

Fonti comunitarie:

- Direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;
- Direttiva 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie;
- Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza;
- Direttiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza;
- Direttiva 2004/50/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale;
- Direttiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;
- Direttiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che modifica la direttiva 91/440/CE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14 relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;
- Regolamento (CE) n.1370/2007 del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n.1191/69 e (CEE) n.1107/70;
- Regolamento (CE) n.1371/2007 del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;
- Direttiva 2008/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 che modifica la direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie (Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie);
- Regolamento (CE) n. 913/2010 del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo;
- Decisione 2011/633/UE relativa al Registro Infrastruttura;
- Direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, fornendo il Recast del primo pacchetto ferroviario (direttive 2012/12/UE -2012/13/UE -2012/14/UE).

A.3. LA RIFORMA NEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSA ATTRAVERSO UN RIORDINO NORMATIVO: TESTO UNICO DEL SETTORE FERROVIARIO

Alla luce di quanto sopra esposto, emerge chiaramente come sia necessario contenere i ben noti fenomeni di ipertrofia normativa il cui effetto – soprattutto in settori come quello dei trasporti ferroviari, connotato da un *elevato tecnicismo e altamente specialistico* (contrariamente a quanto il senso comune porti a pensare, senza uguali in altri settori – es. Gas, Energia o Telecomunicazioni, poiché per fare servizi ferroviari non basta “*aprire un rubinetto*” o “*accedere alla rete connettendosi ad essa*”) – può essere quello di condizionare le finalità delle politiche di trasporto.

Quanto ai contenuti si evidenzia che il riordino/ammodernamento della normativa in materia di trasporto ferroviario dovrà tenere conto del quadro delineato dalla normativa europea e dalle reali esigenze del settore che, si ripete, è diverso da quelli già regolati da altre Authority.

In particolare, i **principali settori di intervento** appaiono essere:

- Regole relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria e alle attività di trasporto;
- Bandi di gara per costruzione e concessione di infrastrutture, assegnazione di servizi ferroviari e individuazione Bacini territoriali per il TPL;
- Regime concessorio e regole di esercizio / accesso equo e non discriminatorio;
- Criteri per il rilascio, proroga e modifica delle licenze;
- Principi e procedure da applicare nella determinazione e riscossione dei canoni dovuti per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie;
- Emanazione normativa anche a livello comunitario;
- Cooperazione internazionale e istituzionale;
- Contenzioso e individuazione condizioni minime di qualità dei servizi ferroviari;
- Analisi e studio di impatto della regolazione
- Elaborazione reclami, vigilanza / monitoraggio del settore e potere sanzionatorio.

La normativa di riordino del settore dei trasporti ferroviari, pertanto, dovrà tenere conto dei **principi enucleabili dalla normativa comunitaria** ed in particolare:

1. **Apertura alla concorrenza** nel rispetto delle peculiarità del settore: necessità di norme che consentano il coordinamento tra gestori dell'infrastruttura e concorrenza leale tra imprese; distinzione tra fornitura di servizi di trasporto e gestione dell'infrastruttura;
2. **Non discriminazione** fra le imprese – accesso equo, semplificato (anche in termini di minori costi e migliori condizioni) e non discriminatorio all'infrastruttura ed ai servizi connessi;
3. **Partecipazione delle imprese al piano commerciale** del gestore;
4. **Centralità dell'organismo di regolazione** nel sistema (indipendenza dello stesso) e coordinamento con gli organismi di regolazione di altri Paesi;
5. **Solidità/affidabilità** delle imprese ferroviarie, mediante riduzione dei costi di esercizio per le IF del sistema.

Nello specifico si evidenzia - senza particolari pretese di esaustività che per quel che riguarda l'ampio *genus* della concorrenza (all'interno del quale è possibile inglobare anche il profilo di cui al punto 2 relativo alla non discriminazione) - uno degli obiettivi principali da raggiungere appare quello di consentire e contribuire alla realizzazione di un mercato ferroviario integrato a livello comunitario, favorendo in tal modo l'accesso di nuovi operatori, e gare integrate per favorire l'intermodalità e l'efficienza del comparto.

Con specifico riguardo al profilo della concorrenza in Italia si può osservare come allo stato attuale la legislazione italiana recepisca pienamente quanto stabilito a livello europeo nel mercato per il trasporto merci, abbia autonomamente promosso la competizione nel settore AV e stia predisponendo l'avvio della concorrenza anche nel trasporto nazionale/regionale di passeggeri.

Sotto diverso ma complementare profilo si osserva che la complessità e la necessaria intersezione del settore dei trasporti ferroviari con altri ambiti disciplinari positivamente normati (principalmente: contratti pubblici, ambiente etc.) richiederà il coordinamento di un testo unico normativo con le norme già esistenti di settore. A tal fine potranno essere utilizzate le tecniche dell'abrogazione e del **rinvio dinamico**.

Guardando in prospettiva verso il futuro, il nuovo Testo Unico/Codice dei trasporti ferroviari dovrà – dal punto di vista della tecnica normativa – contenere in sé quegli strumenti di adeguamento/innovazione che consentano al codice stesso di porsi sempre al passo con i tempi.

In linea con tale obiettivo, pertanto, appare opportuno prevedere clausole di delegificazione che consentano di demandare alla potestà regolamentare il potere di modifica di alcune norme, anche considerando i diversi atti normativi comunitari.

Più nello specifico, guardando alla normativa attualmente in vigore, è da ritenersi che l'introduzione di un codice dei trasporti ferroviari dovrebbe comportare l'abrogazione del R.D. 1447 del 1912 e l'armonizzazione degli altri testi vigenti.

Alla luce di queste premesse, il **Testo Unico dei trasporti ferroviari** dovrebbe comporsi di **quattro parti**, ovvero: **i)** una prima parte introduttiva nella quale individuare finalità, soggetti e definizione dei principali termini utilizzati nel corpo del testo al fine di evitare possibili difficoltà e fraintendimenti interpretativi; **ii)** una seconda parte dovrebbe contenere: regole e presupposti per la concessioni alle imprese ferroviarie (regole e garanzie sui requisiti che garantiscano solidità/affidabilità delle imprese ferroviarie); procedure di scelta delle imprese ferroviarie nel rispetto della normativa di settore sulla concorrenza; disciplina generale del contratto di servizio e forme di determinazione delle tariffe; **iii)** una terza parte dovrebbe contenere le norme sugli obblighi per il gestore della rete e per le imprese nonché norme sui poteri/ruolo dell'autorità di regolazione dei trasporti ferroviari e modalità di tutela avverso i provvedimenti da essa emessi; **iv)** un'ultima quarta parte in cui inserire gli aspetti innovativi, di gestione e principi di riduzione dei costi operativi.

