/86, che stabilivano le modalità di applicazione delle norme di concorrenza ai trasporti marittimi internazionali, in provenienza o a destinazione di uno o più porti dell'Unione. In tal modo si cercò d'impedire che la concorrenza venisse falsata con pratiche restrittive e l'attuazione di pratiche tariffarie sleali.

L'apertura dei mercati nazionali alla concorrenza comunitaria avvenne nel gennaio 1999, con eccezione della Grecia, che l'attuò solo a partire dal 2003.<sup>2</sup>

Nessun processo di normalizzazione della disciplina di settore, anche se auspicato, fu attuato ricorrendo al metodo della normalizzazione minima e della concorrenza tra gli ambiti istituzionali dei Paesi membri. Ciò comporta, ancora oggi, il permanere di differenze soprattutto nella regolamentazione dei rapporti di lavoro dei marittimi, soprattutto per quanto concerne il ricorso al lavoro dei cittadini extracomunitari, con gravi conseguenze sulle pari opportunità di competizione tra Paesi nell'offerta dei relativi servizi.

Infine, in relazione alla disciplina di tutela dei passeggeri che viaggiano per mare e per le vie navigabili interne, analogamente a quanto avvenuto in materia di trasporto aereo e su autobus, è stato emanato a novembre del 2010 il Regolamento n.1177, relativo ai passeggeri che viaggiano con servizi il cui porto d'imbarco o il porto di sbarco sia all'interno dell'Unione europea (UE), nonché in crociere il cui porto d'imbarco sia nell'UE; tale regolamento, composto da norme assimilabili a quelle previste per i passeggeri che viaggiano in aereo o in pullman, entrerà in vigore il 18 dicembre 2012 e non riguarderà le imbarcazioni medio-piccole, fino a 12 passeggeri, o a propulsione meccanica fino a 36 passeggeri, nonché quelle per escursioni e visite turistiche.

## **Regolamentazione del trasporto in alcuni Paesi dell'UE e organismi di controllo assimilabili alla istituenda Autorità dei Trasporti Italiana (Francia, Spagna, Portogallo, Germania, Gran Bretagna, Svezia e Norvegia)**

### Francia

Nel panorama organizzativo francese non è riscontrabile una figura giuridica assimilabile all'autorità dei trasporti istituenda in Italia. Tutta l'organizzazione dei trasporti è articolata in diversi livelli decisori e di responsabilità (Stato, regioni, dipartimenti, comuni o loro raggruppamenti).

Per quanto attiene il trasporto pubblico locale, a seguito della regionalizzazione dei trasporti, avvenuta nel 1997, le regioni sono divenute responsabili della pianificazione, dell'organizzazione e del finanziamento del trasporto locale, nonché della determinazione delle modalità e delle caratteristiche del servizio.

Per quel che attiene il trasporto ferroviario, pur essendo la Francia uno dei pochi Paesi ad avere recepito le misure del primo "pacchetto infrastrutture", in anticipo rispetto alla scadenza prevista del 15 marzo 2003, il mercato ferroviario presenta ancora numerose barriere all'entrata, sia di carattere economico che di carattere amministrativo.

In particolare il settore è dominato dalla presenza di 2 società: GI (Réseau Ferré de France – RFF) e (Société Nationale des Chemins de Fer Français – SNCF), le quali pur essendo soggetti giuridicamente distinti, in realtà ripartiscono tra loro la gestione e le relative responsabilità del servizio secondo il seguente schema: mentre RFF svolge funzioni di carattere prettamente amministrativo, SNCF, in base ad apposito contratto stipulato con RFF medesima, riveste un ruolo di responsabilità diretta nell'esercizio delle attività di gestione e manutenzione della rete e di organizzazione e gestione operativa dei traffici. Inoltre, la SNCF assume una posizione strategica nei processi di allocazione delle tracce e di rilascio dei certificati di sicurezza.

In un tale panorama, con decreto n. 211 del 14 febbraio 2012 e n. 216 del 15 febbraio 2012, è stata creata una Autorità, l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST), con l'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità dei servizi di

trasporto dei viaggiatori, con riguardo tanto al trasporto terrestre (ferroviario e stradale, urbano ed interurbano) che a quello marittimo ed aereo.

