

Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo II/2021

Promossa da
demetra
CENTRO STUDI

anno 4, n. 7 (II-2021)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (*Development of European Mediterranean Transportation*), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista *on-line* e *open-access* indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an *on-line* and *open-access* Journal indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra
Pubblicato nel mese di febbraio 2022

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees’ Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)
†Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)
Prof. Aristide Police (L.U.I.S.S. “G. Carli” - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Prof. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Fabrizio Doddi	Dott. Antonio Mitrotti	Avv. Francesco Scalia
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	Dott.ssa Veronica Sordi
		Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Articoli e Saggi

La regolazione del settore ferroviario: le novità alla luce del Green New Deal e del quarto pacchetto ferroviario *

Valerio Di Stefano¹, Edoardo Breda²

¹Università degli Studi della Tuscia – Viterbo

²Università degli Studi della Tuscia – Viterbo

Abstract

Regulation of the railway sector: the news in the light of the Green New Deal and the fourth railway package.

Trans-European networks, with particular regard to rail networks, have been placed at the center of recent European policy. The goal that the European Union set itself was to standardize the rules of railway management in all Member States, especially guaranteeing interconnection and the right of access. The objective of this work is to retrace the main European interventions, passing from the Green New Deal up to the fourth and final railway package which definitively establishes the regulatory principles of the sector.

Keywords: administrative and transport law, railway sector, green new deal, trans-European networks, recovery plan.

Sommario — 1. Lo scenario europeo — 1.1 Il Libro Verde del 2009 — 1.2 Il Libro Bianco 2011 sullo Spazio Unico europeo dei trasporti — 2. Le reti transeuropee dei trasporti — 2.1 I corridoi europei e il sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità — 2.2 Lo spazio ferroviario europeo — 3. Il meccanismo per collegare l'Europa — 4. Il Green New Deal e la Legge europea sul clima — 5. Il nuovo concetto di sostenibilità nel settore del trasporto ferroviario — 6. L'evoluzione della disciplina — 6.1 Il primo, il secondo e il terzo pacchetto ferroviario — 6.2 Il quarto pacchetto, il diritto di accesso, intermodalità e l'Agenzia dell'Unione Europea per la sicurezza — 7. Conclusioni alla luce del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza

1. Lo scenario europeo

1.1. Il Libro Verde del 2009

I trattati definiscono lo sviluppo sostenibile come l'obiettivo globale a lungo termine

* Sottoposto a referaggio.

dell'UE. La strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, riveduta nel 2006, offre una prospettiva a lungo termine della sostenibilità nel cui ambito la crescita economica, la coesione sociale e la tutela dell'ambiente procedono necessariamente di pari passo, al fine di rafforzarsi a vicenda.

Negli ultimi anni l'Unione europea ha integrato l'obiettivo dello sviluppo sostenibile in un gran numero di politiche diverse, in modo particolare, come si vedrà nel settore dei trasporti, ponendosi come guida a livello internazionale per la lotta contro i cambiamenti climatici e impegnandosi a promuovere un'economia a basse emissioni di carbonio, invece basata sulla ricerca scientifica e finalizzata ad un uso efficiente delle risorse. L'UE si è posta l'obbligo di trasformare le crisi in un'occasione per promuovere la sostenibilità finanziaria ed ecologica, sviluppando al tempo stesso una società sostenibile e dinamica che faccia un uso efficiente delle risorse, sia basata sulla conoscenza e sia socialmente inclusiva, e sostenere questo approccio a livello globale. Le misure verdi contribuiscono, a breve termine, a rilanciare l'economia e a creare posti di lavoro. A medio-lungo termine, inoltre, le nuove tecnologie possono contribuire a favorire lo sviluppo di una *green economy*² e possono ridurre l'impatto umano sui cambiamenti climatici, l'esaurimento delle risorse naturali e il degrado degli ecosistemi³. Per quanto riguarda le iniziative poste in essere finalizzate a promuovere lo sviluppo di modalità di trasporto maggiormente rispettose dell'ambiente, si segnala uno specifico pacchetto di misure⁴ presentate dalla Commissione europea l'8 luglio 2008 che comprende: una comunicazione⁵ dal titolo "*Trasporti ecocompatibili*" che individua

¹ Il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 ha invitato la Commissione europea "a elaborare una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche ai fini di uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico destinata ad essere presentata al Consiglio europeo nel giugno 2001".