Da ultimo, ma non per ordine di importanza è da ritenersi opportuno procedere altresì ad un recepimento mediante codificazione dei principi e dei criteri enucleati nell'ambito dell'attività di regolazione già svolta da questo Ufficio, nonché degli interventi che, per quanto di sua competenza, sono promanati dall'AGCM.

La nascita dell'ART darà continuità e miglioramenti all'azione di regolazione ferroviaria avviata da questo Ufficio potendo contare su risorse incommensurabilmente superiori a quelle dell'URSF e a competenze più ampie. Nel contempo importante sarà definire fin da subito il **ruolo di cooperazione e collaborazione con l'AGCM** che spesso, invece, nel recente passato ha dimostrato di avviare azione di regolazione oltre che di tutela della concorrenza. A tale proposito utile sarebbe un chiarimento sui limiti attuativi della legge 287/90 e s.m.i. che determina inclusione o esclusione dall'ambito di competenza dell'AGCM di determinati Organismi e Istituzioni.

PAGINA BIANCA

B) L'ATTUALE ARTICOLAZIONE DELLE COMPETENZE NEL SETTORE DELLA REGOLAZIONE DEL TRASPORTO FERROVIARIO.

B.1 - COMPETENZE UFFICIO PER LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI FERROVIARI

Il tema dell'attuale articolazione delle competenze nel settore ferroviario – anche in considerazione del quadro normativo e della molteplicità di interessi che coinvolge – vede la compresenza di vari soggetti pubblici, sia enti con diversa natura giuridica e funzione.

Con particolare riguardo al settore della regolazione dei servizi ferroviari, un ruolo peculiare lo ha svolto l'URSF, incardinato – seppur con garanzie di indipendenza – all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

L'analisi delle competenze dell'Ufficio per la Regolazione del Servizio Ferroviari presuppone un accenno alla sua **natura giuridica ed alle sue funzioni**. Tale breve descrizione si pone infatti come prodromica alla migliore comprensione delle sue competenze e dunque quale angolo privilegiato per comprendere il ruolo che esso svolge – in costanza dell'attuale disciplina normativa – nel contesto regolatorio ferroviario italiano ed europeo.

L'URSF è un organismo di regolazione del settore ferroviario, che ha trovato la concreta attuazione con l'emanazione prima dell'art. 37 del D.Lgs. 188/2003 e poi del D.P.R. n. 184 del 2004, di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 16, comma 4).

Tale ufficio è posto alle dirette dipendenze del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e non è ricompreso fra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

L'istituzione di tale Ufficio, indispensabile per rispettare un obbligo comunitario (ed una specifica esigenza del settore ferroviario molto tecnico ed in fase di profondo cambiamento fin dalla fine degli anni novanta), è sorta per dare attuazione all'art. 30 della direttiva 2001/14/CE che ha stabilito che la funzione di regolazione del processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario debba essere affidata ad organismi nazionali, che possono essere individuati nel Ministero competente in materia di trasporti o in altro organismo, ma che devono essere indipendenti sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e finanziario dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti. Diversi sono stati gli interventi normativi che hanno riguardato questo Ufficio e che di seguito si elencano, seguendo l'ordine cronologico:

- 1) Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 184 del 2 luglio 2004, recante "riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti", ed in particolare il comma 4 dell'art. 16, ha istituito l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF). Per garantire assoluta autonomia e piena indipendenza di carattere organizzativo, giuridico e decisionale, l'Ufficio è stato posto alle dirette dipendenze del Ministro, e non rientra tra gli Uffici di diretta collaborazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320. Il comma 5 dello stesso art. 16 ha stabilito che l'Ufficio svolge i compiti di cui all'art. 37 del decreto legislativo n. 188/2003, con particolare riferimento alle funzioni di vigilanza sulla concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario, di controllo sulle attività del gestore delle infrastrutture ed alla risoluzione del relativo contenzioso.
- 2) Il Decreto ministeriale n. 321 del 19 aprile 2005 emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti recante "individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero" ed in particolare l'art. 7, ha individuato le tre uffici dirigenziali in cui era articolato l'Ufficio, competenti rispettivamente in materia di Vigilanza e monitoraggio (Divisione 1), Contenzioso (Divisione 2) e Regolazione (Divisione 3).

- 3) Il D.P.R. n. 271 dell'8 dicembre 2007 "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dei Trasporti a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296", ha stabilito all'art. 4 che l'URSF opera nell'ambito del Ministero dei Trasporti, ed è articolato in 2 uffici dirigenziali non generali, svolge i compiti di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, con particolare riferimento alla vigilanza sulla concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario ed alla risoluzione del relativo contenzioso. All'Ufficio è preposto, nell'ambito della dotazione organica complessiva, un dirigente di livello dirigenziale generale, da nominarsi ai sensi del comma 6, dell'articolo 16, del decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184.
- 4) Il Decreto del Ministro dei Trasporti n. 62/T del 04 marzo 2008, all'art. 5 stabilisce che l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari è articolato in due uffici di livello dirigenziale non generale, denominati divisioni, che svolgono i compiti rispettivamente di Vigilanza e Monitoraggio (Divisione 1) e Regolazione (Divisione 2).
- 5) Il D.P.R. n. 211 del 13 dicembre 2008, recante "Riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti" e, in particolare, l'articolo 4, comma 1, lett. c) individua la struttura ed i compiti dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari.
- 6) Il Decreto Ministeriale n. 307 del 2 aprile 2009 di riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, individua i compiti della Divisione 1 e della Divisione 2 dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari.
- 7) L'art. 59 della Legge 23 luglio 2009 n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", attribuisce all'URSF ulteriori compiti rispetto a quelli previsti dal D.P.R. 211/2008.
- 8) Il Decreto Ministeriale 29 aprile 2011, n. 167, all'art. 4, individua i compiti della Divisione 1 (Vigilanza e Monitoraggio) e della Divisione 2 (Regolazione) dell'URSF.