Compito fondamentale dell'autorità è vigilare sull'adempimento da parte degli operatori del settore degli obblighi in materia di qualità del servizio, perché sia garantita, la regolarità, puntualità e la qualità del servizio e la corretta informazione dei viaggiatori. Non è, però, competente a ricevere istanze e reclami individuali.

Al contrario svolge funzione di mediazione nell'ambito delle controversie insorte tra gli operatori del servizio. Ha, altresì, funzione propositiva in ordine al miglioramento delle condizioni dei servizi, anche mediante la realizzazione di studi e sondaggi di gradimento effettuati tra l'utenza.

L'AQST è istituita all'interno del Consiglio Generale del Ministero dell'Ecologia, dello sviluppo sostenibile, dei trasporti e delle infrastrutture. Il suo direttore è nominato su proposta del vice-presidente del consiglio generale, con decreto del Ministro dei Trasporti.

L'AQST svolge funzione di segretariato dell'Alto Comitato della Qualità dei servizi dei trasporti.

Questo organismo, istituito presso la stessa autorità, è una sorta di comitato di orientamento, costituito dalle parti coinvolte nell'ambito della determinazione e controllo della qualità dei servizi; è composto di 37 membri, ripartiti in 4 collegi, uno dei collegi è composto da parlamentari e rappresentanti di associazioni pubbliche, un altro dagli operatori di settore, un altro dai consumatori e dagli utenti del servizio, ed infine, un altro da personalità qualificate nel settore.

I componenti sono nominati dal ministro dei trasporti, tranne i rappresentanti dei consumatori, nominati dal direttore generale dei consumi (direzione del Ministero dell'economia).

L'Autorità metterà a disposizione sul proprio sito, il cui completamento è previsto per la fine del 2012 (<http://www.qualitetransports.gouv.fr>), per la prima volta in Europa informazioni sulla puntualità dei trasporti aerei e ferroviari a lunga distanza, nonché sui treni express regionali(TER), sui trasporti urbani ed ai trasporti pullman a lunga distanza



## Spagna

Una prima legge organica relativa alla liberalizzazione del settore trasporti fu adottata nel 1987. Secondo questa norma la limitazione alla libera concorrenza poteva essere giustificata solo quando la situazione reale non garantiva un adeguato funzionamento del sistema di trasporto. Solo in questo caso era consentita la concessione in esclusiva. Tale concessione, secondo la legge attuale (4/2000), può essere rilasciata per un massimo di 5 anni, mentre in base alla precedente legislazione, poteva avere una durata di 25 anni.

In ogni caso, la durata quinquennale riguarda le concessioni rilasciate dopo la legge del 2000; per quelle precedenti, sussiste la facoltà per il concessionario di mantenere la concessione fino alla normale scadenza, ovvero sostituirla con una di durata quinquennale.

In relazione alla liberalizzazione del settore ferroviario, con l'emanazione della legge n. 39 del 17 novembre 2003, anche la Spagna si è dotata di una normativa organica che risponde complessivamente ai requisiti richiesti dalle direttive comunitarie, e, primo fra tutti, al principio di separazione tra proprietà della rete e gestione delle infrastrutture.

Dal 1 gennaio 2006 tutte le imprese ferroviarie comunitarie sono diventate titolari di un eguale diritto di accesso alla rete (definita "*Red de Interés General del Estado*") per l'erogazione dei servizi di trasporto merci, sia nazionali che internazionali. L'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria resta, in ogni caso, soggetto alle possibili limitazioni contemplate dall'art. 53 della legge n. 39/2003. In forza di tale norma, infatti, il governo spagnolo è legittimato a dichiarare la "pubblica utilità" di quelle prestazioni necessarie alla garanzia "dell'universalità del servizio", che il mercato non è in grado di offrire autonomamente (né in termini quantitativi né in termini qualitativi).

Inoltre, permane la possibilità della fornitura in esclusiva dei servizi, nel caso in cui intervenga la suddetta dichiarazione di "pubblica utilità".

Per quanto riguarda invece i servizi passeggeri, la legislazione nazionale ha optato per il mantenimento di un regime di monopolio legale in favore della società *RENFE-Operadora*.

Pertanto, l'eventualità dell'ingresso di nuovi operatori nel suddetto comparto è da escludere, quantomeno sino all'intervento di un'ulteriore liberalizzazione a livello comunitario.