² Si definisce economia verde (in inglese *green economy*), o più propriamente economia ecologica, un modello teorico di sviluppo economico che prende origine da un'analisi bioeconomica del sistema economico dove oltre ai benefici (aumento del Prodotto Interno Lordo) di un certo regime di produzione si prende in considerazione anche l'impatto ambientale cioè i potenziali danni ambientali prodotti dall'intero ciclo di trasformazione delle materie prime a partire dalla loro estrazione, passando per il loro trasporto e trasformazione in energia e prodotti finiti fino ai possibili danni ambientali che produce la loro definitiva eliminazione o smaltimento.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: "*Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*".

⁴ Il cosiddetto "*pacchetto trasporti verdi*".

⁵ Il pacchetto comprende innanzitutto una strategia per garantire che i prezzi dei trasporti rispecchino più adeguatamente il vero costo per la collettività, in modo da ridurre gradualmente il danno ambientale e la congestione incentivando l'efficienza dei trasporti e, in ultima istanza, dando impulso all'economia nel suo complesso. Viene poi presentata una proposta che consente agli Stati membri di contribuire a realizzare questo obiettivo con l'imposizione di pedaggi stradali più efficaci ed ecologici per i camion; gli introiti così ottenuti saranno successivamente utilizzati per ridurre l'impatto ambientale dei trasporti e la congestione. Il pacchetto è infine costituito da una comunicazione per ridurre l'inquinamento acustico causato dal trasporto

una serie di iniziative da adottare entro la fine del 2009, corredata di un inventario delle misure comunitarie già in vigore o in corso di esame; una comunicazione sulla riduzione dell'inquinamento acustico provocato dal trasporto di merci per ferrovia; una strategia sull'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti ed in fine una proposta di direttiva sui pedaggi da applicare ai veicoli pesanti per l'uso di alcune infrastrutture.

Relativamente alla realizzazione della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), il 4 febbraio 2009 la Commissione ha adottato il libro verde⁶ *“Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti”*, sul quale è stata avviata una consultazione pubblica che si è conclusa il 30 aprile 2009. Alla luce dei risultati della consultazione e di una serie di altre valutazioni tecniche, la Commissione intende procedere ad una revisione delle priorità e degli obiettivi della politica in questo settore al fine di contribuire più efficacemente al perseguimento di importanti obiettivi comunitari e di rispondere alle future sfide del settore sotto il profilo politico, economico, ambientale e tecnologico.

1.2 Il Libro Bianco 2011 sullo Spazio Unico europeo dei trasporti

Il Libro Bianco⁷ dei Trasporti enuncia degli obiettivi strategici e standard di riferimento.

Il primo degli obiettivi posti risulta essere il dimezzamento dell'uso di auto ad 'alimentazione tradizionale' nel trasporto urbano entro il 2030 e ritirarle dal mercato della città entro il 2050 al fine di raggiungere una logistica della città libere da CO₂⁸ in grandi centri urbani entro il 2030.

Nel documento si afferma che il 30% del trasporto di merci su strada per più di 300 km dovrebbe passare ad altri mezzi di trasporto come la ferrovia o il trasporto per vie navigabili entro il 2030, e più del 50% entro il 2050, agevolato da corridoi merci efficienti e verdi. Per raggiungere questo obiettivo sarà anche necessario lo sviluppo di infrastrutture adeguate.

Nel libro si guarda al 2050 per completare la rete ferroviaria europea ad alta velocità. Triplicare la lunghezza della rete ferroviaria ad alta velocità esistente entro il 2030 e mantenere una fitta rete ferroviaria in tutti gli Stati Membri. Entro il 2050 la maggior parte del trasporto passeggeri sulle medie distanze dovrebbe avvenire per ferrovia.

Secondo la commissione entro il 2020 bisognava stabilire le linee guida per un sistema multimodale europeo delle informazioni sui trasporti, della gestione e dei pagamenti.⁹⁺

merci ferroviario. Il pacchetto contiene anche un inventario delle misure UE già esistenti in materia di trasporti ecocompatibili e una comunicazione sulle altre iniziative che la Commissione intendeva adottare nel settore entro la fine del 2009.