L'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari opera quindi nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In particolare, il comma 1 dell'art. 37 stabilisce che l'Ufficio è indipendente sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti. L'Ufficio, che prevalentemente espleta attività di vigilanza sulla concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario, provvedendo alla risoluzione del relativo contenzioso, svolge i seguenti compiti come definiti dall'art. 4 del decreto ministeriale 2 aprile 2009, n. 307 recante "riorganizzazione degli Uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti":

- Vigilanza e monitoraggio sulla concorrenza e sul grado di contendibilità dei mercati dei servizi di trasporto ferroviario e dei servizi specificatamente inerenti all'esercizio del sistema dei trasporti ferroviari;
- Verifica ed esercizio del potere prescrittivo, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del D.Lgs 8 luglio 2003, n. 188, con riguardo al prospetto informativo della rete ferroviaria nazionale;
- Esercizio del potere conoscitivo di cui all'articolo 37, comma 4, del D.Lgs 8 luglio 2003, n. 188;
- Partecipazione alle attività di cooperazione, scambio di informazioni e coordinamento su attività, principi e prassi decisionali previste in ambito internazionale per gli organismi di regolazione di cui all'articolo 30 della direttiva UE 14/2001.
- Gestione delle questioni giuridiche e dei processi inter istituzionali coinvolgenti altri organismi pubblici competenti in materia di concorrenza nel settore del trasporto ferroviario;
- Decisioni in relazione ad atti ed attività degli operatori del settore, con particolare riferimento al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria ed alle imprese ferroviarie;
- Attività generali di supporto al Ministro per la definizione delle linee guida per la regolazione del settore e per lo sviluppo della concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari.

L'art. 37 del D.Lgs. 188/2003 è stato successivamente modificato dall'art. 2 della L. 166/2009 e dall'art. 21, comma 4, della legge n. L. 111/2011 con le seguenti previsioni:

1. l'Ufficio è funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico;
2. all'Ufficio sono assegnate le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti, nell'ambito delle risorse stanziato nel bilancio di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
3. all'Ufficio è attribuito il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni espressamente indicate dalla norma;
4. all'Ufficio è riconosciuta autonomia organizzativa e contabile nei limiti delle risorse finanziarie ad esso assegnate, con l'obbligo di riferire annualmente al Parlamento sull'attività svolta.

Tuttavia il punto 2 non si è di fatto mai attuato in quanto l'URSF ha sofferto, per varie motivazioni collegate per lo più alle misure di contenimento di personale e della spesa nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, di una significativa *carezza di personale*, in particolare nei profili di esperti giuridici ed economici ed esperti informatici, con conoscenze linguistiche adeguate per poter lavorare proficuamente in un settore nel quale sia le pubblicazioni scientifiche che le necessarie e frequenti comunicazioni con enti/organismi internazionali sono svolte prevalentemente in inglese. Inoltre l'Ufficio, nell'ambito della propria attività di vigilanza del mercato dei servizi ferroviari da un lato tutela la liberalizzazione del trasporto ferroviario di passeggeri e dall'altro assicura il mantenimento dell'equilibrio economico dei contratti di servizio stipulati per la prestazione dei servizi sussidiati.

L'apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri è disciplinata dalla Direttiva 2007/58/CE, che modifica la Direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la Direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

In particolare la Direttiva 2007/58/CE attribuisce all'Organismo di regolamentazione la competenza a valutare lo scopo di un servizio internazionale e, se del caso, il potenziale impatto economico sui contratti di servizio pubblico esistenti. Ciò in quanto *"l'apertura alla concorrenza dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri, compreso il diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso di un servizio internazionale, tra cui stazioni situate nel medesimo Stato membro, può ripercuotersi sull'organizzazione e il finanziamento dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia prestati a titolo di un contratto di servizio pubblico"* (Considerando 10).

Pertanto, nella ipotesi di compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico, l'organismo di regolamentazione, su richiesta delle competenti autorità di aggiudicazione di tale contratto, del GI o dell'IF che adempie al contratto di servizio pubblico, può imporre limitazioni al diritto di accesso al mercato dopo aver effettuato ad un'analisi economica oggettiva basata su criteri prestabiliti, sebbene con limitazioni circa l'avvio di tali valutazioni e le loro richieste.

Ciò trova attuazione nelle valutazioni dell'Ufficio ex art. 59 della legge n. 99 del 23 luglio 2009 finalizzate a verificare:

- a) se la finalità principale del servizio di trasporto internazionale passeggeri richiesto dalle imprese ferroviarie è il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi ai sensi del comma 1 dell'art.59;
- b) se lo svolgimento dei servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, ivi compresa la parte di servizi internazionali svolta sul territorio italiano, possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto;
- c) se ed a quali limitazioni i servizi ferroviari richiesti dovranno essere assoggettati per effetto delle risultanze della verifica di cui ai precedenti punti a) e b).

A tal fine l'Ufficio in data 6 maggio 2010 ha emanato il decreto dirigenziale n. 203/1/URSF con il quale sono stati individuati i criteri per le valutazioni di cui al predetto art. 59. Tale provvedimento è stato successivamente modificato ed integrato da due successivi decreti n. 528/URSF dell'11 luglio 2012 e n. 901/URSF del 20 novembre 2012, i quali hanno tenuto conto sia delle indicazioni che la Commissione ha formulato nella "Comunicazione interpretativa in merito ad alcune disposizioni della Direttiva 2007/58/CE" del 28 dicembre 2010 che dell'esperienza maturata dall'URSF nell'applicazione delle suddette disposizioni.

Per maggiore completezza e chiarezza giova, altresì, ricordare che l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari fa parte della **rete di Regolatori Europei** del settore ferroviario (*European Network of Rail Regulatory Bodies - ENRRB*), la cui funzione è quella di favorire lo scambio di informazioni, cooperare fra loro nei casi di problematiche relative all'accesso alla rete ferroviaria da parte dei servizi ferroviari internazionali e consentire una regolazione quanto più omogenea di questo settore dei trasporti, arrivando a definire norme comuni e specifici accordi di settore.

A questo va aggiunto quanto previsto dalla L. 99/2009, ed in particolare dall'art. 58 e dal titolo autorizzatorio, introdotto nell'ordinamento italiano con l'art. 131, comma 1, della Legge n. 388/2000 e successivamente inserito nel D.Lgs. 188/2003.