A poco più di un anno dall'apertura sostanziale del mercato sono state rilasciate 8 licenze. Pur nell'impossibilità di prevedere gli ulteriori sviluppi del processo di liberalizzazione, bisogna sempre considerare che l'infrastruttura ferroviaria spagnola presenta uno scartamento dei binari differente rispetto a quello degli altri Stati membri e che tale circostanza rappresenterà sempre una barriera sostanziale, tanto allo sviluppo dei servizi di trasporto internazionale (stante la necessità di modificare lo scartamento alla frontiera), quanto all'ingresso degli operatori stranieri (stante la difficoltà di disporre di materiale rotabile adatto allo scartamento spagnolo).

Nell'esperienza spagnola non esiste una figura simile a quella della istituendo Autorità dei Trasporti in Italia.

In particolare sono presenti diversi comitati, incardinati nello stesso Ministero dei trasporti (Ministerio de Fomento), con funzione di regolazione del settore trasporti, stradali e ferroviari ([http://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano](http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano)).

Con riguardo al primo si parla del Consiglio generale dei trasporti, formato da 70 membri tra cui esperti ed operatori del settore, scelti direttamente dall'amministrazione statale ed è chiamato a svolgere le seguenti funzioni:

- consultazioni, consulenza e assistenza sugli aspetti generali della gestione di base del settore e sugli aspetti specifici dei vari servizi, compresi quelli relativi alla politica economica comune per i diversi modi di trasporto,
- preparazione dei Piani Trasporti, predisposizione di contratti tipo o delle condizioni generali di contratto per i diversi tipi di trasporto di terra, anche per quanto riguarda il regime tariffario;
- rilascio e revoca delle concessioni.

La figura più vicina a quella che sarà l'Autorità dei Trasporti in Italia, è il Comité de Regulación Ferroviaria, il comitato di regolazione del settore ferroviario, che è un organo collegiale facente capo al Governo, ma dotato, soprattutto in virtù di una recente novella legislativa, di una maggiore indipendenza funzionale e decisoria.

Le decisioni del comitato, possono, infatti, essere appellate solo attraverso ricorsi di natura giurisdizionali. La funzione del comitato è essenzialmente quella di garantire:

- la concorrenza nel settore ferroviario salvaguardando la pluralità delle offerte relative a tale servizi;

- l'uguaglianza tra le imprese pubbliche e private, stabilendo pari condizioni di accesso al mercato.

Inoltre allo stesso è demandato il controllo sulle applicazioni dei canoni e delle tariffe allo scopo di accertare che le stesse non siano discriminatorie.

### Portogallo

In Portogallo, allo stato attuale non esiste un ministero dei trasporti e le competenze in materia riguardano in parte il Ministero da Economia e da Emprego ed in parte il Ministero da Agricultura, do Mar, do Ambiente, do Ordenamento do Território e non esiste una Autorità generale dei trasporti intesa come quella ideata per l'Italia.

Il processo di liberalizzazione dei trasporti, in Portogallo, si è sviluppato infatti principalmente nel settore delle ferrovie. A questo scopo è stato istituito l'Unidade de Regulacao Ferroviaria (URF), ovvero un organismo di regolazione del settore dei trasporti ferroviari.

Si tratta di un organismo dotato di indipendenza funzionale ed autonomia tecnica, il cui presidente è nominato direttamente dal Governo.

La sua funzione fondamentale è quella di regolare dal punto di vista giuridico ed economico, nonché tecnico, il settore suddetto, allo scopo di garantire l'effettività dell'accesso al mercato alle varie imprese, mediante la determinazione di regole che consentano un trattamento equo e non discriminatorio.

In ragione delle principali competenze assegnate, l'URF in particolare:

- decide sull'impugnazione dei provvedimenti concernenti la gestione della rete;
- regola l'accesso alle infrastrutture perché non risulti discriminatorio per le imprese operanti nel settore;
- definisce le regole per l'assegnazione delle infrastrutture e risolve eventuali conflitti;
- stabilisce il sistema tariffario;
- verifica sul rispetto delle leggi e dei regolamenti da parte degli operatori;
- procede all'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto delle norme e di mancato rispetto degli standard di qualità richiesti dal servizio;
- decide dei reclami da parte dei gestori delle infrastrutture;

- collabora direttamente con l'autorità per la concorrenza sul mercato, allo scopo di individuare nel comportamento delle imprese sottoposte alla sua vigilanza, pratiche anticoncorrenziali, che vengono successivamente assoggettate alle procedure sanzionatorie dell'anti-trust.