⁶ Libro Verde - TEN-T: riesame della politica - Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti /* COM/2009/0044.

⁷ Il Libro bianco (*White Paper*) è un documento ufficiale designato dalla Commissione europea che talvolta viene dopo un Libro verde; la sua funzione è di proporre azioni mirate a un settore particolare dell'economia ed è in genere sottoposto al vaglio del Consiglio dell'Unione, al Parlamento europeo e alle parti sociali; è sottoposto al regime di pubblicità.

⁸ Anidride carbonica.

⁹ Per approfondimenti M. FINGER, P. MESSULAM, *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, Cheltenham (UK), 2015.

2. Le reti transeuropee dei trasporti

Il trattato di Maastricht¹⁰ attribuisce all'Unione Europea il compito di costituire e sviluppare le reti transeuropee in diversi settori: trasporti, telecomunicazioni e dell'energia al fine di contribuire allo sviluppo del mercato interno, rafforzare la coesione economica e sociale, collegare le regioni insulari e rendere il territorio europeo più accessibile ai paesi ad essa vicini¹¹.

Nel Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione del 1993, la Commissione ha evidenziato il ruolo determinante delle reti transeuropee per il mercato interno, e in particolare per la creazione di posti di lavoro, sia attraverso la costruzione delle infrastrutture e nel favorire lo sviluppo economico.

La decisione n. 1692/96/CE del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ha fissato i parametri generali per la rete nel suo complesso. La decisione stabiliva le caratteristiche della rete specifica per ciascun modo di trasporto e andava ad identificare progetti d'interesse comune ammissibili, ponendo l'accento sui modi di trasporto più rispettosi dell'ambiente, segnatamente i progetti ferroviari.

La TEN-T¹² copre l'intero territorio dell'UE e può estendersi ai paesi dell'Associazione europea di libero scambio¹³, così come ai paesi partner dell'Europa sudorientale e ai paesi mediterranei.¹⁴

L'aumento dei paesi membri a partire dal 2004, congiuntamente a gravi ritardi e problemi di finanziamento, soprattutto per quanto riguarda i tronconi transfrontalieri, determinarono una completa revisione degli orientamenti TEN-T.

Nel 2005 sono stati nominati dei «coordinatori europei» per alcuni progetti di particolare rilevanza, che fungono da mediatori per facilitare i contatti con le autorità decisionali nazionali, gli operatori e gli utenti dei mezzi di trasporto e i rappresentanti della società civile. Nell'ottobre 2006 è stata istituita un'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea dei

¹⁰ Il trattato sull'Unione europea è stato firmato a Maastricht alla presenza del Presidente del Parlamento europeo, on. Egon Klepsch. A norma del trattato, l'Unione è fondata sulle Comunità europee (primo pilastro), integrate da due altri ambiti di cooperazione (secondo e terzo pilastro): la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e affari interni (GAI).

¹¹ Cfr. A. LAURINO, F. RAMELLA, P. BERIA, *The economic regulation of railway networks: A worldwide survey*, in *Transportation Research Part A*, 2015.

¹² Le reti TEN-T sono un insieme di infrastrutture lineari (ferroviarie, stradali e fluviali) e puntuali (nodi urbani, porti, interporti e aeroporti) considerate rilevanti a livello comunitario e la Core Network è costituita dai nodi urbani a maggiore densità abitativa, dai nodi intermodali di maggiore rilevanza e dalle relative connessioni.

¹³ L'AELS è un'organizzazione interstatale il cui obiettivo è promuovere il libero scambio e l'integrazione economica tra i quattro Stati membri (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). L'attività dell'Associazione si fonda sulla Convenzione AELS e su una rete mondiale di accordi di libero scambio e partenariato. L'Associazione europea di libero scambio (AELS) è un'area di libero scambio senza ulteriori fini politici tra gli Stati membri. A differenza dell'UE, non costituisce un'unione doganale, il che significa che ogni Paese membro è libero di stabilire le proprie tariffe doganali e la politica commerciale da applicare con Paesi terzi. L'AELS fu costituita nel 1960 dalla Convenzione di Stoccolma allo scopo di eliminare i dazi doganali sui prodotti industriali e favorire in questo modo gli scambi commerciali tra gli Stati membri. Con un accordo di emendamento firmato nel 2001, nella Convenzione AELS sono state tra l'altro integrate nuove disposizioni sullo scambio di servizi, il movimento di capitali e la protezione della proprietà intellettuale.