In particolare con riferimento al tema del diritto di accesso all'infrastruttura, il modello di liberalizzazione attuato in Italia si conforma pienamente ai principi generali affermati a livello comunitario. L'utilizzo della rete ferroviaria nazionale da parte di una IF viene, infatti, subordinato al possesso di una licenza, rilasciata dal Ministero infrastrutture e trasporti (MIT).

Al fine del conseguimento di tale licenza, l'IF deve dimostrare il possesso dei requisiti previsti nel D.Lgs. 188/2003 (onorabilità, capacità finanziaria e competenza professionale, copertura assicurativa per la responsabilità civile in caso di incidenti, diretta disponibilità di materiale rotabile e di personale incaricato della guida e dell'accompagnamento dei convogli).

In aggiunta a ciò lo stesso D.Lgs. n. 188 ha previsto (nella sua versione originaria), qualora una IF intenda espletare sull'infrastruttura nazionale servizi di trasporto per i quali non sia ancora intervenuta l'apertura del mercato a livello comunitario, che la stessa richieda al MIT il rilascio del "titolo autorizzatorio" di cui all'art. 131, comma 1, della suindicata legge n. 388/2000.

Nel caso di IF estere (o di loro controllate) il suddetto titolo autorizzatorio può essere concesso soltanto a condizione di reciprocità ovvero solo se negli Stati membri di stabilimento delle IF richiedenti fosse riscontrabile la presenza di un livello analogo di liberalizzazione.

L'art. 3, comma 1, lett. r), del D.Lgs. n. 188/2003 definisce il "titolo autorizzatorio" come "*il titolo di cui all'articolo 131, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, rilasciato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su richiesta delle imprese ferroviarie in possesso di licenza, che consente l'espletamento, sulla rete infrastrutturale nazionale, di tutte le tipologie di servizi di trasporto in ambito nazionale ed internazionale, a condizioni di reciprocità qualora si tratti di imprese ferroviarie aventi sede all'estero o loro controllate*".

Quanto al grado di apertura del mercato ferroviario italiano, la normativa allora vigente (costituita non solo dal D.Lgs. n. 188/2003 ma anche dalle disposizioni delle direttive comunitarie aventi carattere di immediata applicabilità) riconosceva, tra l'altro:

- all'IF stabilita in un qualsiasi Stato membro ed in possesso di Titolo Autorizzatorio (oltre che ovviamente di Licenza e Certificato di Sicurezza), il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale per l'espletamento di:

- a) servizi di trasporto internazionale passeggeri, nella parte di infrastruttura ferroviaria nazionale;
- b) servizi di trasporto nazionale passeggeri (media/lunga percorrenza);
- c) servizi di trasporto nazionale e internazionale merci (combinato e tradizionale);

Da quanto sopra, emerge chiaramente come la normativa italiana di recepimento si sia spinta oltre le prescrizioni contenute nelle direttive del primo pacchetto ferroviario, anticipando in diversi casi le disposizioni poi inserite nel secondo e, in particolare, nel terzo pacchetto ferroviario: attraverso lo strumento del "titolo autorizzatorio" infatti - e sebbene a condizione di reciprocità - il D.Lgs. n.

188/2003 ha ammesso la possibilità che ogni IF europea acceda all'infrastruttura nazionale per l'espletamento di tutte le tipologie di traffico.

In Italia esiste, quindi, di fatto, una completa apertura al mercato per i servizi ferroviari sia merci che passeggeri, attuata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188. Successivamente, tenuto anche conto di quanto disposto nell'ambito del "terzo pacchetto" di direttive comunitarie in materia di liberalizzazione del settore ferroviario (in particolare della direttiva 2007/58/CE), nonché dal Regolamento n.1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, si è reso necessario un intervento legislativo che, proseguendo il percorso di apertura al mercato già avviato nel nostro Paese, evitasse contestualmente che la liberalizzazione del settore avvantaggiasse in maniera ingiustificata imprese operanti in contesti nazionali meno esposti alle pressioni concorrenziali.

Le norme proposte e approvate con la *Legge n. 99/2009* hanno, pertanto, risposto ad un'esigenza di urgente modifica del quadro regolatorio per l'accesso ai servizi ferroviari, per rendere più aderente la situazione italiana alla normativa comunitaria ed a quanto avviene negli altri Paesi europei.

In particolare:

1) articolo 58 (Requisiti per lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale): è stata introdotta una licenza ferroviaria per lo svolgimento di servizi ferroviari in ambito nazionale, da rilasciare alle imprese aventi sede legale in Italia ovvero, se controllate da imprese aventi sede all'estero, *qualora ricorrono le condizioni di reciprocità*. E' stata, inoltre, introdotta una disciplina transitoria per consentire alle imprese ferroviarie interessate di sostituire il precedente titolo autorizzatorio con la licenza ferroviaria.

2) articolo 59 (Limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale): ai sensi della direttiva 2007/58/CE si è previsto che dal 1 gennaio 2010, le imprese ferroviarie che forniscono servizi di trasporto internazionale di passeggeri hanno il diritto di far salire e scendere passeggeri tra stazioni nazionali situate lungo il percorso del servizio internazionale, senza il possesso della licenza nazionale, qualora la finalità principale del servizio sia il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi.

Nel 2013 sono state apportate ulteriori modifiche al quadro regolatorio sopra sintetizzato, e precisamente l'articolo 24 (Modifiche al decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, ed alla legge 3 luglio 2009, n. 99) del *Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69* (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) ha, tra l'altro:

- al comma 1, stabilito modifiche relative ai commi 1 e 11 dell'art. 17 del D.Lgs 188/2003 relativo ai Canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;

- al comma 2, stabilito modifiche all'articolo 5 del D.Lgs 188/2003 relativo alla Contabilità e bilancio delle imprese ferroviarie. Al fine di completare l'adeguamento della normativa nazionale agli obblighi previsti dalla direttiva 91/440/CEE, si è indicato che la separazione contabile e dei bilanci deve fornire la trasparente rappresentazione delle attività di servizio pubblico e dei corrispettivi e/o fondi pubblici percepiti per ogni attività;

- al comma 3, al fine di semplificare le procedure di accesso al mercato nei segmenti di trasporto nazionale a media e lunga percorrenza nonché al fine di integrare il recepimento della direttiva 2007/58/CE, apportato le seguenti modifiche all'articolo 59 della legge 23 luglio 2009, n. 99;

a) al comma 2, le parole: "*diritto di far salire e scendere*" sono sostituite dalle seguenti "*diritto di far salire o scendere*";

b) dopo il comma 4, sono inseriti i seguenti:

"4-bis. *L'autorità competente, qualora venga accertata la compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico, può richiedere all'impresa ferroviaria oggetto della procedura di cui al comma 2, la riscossione di opportuni, trasparenti e non discriminatori diritti di compensazione. Tale compensazione non può comunque eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio, inclusa la componente di remunerazione del capitale investito prevista nei contratti di*

servizio. Nel caso in cui le imprese ferroviarie, interessate dal procedimento di limitazione di cui ai commi 1 e 2, provvedano al pagamento dei sopra indicati diritti alla competente autorità, non sono più soggette alle limitazioni sul far salire o scendere le persone fintanto che non si incorra in nuove ulteriori compromissioni dei contratti di servizio pubblico sulle relazioni interessate.