### Germania

La situazione attuale si caratterizza per una netta distinzione tra le attività di governo della politica federale ed internazionale dei trasporti, affidate al Ministero Federale dei Trasporti, dei Lavori Pubblici e dello Sviluppo Urbanistico ([http://www.bmvbs.de/EN/Home/home\\_node.html](http://www.bmvbs.de/EN/Home/home_node.html)) e quelle di controllo di competenza dal 2006 della Federal Network Agency (FNA).

Il processo di liberalizzazione e privatizzazione in Germania ha avuto inizio negli anni 90, in maniera differenziata per il settore stradale, rispetto a quello ferroviario.

Quanto al primo, il servizio di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, da una situazione di quasi monopolio delle aziende municipalizzate, oggi risulta prevalentemente caratterizzato da un sistema di affidamento mediante concessione, con selezione del fornitore a seguito di procedure di gara.

In particolare, la legge di regionalizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale, emanata nel 1996, ha dato luogo al trasferimento di tutte le competenze in materia dallo Stato federale ai Lander (regioni).

I Lander sono tenuti a provvedere: alla pianificazione, all'organizzazione e al finanziamento del trasporto locale, alla determinazione delle modalità e delle caratteristiche del servizio e all'individuazione dei soggetti esercenti.

Con riferimento al secondo, l'apertura del mercato ferroviario ha avuto inizio, a partire dal 1989, ed interessa l'intero sistema ferroviario tedesco.

Dopo infatti il periodo di monomio pubblico, in cui le tariffe erano stabilite dal Ministero delle ferrovie (Federal Ministry Railway), è stata realizzata l'apertura del mercato ed i prezzi dei trasporti sono stati regolati dalle dinamiche dell'offerta concorrenziale e sottoposti solo al controllo dell'antitrust e dell'amministrazione di regolamentazione del settore (Federal Railway Administration).

In tale processo, da una lato, alla fusione della *Deutsche Bundesbahn* (ferrovie della Germania dell'ovest) con la *Deutsche Reichsbahn* (ferrovie della Germania dell'est) in una società per azioni libera dall'indebitamento pregresso (la *Deutsche Bahn Aktien Gesellschaft – DB AG*), dall'altro, l'affermazione di un principio di libero accesso all'infrastruttura da parte dei soggetti terzi diversi dalla *DB-AG*, ha consentito che, attualmente, l'erogazione del servizio di trasporto ferroviario in Germania venga assicurato da quasi quattrocento imprese ferroviarie, sia private che di proprietà pubblica.

Ciò nonostante, come accade nella maggior parte dei sistemi ferroviari europei (ad eccezione di quello britannico), anche in Germania, la scena risulta dominata dalle imprese nazionali: la *DB AG* detiene infatti, attraverso le sue controllate *DB Fernverkehr* (trasporto passeggeri a lunga percorrenza) e *Railion* (trasporto merci), circa il 90% della quota di mercato nei comparti passeggeri e merci e, attraverso la *DB Regio* (trasporto regionale passeggeri), circa l'88% della quota di mercato dei servizi di trasporto regionale/locale di competenza dei Lander.

L'autorità demandata al controllo del settore, a partire dal 1 gennaio del 2006, è il Federal Network Agency (FNA), l'Agenzia Federale dell'elettricità, gas, poste, telecomunicazioni, delle infrastrutture ferroviarie e della tutela dei consumatori dei relativi servizi; già autorità per la vigilanza nel settore dell'elettricità, del gas, delle telecomunicazioni e delle poste, che si caratterizza come organismo separato ed indipendente).

([http://www.bundesnetzagentur.de/cIn\\_1912/DE/Home/home\\_node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/cIn_1912/DE/Home/home_node.html))

L'Authority nasce con la privatizzazione, a metà degli anni novanta, delle poste e delle telecomunicazioni ed a metà del duemila estesa ai settori dell'energia e quindi delle infrastrutture, in ragione del relativo completamento dei rispettivi processi di liberalizzazione.