¹⁴ Inizialmente la decisione integrava i 14 progetti d'interesse comune adottati dal Consiglio europeo di Essen. Successivamente, la decisione n. 1346/2001/CE, del 22 maggio 2001, che modifica gli orientamenti TEN-T relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna e ai terminali intermodali ha completato un «piano di sviluppo dei trasporti» su scala comunitaria per tutti i modi di trasporto.

trasporti con il compito di preparare e seguire sul piano tecnico e finanziario le decisioni relative ai progetti gestiti dalla Commissione¹⁵.

La nuova politica dell'UE in materia di infrastrutture dei trasporti mira a trasformare l'attuale mosaico di ferrovie, strade, vie navigabili interne, aeroporti, porti marittimi e interni e terminali ferroviari/stradali in una rete integrata che copra i singoli Stati membri. Tuttavia, la mancanza di una infrastruttura dei trasporti coerente di questo tipo costituisce un grave ostacolo al corretto funzionamento del mercato interno. La creazione di tale rete richiede la preparazione e l'attuazione di migliaia di progetti miranti a eliminare le strozzature esistenti, realizzare i collegamenti mancanti e migliorare l'interoperabilità tra le varie modalità di trasporto e tra le infrastrutture dei trasporti regionali e nazionali. Inoltre, tra le priorità per lo sviluppo dell'infrastruttura della TEN-T figura l'applicazione di soluzioni tecnologiche innovative che possono svolgere un ruolo fondamentale nella trasformazione dei trasporti, per renderli accessibili a tutti e creare un sistema più sicuro, sostenibile, a bassa intensità di carbonio ed efficiente dal punto di vista energetico.

La nuova politica dell'UE in materia di infrastrutture dei trasporti istituisce, per la prima volta, una struttura a doppio strato per le vie di trasporto dell'UE che comprende una rete globale e una rete centrale. I progetti lungo la rete globale dovrebbero essere ultimati entro la fine del 2050, mentre quelli che fanno parte della rete centrale dovrebbero soddisfare i criteri TEN-T entro la fine del 2030.

Inoltre, sono stati introdotti nove corridoi multimodali principali quali nuovo strumento politico per facilitare l'attuazione coordinata dei progetti situati nella rete centrale. Tali corridoi dovrebbero riunire gli investitori pubblici e privati per mettere in comune le risorse destinate allo sviluppo della rete centrale. Per garantire che i corridoi siano attuati in modo efficace ed efficiente, ognuno di essi è sostenuto da un coordinatore europeo.

La politica in materia di TEN-T si concentra sullo sviluppo delle autostrade del mare e sull'attuazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)¹⁶. Sono pertanto stati designati due coordinatori europei aggiuntivi, uno per ciascuno degli ambiti summenzionati, con l'incarico di guidare il processo per un'attuazione armonizzata.

Nel 2015 ciascun coordinatore europeo ha elaborato un piano di lavoro, rispettivamente sulle autostrade del mare e su un corridoio ERTMS¹⁷. Tali piani di lavoro devono essere aggiornati periodicamente, tenendo conto dei progressi compiuti nell'attuazione dei progetti. Inoltre, per il 2023 era stata prevista una revisione approfondita dell'attuazione della rete centrale.

Nel 2014 l'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea dei trasporti è stata rinominata Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA). Oltre a proseguire con l'esecuzione dei programmi TEN-T e Marco Polo del periodo 2007-2013, è stata incaricata della

¹⁵ Si veda A.S.J. SMITH, V. BENEDETTO, C. NASH, *The Impact of Economic Regulation on the Efficiency of European Railway Systems*, in *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, vol. 52, n. 2, April 2018, p. 113-136.

¹⁶ Lo scopo dell'ERTMS è sostituire tutti i sistemi di segnalamento esistenti in Europa con un sistema unico, così da promuovere l'interoperabilità delle reti ferroviarie nazionali e il trasporto ferroviario transfrontaliero. L'ERTMS è concepito per assicurare uno standard comune che consenta ai treni di viaggiare senza interruzioni attraverso paesi differenti, e per incoraggiare la competitività del settore ferroviario.