"4-ter. Si prescinde dalla valutazione di cui ai commi precedenti e dalle limitazioni conseguenti qualora il modello di esercizio sia tale che le fermate intermedie siano a distanza superiore ai 100 Km e i livelli tariffari applicati risultino di almeno il 20% superiori a quelli dei servizi a committenza pubblica.

B.2 - RAPPORTI CON LE REGIONI

Il profilo riguardante i rapporti con le Regioni deve prendere necessariamente le mosse dal quadro di competenze delineato dalla Costituzione nell'art. 117, che al comma 3, inserisce le **grandi reti di trasporto tra le materie di legislazione concorrente**, cui appare necessario rinviare, anche per quel che concerne la giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata in merito.

In relazione ad alcune rilevanti criticità manifestatesi nello svolgimento delle proprie attività, l'URSF ha istruito gli atti volti a definire le competenze e ad intavolare rapporti di collaborazione tra Amministrazione centrale e Regioni in materia di regolazione del mercato dei servizi ferroviari.

La principale criticità è infatti proprio il riparto di competenze tra Stato e Regioni sulla materia di quo, e in particolare l'attuazione del D.Lgs 188/2003 al livello regionale.

L'art. 1 del suddetto D.Lgs ha stabilito che le reti ferroviarie regionali interconnesse con la rete ferroviaria nazionale devono essere regolate sulla base dei principi contenuti nelle Direttive del Primo Pacchetto Ferroviario e nello stesso D.Lgs. 188/2003.

In attuazione del successivo comma 5, è stato emanato il Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 28T del 5 agosto 2005 che all'art. 3 assegna alle regioni il compito di individuare i soggetti responsabili dell'assegnazione della capacità, i gestori di ciascuna rete e l'organismo di regolazione di cui all'art. 37 del D.Lgs 188/2003.

Con particolare riferimento all'individuazione degli organismi di regolazione, le Regioni non hanno ancora provveduto in tal senso e, in generale, si evidenzia una diffusa disapplicazione dei principi comunitari di cui trattasi nell'ambito del trasporto ferroviario regionale.

Un'adeguata regolazione delle reti ferroviarie regionali interconnesse risulterebbe, al contrario, funzionale allo sviluppo dell'intero mercato ferroviario, nazionale e comunitario. In via preliminare, sarebbe opportuno individuare le modalità di coordinamento delle funzioni dello Stato e delle Regioni e conseguentemente opportuni correttivi normativi che prevedano non più forme di coordinamento tra i Regolatori regionali (una volta individuati) e l'Organismo di Regolazione nazionale, ma un unico Regolatore che, ai sensi dell'art. 31 della Direttiva 2001/14/CE, deve essere il referente al livello comunitario con gli altri Regolatori europei e presso la Commissione Europea. Per analizzare le suddette problematiche è stato costituito un Gruppo Tecnico composto da funzionari URSF e funzionari di alcune Regioni. Il Gruppo si è riunito 2 volte (20 gennaio 2010 e 13 aprile 2010), e nel corso delle suddette riunioni i membri dell'URSF:

a) hanno svolto un'indagine - attraverso un questionario conoscitivo - sullo stato di recepimento del decreto legislativo 188/2003 al livello regionale;

b) hanno chiesto un parere ai rappresentanti delle Regioni sulla bozza di provvedimento predisposta dall'URSF in relazione alle nuove competenze attribuite all'Ufficio dall'art. 59 della legge 23 luglio 2009 n. 99.

Tuttavia le Regioni non hanno manifestato particolare interesse a proseguire nell'attività di confronto e cooperazione, ad esclusione della Regione Campania che si è avvalsa dell'Ufficio di

Regolazione durante la procedura di aggiornamento (anni 2011-2013) del Prospetto Informativo della Rete Regionale dell'EAV (Ente Autonomo Volturmo).

Infatti nel 2011 MetroCampania NordEst (MCNE) S.r.l. ha trasmesso alla Regione Campania e a quest'Ufficio il PIR edizione 2011-2012 per le valutazioni di competenza, chiedendo anche un parere alla Regione stessa in merito all'individuazione dell'Organismo di Regolazione Regionale previsto dall'articolo 3 comma 3 del DM 28/T del 5/08/2005.

L'URSF ha da subito rappresentato la propria disponibilità a supportare la Regione Campania nelle fasi di valutazione del PIR. La Regione, evidenziando la propria incompatibilità all'approvazione del PIR in quanto proprietaria della ex MCNE, ha formalmente richiesto - dovendo avvalersi di un soggetto terzo - all'URSF di svolgere, per conto della Regione stessa, le funzioni di cui all'art. 13, comma 1 del D.Lgs n. 188/2003.

L'URSF pertanto, per gli anni 2011 e 2013, ha provveduto ad analizzare il Prospetto Informativo della Rete Regionale dell'EAV e a formulare le opportune e necessarie indicazioni e prescrizioni.

Lasciando, quindi, sullo sfondo il profilo normativo del riparto di competenze legislative e di attribuzioni amministrative appare opportuno segnalare ed evidenziare come la particolarità geografica delle Regioni – soprattutto transfrontaliere – ponga, in concreto, delle nuove fattispecie rispetto alle quali non si ravvisa una adeguata chiarezza normativa, come nel caso di quelle imprese straniere che – svolgendo un servizio internazionale – attraversino due regioni transfrontaliere chiedano di svolgere un servizio localizzato in determinati ambiti territoriali, di nota vocazione turistica.