Nell'ambito delle sue competenze ha penetranti poteri di controllo, di vigilanza, nonché sanzionatori e riferisce al Bunderministerium für Wirtschaft und Technologie, il Ministero dell'Economia e della Tecnologia .

Nel settore specifico dei trasporti ferroviari, la FNA ha il compito di monitoraggio della concorrenza e, quindi, è responsabile di assicurare un accesso non discriminatorio alle infrastrutture.

Si occupa altresì di stabilire i livelli standard dei servizi e delle relative tariffe, del monitoraggio del rispetto degli orari e dei servizi d'intermodalità.

In alcuni casi, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è tenuto a comunicare all'Agenzia le decisioni riguardanti le domande di assegnazione delle strutture ferroviarie o l'accesso ai servizi sulla linea.

L'Agenzia può anche rifiutare il consenso, e, di ciò, il gestore deve tener conto nell'assunzione del nuovo provvedimento.

### Gran Bretagna

E' indubbiamente il paese nel quale il processo di liberalizzazione del settore dei trasporti ha raggiunto la massima completezza.

Il processo di liberalizzazione e privatizzazione che hanno riguardato il trasporto pubblico locale ( bus, metro e servizio ferroviario) non ha portato a regolare in modo differenziato, come in altri Paesi europei (tra cui l'Italia), i servizi di trasporto regionale/locale e dai servizi di media/lunga percorrenza.

L'Apertura alla concorrenza, per il settore dei pulman, risale al 1985 e si è conclusa con la privatizzazione delle aziende di trasporto su gomma delle persone, tra il 1995 e il 1996. L'azienda Metropolitana di Londra, invece, è una società nazionalizzata, per quel che attiene la gestione dei servizi dei treni e delle stazioni, ma la manutenzione delle infrastrutture è stata privatizzata, con la creazione di un partennariato pubblico privato.

La liberalizzazione del trasporto ferroviario urbano fu avviata nel 1994, e realizzata solo in parte, a seguito dell'attuazione del concomitante processo di relativa regionalizzazione.

Nel Regno Unito, l'accesso all'infrastruttura ferroviaria è regolamentato da due atti fondamentali: il *Railways Act* del 1993 ed il *Railways Infrastructure (Access and Management) Regulations* del 2005.

Con l'emanazione di quest'ultimo provvedimento, e del *Railways (Licensing of Railways Undertakings) Regulations* ( sempre del 2005), la Gran Bretagna ha portato a termine anche l'attività di recepimento del primo pacchetto comunitario.

Con la legge 5 novembre 1993 è stato creato l' Office of Rail Regulation (ORR) (<http://www.rail-reg.gov.uk>).

Si tratta di una autorità indipendente per la regolazione del mercato ferroviario.

Questo organismo è guidato da un Consiglio di amministrazione nominato dal Segretario generale dei Trasporti.

Le funzioni sono ad esso demandate dal Parlamento e stabilite in base alla legge.

Spesso l'ORR opera di comune accordo con altre amministrazioni deputate alla tutela di interessi trasversalmente rientranti nelle competenze dell'organismo medesimo.

Le funzioni esercitate hanno subito in parte una trasformazione nel corso degli anni.

In una prima fase, quella compresa tra il 1994-2000, relativa alla privatizzazione del sistema ferroviario, i principali compiti sono stati quelli di fissazione dei livelli standard delle qualità del servizio, con riferimento anche agli utenti disabili, la determinazione delle tariffe, e la gestione dei reclami.

Dal 2001 sono stati attribuiti a tale authority anche poteri di direzione per garantire e tutelare l'accesso al mercato di nuovi operatori economici.

L'ARR, rappresenta l'authority inglese con l'attribuzione di competenze tra le più ampie e complesse in materia di trasporti, ma esiste anche la Civil Aviation Authority (CAA), (<http://www.caa.co.uk>) autorità di regolazione del trasporto aereo con compiti di tutela del passeggero oltreché di gestione anche della regolamentazione oltreché degli spazi aerei e dei servizi d'infrastruttura anche per il rilascio delle licenze di volo private.