¹⁷ European Rail Traffic Management System/European Train Control System (ERTMS/ETCS) è un sistema - basato su standard europeo - permette ai treni dei diversi paesi di circolare senza soluzione di continuità su tutte le linee europee che ne sono dotate ed è capace di garantire la circolazione in sicurezza dei treni con l'adozione di funzionalità e tecnologie all'avanguardia.

gestione tecnica e finanziaria del meccanismo per realizzare il collegamento tra l'Europa¹⁸ di parti di Horizon 2020¹⁹.

Nel settembre 2018 la Commissione ha avviato consultazioni pubbliche per esaminare i progressi finora compiuti nell'attuazione della TEN-T dall'entrata in vigore degli orientamenti. La valutazione viene condotta in preparazione della revisione della TEN-T ed è anche intesa a valutare l'efficacia della politica in materia di TEN-T in settori chiave come i carburanti alternativi, la digitalizzazione e il trasporto multimodale. Secondo il programma di lavoro della Commissione per il 2021, adottato il 19 ottobre 2020, la revisione del regolamento TEN-T è prevista per il terzo trimestre del 2021.²⁰

2.1 I corridoi europei e il sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità

La politica europea per le reti transeuropee (TENs) dei trasporti, energia e telecomunicazioni è stata creata nel 1993 e trova il suo fondamento giuridico nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea²¹. La rete TEN-T mira alla creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti basato su un'unica rete trans-europea completa, integrata e multimodale tra trasporto varie tipologie di trasporto: terrestre, marittimo e aereo, che comprenda e colleghi tutti gli stati membri dell'UE in maniera intermodale ed interoperabile²².

La Rete TEN-T è alla base dell'integrazione dei Paesi europei in vista di un mercato unico e sostiene una politica per la non utilizzazione del carbone nei trasporti e un ruolo attivo dell'UE nella lotta globale ai cambiamenti climatici.

Il Regolamento UE 1315/2013 che ha definito la rete di trasporto trans-europea TEN-T, prevede la creazione di una rete articolata su due livelli per lo sviluppo della rete internazionale. In primo luogo, troviamo la *Comprehensive Network*, ovvero una rete globale che mira a garantire la piena copertura del territorio dell'UE e l'accessibilità a tutte le regioni e la *Core Network*, ovvero una rete centrale a livello UE che comprende le parti di rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti. La sua realizzazione si basa su un "approccio per corridoi"²³.

La *Comprehensive Network*, di livello strategico inferiore, è costituita da tutte quelle infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, volte a realizzare gli obiettivi di coesione territoriale e integra e interconnette la rete *Core*.

La rete risulta essere costituita da rete stradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, centri intermodali. Essa dovrà essere completata e resa pienamente interoperabile entro il 2050. La *Core Network* è la parte strategica della rete *Comprehensive* ed è costituita da agglomerati urbani a maggiore densità abitativa, nodi intermodali di maggiore rilevanza, relative connessioni multimodali. Alla *Core Network* è stato affidato il compito

¹⁸ CEF.

¹⁹ N. BARON, *Railway Terminal Regulation*. Vickerman, Roger (eds.), in *International Encyclopedia of Transportation*, vol 5, 2021, p.454 – 463.

²⁰ Reti transeuropee, Parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/135/reti-transeuropee-orientamenti>.

²¹ Precisamente nel Titolo XVI, articoli 170 e 172, l.

²² Cfr. S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Diritto dei Trasporti*, 2003, p. 27.

²³ L'Unione Europea prevede la realizzazione di tali reti rispettivamente entro il 2050 e il 2030.

di collegare i 27 paesi dell'UE, costituendo il presupposto indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo del mercato unico²⁴.

I nodi della Core Network sono stati definiti secondo un metodo trasparente e pubblico che tiene conto di criteri oggettivi di tipo territoriale, demografico e trasportistico. Essa dovrà essere completata e resa pienamente interoperabile entro il 2030²⁵. A medio e lungo termine, il miglioramento dell'infrastruttura ferroviaria provocherà una crescita significativa dei volumi di trasporto ferroviario dei corridoi e, allo stesso tempo, un aumento della capacità mediante la costruzione di nuovi collegamenti e nuove infrastrutture oltre all'ammodernamento tecnologico delle linee esistenti.