B.3 - RAPPORTI CON L'AUTORITÀ GARANTE PER LA CONCORRENZA ED IL MERCATO

Come è noto il settore del trasporto ferroviario, in quanto attività di impresa, è un ambito nel quale coesistono, quanto meno potenzialmente, e comunque per dei profili diversi ma complementari le competenze di due soggetti: l'AGCM per i profili attinenti i comportamenti di impresa di cui alla legge n. 287 del 1990 e l'URSF per i profili di regolazione anche della concorrenza nel mercato ferroviario.

In merito a tale profilo appena evidenziato, appare opportuno per completezza informativa dare conto del quadro giurisprudenziale formatosi in merito a tale aspetto e dalla cui lettura emerge con chiarezza la necessità/opportunità di un intervento legislativo che contribuisca a **perimetrare i rispettivi ambiti di competenza** – anche al fine di evitare potenziali situazioni conflittuali – e regolamentare forme di collaborazione istituzionale che si palesano come necessarie.

In particolare si fa riferimento a quanto recentemente affermato in una sentenza dal Tar Lazio di cui si riporta un passaggio che si ritiene di cruciale importanza per la capacità di evidenziare le cd. "zone grigie" di competenza tra i due soggetti, si legge, infatti, nella sentenza che "Tar Lazio, che *la competenza di AGCM coesiste con la competenza dell'organismo preposto allo specifico settore dei servizi ferroviari, vale a dire URSF, in ragione della differente finalità delle funzioni svolte dai due istituti. In particolare, l'attività dell'Autorità antitrust è indirizzata in via generale alla protezione dei consumatori e degli interessi concorrenziali tra le imprese, mentre l'attività di vigilanza svolta dell'URSF sui servizi ferroviari, come indicato dall'art. 30, co. 3, della direttiva 2001/14/CE in materia ferroviaria e finalizzata specificamente a garantire che i diritti fissati determinati dal gestore per l'utilizzo delle infrastrutture siano conformi al capo II della stessa direttiva e non siano discriminatori, atteso che, come emerge dal 49^ considerando, gli obiettivi della direttiva sono il coordinamento dei meccanismi degli Stati membri che disciplinano la ripartizione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria e i diritti dovuti per il suo utilizzo nonché la certificazione di sicurezza [...]*". (Tar Lazio, sez. I, sentenza n. 865 del 26 gennaio 2012).

Ad ogni modo per quanto riguarda l'URSF l'indipendenza è il carattere più essenziale (e controverso) delle autorità di regolazione. La regolazione è una funzione tradizionale delle

amministrazioni pubbliche, mentre la regolazione indipendente è un fenomeno relativamente nuovo, sviluppatosi insieme alla trasformazione della presenza pubblica nell'economia, all'evoluzione di settori protetti in mercati aperti e liberalizzati, all'estensione del principio di concorrenza entro ed oltre i confini dell'ordinamento nazionale.

L'indipendenza delle autorità di regolazione ha, come Giano, un duplice volto. Le autorità devono essere indipendenti dagli operatori attivi sul mercato, per poter determinare le regole e vigilare sulla loro applicazione senza condizionamenti da parte degli interessi di settore.

Le autorità devono essere indipendenti anche dal governo, sia perché le funzioni di regolazione e di vigilanza devono svolgersi liberamente anche nei confronti delle imprese pubbliche, sia perché quelle funzioni non sono finalizzate al perseguimento di politiche pubbliche: le autorità di regolazione non cambiano le regole a seconda delle maggioranze politiche, sebbene simili attività possono essere intraprese anche dalla continuità dell'azione amministrativa delle singole Amministrazioni pubbliche.

L'ordinamento prevede garanzie formali della indipendenza delle autorità, che vanno dalle procedure di nomina, alle modalità di finanziamento, agli obblighi di consultazione e di contraddittorio, ai limiti di mandato e alla disciplina dei conflitti di interesse, ai criteri di selezione del personale, per citare solo le più rilevanti.

Tale indipendenza, tuttavia, può essere realmente garantita solo dalle specifiche competenze dei commissari, valorizzando quei soggetti dotati di una cultura professionale e istituzionale adeguata al ruolo da svolgere.

Si riportano ora in sintesi gli atti dell'AGCM che hanno avuto maggiore effetto sulle attività dell'URSF.

Procedimento A389 - RAIL TRACTION COMPANY/RFI

L'Autorità ha avviato, in data 18 settembre 2007, un'istruttoria nei confronti di RFI e della controllante FS per presunto abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE, a seguito delle segnalazioni presentate da RTC, NC e RL.

L'istruttoria riguarda i comportamenti posti in essere da FS, per il tramite di RFI, nel mercato dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e consistenti nella revoca sin dal giugno 2004 della concessione dello sconto K2 alle imprese ferroviarie e nella decisione, espressa con comunicazione alle IF del 1° agosto 2007, di pretendere la restituzione delle somme che le IF segnalanti si erano autoridotte a titolo di sconto per l'intero periodo 2004-2006, pena la risoluzione del contratto di accesso alla rete

Procedimento A409 - NTV/RFI-ACCESSO AL NODO DI NAPOLI

A seguito della segnalazione di NTV del 4 settembre 2008, l'Autorità ha avviato, in data 2 ottobre 2008, un'istruttoria nei confronti di RFI e della controllante FS per presunto abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE.

In particolare, nella segnalazione si dava conto:

- a) della richiesta, inviata dalla stessa società in data 15 aprile 2008 alla società RFI, di accesso ed utilizzo del centro di manutenzione e delle infrastrutture tecniche costituenti l'Impianto Dinamico Polifunzionale del Nodo di Napoli (di seguito IDP);
- b) della richiesta di accesso agli spazi nei fabbricati viaggiatori inviata dalla stessa società in data 26 giugno 2008 alla società RFI, nonché del rinvio opposto da RFI a tali richieste.