Infine, il Department of Transport, il Ministero dei Trasporti, svolge invece un ruolo di analisi e governo delle politiche nazionali di trasporto, secondo modalità tra le più virtuose d'Europa. Grande cura è destinata al rapporto con i cittadini, rispetto ai quali viene attuando un concreto sistema di public accountability, infatti la gran parte della documentazione di settore è resa accessibile a tutti i cittadini sul sito istituzionale, dove è presente anche un rapporto annuale che attesta rispetto alle principali azioni pianificate, quelle effettivamente realizzate per garantire l'accessibilità e la qualità dei servizi di mobilità anche alle fasce deboli (quali anziani disabili etc.). Sul sito è presente inoltre un canale aperto alle consultazioni dei cittadini sulle problematiche del trasporto.

## Svezia

La situazione dei trasporti in Svezia non è paragonabile a quella dei paesi del resto d'Europa, infatti, in questa nazione non sono mai esistiti veri e propri monopoli pubblici.

Anche l'azienda statale ferroviaria da sempre è stata partecipata da capitali privati, anche se di minoranza.

Anche in questo paese, però, il processo pieno di liberalizzazione è stato effettuato negli anni 80-90.

Il Ministero di riferimento è il Department of Communications, Infrastructure and IT (<http://www.sweden.gov.se>), che si occupa delle politiche internazionali e nazionali generali del trasporto e delle reti di comunicazione.

Il 1 gennaio del 2009 è stata istituita, operativa dal 1 aprile 2010, la Swedish Transport Administration, (<http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Andra-sprak/English-Engelska>), l'Authority con la funzione di regolazione e di garanzia del settore dei trasporti terrestri, ferroviari, aerei e marittimi.

Questa Authority ha preso il posto delle preesistenti Authority preposte al trasporto stradale, ferroviario e marittimo, oltreché dell'Istituto Svedese di Analisi Statistica e Comunicazione.

In particolare essa ha la funzione di rendere le infrastrutture dei trasporti perfettamente accessibili, di alta qualità e sicure.

Al suo interno sono presente 3 dipartimenti:

- dell'aviazione civile, con competenza sul trasporto aereo civile e di regolazione del relativo mercato;
- il dipartimento marittimo, per quel che concerne il controllo e la sicurezza dei trasporti sul mare;
- il dipartimento per i trasporti stradali e ferroviari, con competenza sia di gestione del settore della circolazione stradale e ferroviario, sia di controllo sull'efficienza e sulla concorrenza del relativo mercato.



---

Norvegia

In questa nazione i processi di liberalizzazione e privatizzazione hanno riguardato principalmente il settore aereo, in cui sono stati avviati negli anni 80-90.

Diversamente, per gli altri settori, il processo di privatizzazione ha avuto inizio solo nel 2000 e non può dirsi affatto compiuto.

Non esiste, infatti un Authority con competenze generali sul trasporto, ma solo l'autorità che si occupa del trasporto ferroviario, the Norwegian Railway Authority (NORWAY), (<http://www.norway.no/temaside>) che ha il controllo e la supervisione del traffico ferroviario, incluso quello locale e delle linee metropolitane.

La principale funzione è quella di garantire la sicurezza dei passeggeri, nonché di conciliare eventuali conflitti tra questi e gli operatori.

Dal 1 gennaio 2009, però, è stato istituito al suo interno un Ispettorato con la funzione di stabilire le regole e di monitorare il funzionamento del mercato del trasporto ferroviario.

Allo stesso organo sono attribuite funzioni di vigilanza e poteri sanzionatori.

## TABELLA RIEPILOGATIVA

PAESE	AUTHORITY GENERALE NEL SETTORE DEL TRASPORTO	AUTHORITY ESISTENTI NEL SETTORE DEL TRASPORTO
ITALIA	SI ( in via di costituzione)	
FRANCIA	NO	AQST(Autorità per la Qualità dei Servizi nei Trasporti)
SPAGNA	NO	Consiglio Generale dei Trasporti e Comitato di Regolazione del settore Ferroviario
PORTOGALLO	NO	Unità di Regolazione del settore Ferroviario (URF)
GERMANIA	Si Federal Network Agency	
GRAN BRETAGNA	NO	Office of Rail Regulation
SVEZIA	NO	Agenzia dei trasporti
NORVEGIA	NO	Norwegian Railway Authority