Procedimento A409 - ARENAWAYS-OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI

In data 17 novembre 2010 e 23 novembre 2010 sono pervenute all'Autorità due segnalazioni, rispettivamente da parte di Altroconsumo e CODACONS nelle quali si lamenta l'esistenza di barriere all'entrata di natura normativa-regolamentare o eventualmente riconducibili a condotte di

imprese del gruppo FS (a cui appartengono sia il gestore della rete ferroviaria che il principale operatore ferroviario nazionale), nel mercato italiano dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri; tali circostanze sarebbero testimoniate dagli ostacoli frapposti all'ingresso di Arenaways S.p.A., primo operatore concorrente in Italia, a cui sarebbe stato impedito di effettuare fermate intermedie sulla tratta Milano-Torino, con l'effetto di impedire la piena liberalizzazione del settore ferroviario e favorire l'unico operatore presente, ai danni degli utenti dei servizi ferroviari in questione, inclusi i passeggeri "pendolari". Il 29 novembre 2010 l'impresa ferroviaria Arenaways S.p.A. ha segnalato all'Autorità il comportamento del gestore Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. società appartenente al gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A., il quale, a sostegno degli interessi di Trenitalia S.p.A. anch'essa appartenente al gruppo FS, avrebbe ingiustificatamente ostacolato l'utilizzo della rete da parte del primo operatore concorrente di Trenitalia - la stessa Arenaways - nell'offerta di servizi di trasporto passeggeri e limitato l'ingresso di Arenaways in quest'ultimo mercato. Il procedimento è stato avviato dall'AGCM in data 15 dicembre 2010, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Ferrovie dello Stato S.p.A. e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

Segnalazione AS986 - DECRETO DIRIGENZIALE URSF CONCERNENTE LA COMPROMISSIONE DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO DEI CONTRATTI DI SERVIZIO FERROVIARIO

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, nella sua adunanza del 6 settembre 2012 ha formulato alcune considerazioni in merito ad alcune determinazioni contenute nel Decreto Dirigenziale n. 203 del 6 maggio 2010 - per effetto delle modifiche intervenute a seguito dell'adozione del Decreto Dirigenziale n. 528 dell'11 luglio 2012 -, in quanto suscettibili di violare le norme a tutela della concorrenza e del mercato nell'offerta dei servizi di trasporto ferroviario nazionale dei passeggeri.

Procedimento A443 - NTV/FS - COMPORTAMENTI DEL GRUPPO NEI MERCATI DELL'ACCESSO ALLA RETE, DELLA GESTIONE DEGLI SPAZI PUBBLICITARI E DEI SERVIZI DI TRASPORTO PASSEGGIERI AD ALTA VELOCITÀ

Con una segnalazione inviata in data 16 maggio 2012, successivamente integrata in data 26 giugno 2012, 26 luglio 2012, 13 dicembre 2012, 29 marzo 2013, 2 e 8 maggio 2013, l'impresa ferroviaria Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito NTV, o anche il denunciante) ha denunciato all'Autorità l'esistenza di un'articolata strategia escludente posta in essere dalle società del gruppo Ferrovie dello Stato - segnatamente, Ferrovie dello Stato S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., Trenitalia S.p.A., FS Sistemi Urbani S.r.l. Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A. - nei mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (accesso alla rete e agli impianti di manutenzione della stessa), della gestione di spazi pubblicitari all'interno delle stazioni, nonché nell'offerta di servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità, finalizzata a ritardare e/o a rendere particolarmente oneroso l'accesso al mercato da parte della stessa NTV, attualmente unico concorrente di Trenitalia nell'offerta di servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità.

Segnalazione ASI094 - URSF - DINIEGO AUTORIZZAZIONE PER LA COMMERCIALIZZAZIONE DI SERVIZI DI CABOTAGGIO IN TERRITORIO ITALIANO SULLA TRATTA INTERNAZIONALE MILANO-PARIGI

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 29 ottobre 2013, ha deliberato di esprimere alcune osservazioni - ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 - relativamente al contenuto del provvedimento n. 641/4/URSF del 31 luglio 2013 con cui l'Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari ha negato alla società Viaggiatori Italia S.r.l. l'autorizzazione a commercializzare i collegamenti domestici tra le città di Milano, Novara e Vercelli con Oulx e Bardonecchia, lungo la tratta Milano-Parigi, a seguito della relativa istanza presentata, in data 20 febbraio 2013, dalla società SVI, titolare della licenza n. 60 rilasciata in data 21 dicembre 2009 dal MIT per l'espletamento di servizi internazionali di passeggeri e del certificato di sicurezza rilasciato dall'Agenzia Nazionale della sicurezza delle Ferrovie.

B.4 - MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Per quello che attiene al profilo dei rapporti con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti occorre preliminarmente sottolineare che l'URSF, sebbene incardinato all'interno del predetto Dicastero, è posto in una posizione di particolare autonomia – per le ragioni sopra indicate – e come tale posto alle dirette dipendenze del Ministro.

Nell'attività di liberalizzazione il MIT e l'URSF hanno operato nel senso di un incremento dei livelli di accessibilità all'infrastruttura nazionale e incremento degli operatori e delle IF.

Prova ne sia il fatto che l'Italia può considerarsi a vario titolo fra i paesi più liberalizzati d'Europa e del Mondo in ambito ferroviario, non solo per le regole fissate dal legislatore, le attività amministrative o di regolazione, ma soprattutto per i fatti concreti che hanno portato all'ingresso di nuovi operatori in tutti i settori.

Viceversa si sono verificate difficoltà per la ricerca di personale e di risorse finanziarie adeguate in relazione alla già richiamata normativa in materia di contenimento della spesa pubblica.

B.5 - AUTORITA' PER LA REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

L'Autorità di regolazione dei trasporti è stata istituita ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nell'ambito delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481.

Il nuovo organismo ha competenza in materia di regolazione nel settore dei trasporti e di accesso alle relative infrastrutture ed ai servizi accessori. Tra i suoi compiti rientrano anche la definizione dei livelli di qualità dei servizi di trasporto e dei contenuti minimi dei diritti che gli utenti possono rivendicare nei confronti dei gestori. L'Autorità riferisce annualmente alla Camere evidenziando lo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e la parte ancora da definire ed opera, in piena autonomia, in regime di autorità amministrativa indipendente in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali.

Per quanto riguarda il rapporto con l'URSF, il comma 6-bis del citato articolo 37 prevede che a decorrere dalla data di entrata in operatività dell'Agenzia *“l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2008, n. 211, istituito ai sensi dell'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, è soppresso. Conseguentemente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede alla riduzione della dotazione organica del personale dirigenziale di prima e di seconda fascia in misura corrispondente agli uffici dirigenziali di livello generale e non generale soppressi. Sono, altresì, soppressi gli stanziamenti di bilancio destinati alle relative spese di funzionamento”*.

LE ATTIVITÀ SVOLTE

Ciò premesso, in linea sintetica, si procede ora ad una descrizione delle principali attività svolte dall'Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari negli ultimi due anni:

A. PIR E ACCESSO ALL'INFRASTRUTTURA

La prima da prendere in considerazione, fra le attività svolte, è quella di "*Verifica ed esercizio del potere prescrittivo, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del D.Lgs 8 luglio 2003, n. 188, con riguardo al prospetto informativo della rete ferroviaria nazionale ed esercizio del potere conoscitivo di cui all'ar.37, comma 4, del medesimo D.Lgs. 188/2003*". Potere esercitato dall'URSF nel tentativo di regolare al meglio il mercato ferroviario nel rispetto delle norme vigenti.

A.1 - LE NOVITÀ NEL PIR EDIZIONE DICEMBRE 2012

Si riportano in questo paragrafo le principali attività di verifica ed esercizio del potere prescrittivo con riguardo al Prospetto Informativo della Rete PIR edizione 2012:

- **11 gennaio 2012** – Riunione presso la sede dell'URSF con tutti i soggetti del mercato ferroviario - imprese ferroviarie (IF), Gestore dell'Infrastruttura della rete ferroviaria nazionale (GI), Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF), competenti Direzioni Generali di questo Ministero - durante la quale si è discusso prevalentemente delle tematiche di particolare interesse evidenziate nel corso dei precedenti aggiornamenti del PIR, tra cui:
 - massimali assicurativi;
 - penali a carico delle IF;
 - Performance Regime;
 - terminal merci ed autoproduzione;
 - modalità e tempistica per l'aggiornamento del PIR.

- **25 gennaio 2012** – Con nota prot. 67/3 l'URSF, in riferimento alla procedura di aggiornamento del Prospetto Informativo della Rete, ha invitato il GI - alla luce dell'esperienza maturata nei precedenti aggiornamenti del documento ed in esito alla suddetta riunione dell'11 gennaio 2012 - a predisporre la prima bozza del PIR edizione dic. 2012-dic. 2013 entro e non oltre il 30 giugno 2012, al fine di permettere a tutti i soggetti coinvolti di svolgere adeguatamente la propria attività nell'ambito del procedimento. E' stato inoltre stabilito al 31 luglio 2012 il termine entro il quale le IF possono formulare le proprie eventuali osservazioni alle proposte di modifica avanzate dal GI. Infine l'Ufficio ha invitato il GI a trasmettere entro il 30 settembre 2012 la bozza finale del PIR unitamente a:
 - a) copia delle osservazioni formulate da ciascuno dei soggetti interessati, con le relative motivazioni sull'accoglimento o il rigetto delle stesse da parte di RFI;
 - b) un elenco dettagliato di tutte le modifiche introdotte ed una relazione che ne illustri i significati e le relative motivazioni sull'accoglimento o il rigetto delle stesse da parte di RFI.

- **31 gennaio 2012** – Con nota prot. 88/3 l'URSF, in riferimento ai massimali assicurativi RTC ed a quanto prescritto in materia nei precedenti aggiornamenti, ha richiesto al GI una dettagliata *analisi di benchmark* sui massimali assicurativi previsti nei Network Statements degli altri stati membri. L'URSF ha affermato poi che, attese le competenze in materia di sicurezza in capo al GI, qualora questi volesse proporre un massimale assicurativo RCT che si discosti sensibilmente rispetto al valore medio individuato nella suddetta analisi di benchmark, dovrà produrre *un'analisi di rischio* che giustifichi il nuovo valore di massimale proposto: tale analisi dovrà essere suddivisa per tipologia di trasporto (passeggeri su linee AV, passeggeri su linee tradizionali, merci tradizionali, merci pericolose).
- **3 aprile 2012** – Riunione presso l'URSF con il GI per discutere in particolare dell'adeguamento dei massimali assicurativi RCT.
- **19 aprile 2012** – RFI, come preannunciato nell'incontro dell'11 gennaio 2012 presso l'URSF, ha organizzato una riunione con quest'Ufficio e tutte le IF per illustrare il graduale percorso di riorganizzazione del servizio di manovra, in previsione del fatto che dall'orario di servizio 2012/2013 il servizio di manovra potrà essere espletato, previo il coordinamento del GI stesso, dalle IF in autoproduzione.
- **7 maggio 2012** – RFI ha organizzato una seconda riunione, dopo quella del 19 aprile, con l'URSF e tutte le IF per approfondire la tematica dei terminal merci e del servizio di manovra in autoproduzione.
- **3 luglio 2012** - il Gestore ha trasmesso la 1° bozza di aggiornamento del PIR edizione dicembre 2012, informando che le tematiche oggetto di modifica sono:
 - a) Periodo di validità del PIR (par. 1.6.1), specificando che le regole e procedure concernenti l'allocazione della capacità, la sottoscrizione ed esecuzione di atti negoziali (contratto di utilizzo e Accordo Quadro), nonché quelle relative all'*offerta infrastrutturale* avranno validità a partire dall'orario di servizio dic. 2013-dic. 2014;
 - b) Rivisitazione delle penali per soppressione, disdetta, mancata contrattualizzazione /utilizzo della capacità (paragrafi 2.4.3, 4.6.1 e 4.6.2);
 - c) Documentazione e adempimenti funzionali alla sottoscrizione del Contratto di Utilizzo
 - d) Servizio di manovra.Infine il GI ha segnalato che è in fase di definizione una proposta di rivisitazione delle regole concernenti il massimale assicurativo RCT, che verrà inviata ai soggetti interessati entro il **31 luglio 2012**, ed ha chiesto all'URSF la convocazione di un incontro al fine di fornire una descrizione analitica delle singole tematiche contenute nella proposta di aggiornamento del PIR.
- **13 luglio 2012** – Riunione con il GI che fornisce all'URSF una descrizione puntuale delle modifiche proposte con l'aggiornamento del PIR edizione dicembre 2012.

2 agosto 2012 – il GI trasmette per email l'aggiornamento del paragrafo 2.3.2.3 della bozza di PIR relativo alle Assicurazioni, stabilendo al **20 settembre** il termine per la presentazione da parte dei soggetti interessati di eventuali osservazioni.
- **8 ottobre 2012** – Riunione presso l'URSF con il GI che consegna la 2° bozza del PIR, le osservazioni pervenute dai soggetti interessati e le valutazioni di RFI rispetto a dette osservazioni.

Durante la riunione l'URSF ha richiesto chiarimenti in particolare sui terminal merci e la previsione che le manovre dovranno essere svolte dalle IF in autoproduzione.