Ad oggi la priorità a livello europeo risulta essere il miglioramento del grado di interoperabilità tra le reti transfrontaliere assicurando gli opportuni collegamenti tra le differenti modalità di trasporto e rimuovendo i colli di bottiglia esistenti in corrispondenza dei principali nodi urbani.²⁶

In Europa la linea ferroviaria ad alta velocità è decollata dopo la crisi petrolifera del 1974. La dipendenza energetica dell'Europa minacciava la mobilità interna; di conseguenza diversi Stati membri hanno deciso di sviluppare un modo di trasporto sicuro, veloce, comodo ed ecologico sotto forma di linee ferroviarie ad alta velocità. L'Italia è stata il primo paese europeo a inaugurare una linea ferroviaria ad alta velocità: la linea Firenze-Roma è stata aperta nel 1977. Poco tempo dopo, la Francia ha inaugurato le proprie linee di "*Trains à Grande Vitesse*"²⁷. Le prime linee ad alta velocità in Germania, servite dai treni "*Intercity Express*" (ICE), sono state aperte all'inizio degli anni '90, mentre il servizio ad alta velocità della Spagna "*Alta Velocidad Española*" (AVE) ha cominciato a operare nel 1992²⁸.

Alla fine del 2017, l'UE disponeva di 9 067 km di linee ad alta velocità. La rete si sta ora espandendo: 1 671 km sono attualmente in fase di costruzione. Una volta completati tutti gli investimenti previsti nel settore delle infrastrutture ferroviarie ad alta velocità, la Spagna avrà la seconda rete ferroviaria ad alta velocità più lunga al mondo, dopo la Cina.

²⁴ Si veda la *Sustainable and Smart Mobility Strategy*, p. 13, https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/maps_upload/AnnexI_2017web.pdf.

²⁵ Sul punto anche S.Z. FAKHRANA, *Railway policy in the EU: A case study of Portugal's national railway policy*, 2021.

²⁶ Corridoi europei, mit, <https://www.mit.gov.it/node/5335>.

²⁷ Con la sigla TGV, dal francese Train à Grande Vitesse (treno ad alta velocità), viene definita una famiglia di convogli a trazione elettrica di concezione francese, progettati dalla SNCF, Société nationale des chemins de fer français (Società nazionale delle ferrovie francesi), in collaborazione con la società costruttrice Alstom (GEC-Alsthom). Per traslazione, con il termine TGV si intende anche il servizio ferroviario ad alta velocità francese. Il primo TGV è entrato in esercizio per la prima volta fra Parigi e Lione nel settembre 1981, sfruttando la prima tratta della nuova linea costruita fra Saint-Florentin e Sathonay-Camp, nei pressi di Lione.

²⁸ La prima linea AVE fu inaugurata il 20 aprile 1992 fra Madrid e Siviglia, 471 km in 2 ore e 50 min, in occasione dell'esposizione universale della città andalusa. La seconda linea, Madrid-Barcellona-confine francese, è in costruzione; il primo troncone, Madrid-Lleida, è stato aperto l'11 ottobre 2003, il secondo (fino a Tarragona) nel 2006 e il terzo (fino a Barcellona) il 20 febbraio 2008; su questa linea circolano i treni più rapidi del mondo in servizio commerciale, alla velocità limite di 350 km/h, percorrendo i 659 km che separano le due città in 2 h 38 min. La costruzione della linea verso il nordovest è iniziata. Questa linea è aperta fino a Valladolid. La quarta linea inaugurata il 18 dicembre 2010 collega Madrid a Valencia (1 h 35 min) con una diramazione per Alicante. Nel novembre 2011 è stato gradualmente avviato l'innalzamento delle velocità a 310 km/h per la linea Madrid-Barcelona. Il 25 giugno 2019 è stata inaugurata la linea Granada - Madrid del Ave, che collega la città nasrìde con Madrid e Barcellona e includeva una nuova linea lunga 122 chilometri tra Antequera (Málaga) e la capitale granatina. I lavori sono durati dieci anni e hanno comportato un investimento di 1.675 milioni di euro.

Il numero di passeggeri che utilizzano la linea ferroviaria ad alta velocità in Europa è in costante crescita: da circa 15 miliardi di passeggeri-chilometro (pkm) nel 1990, la domanda ha raggiunto oltre 124 miliardi di pkm nel 2016. Nel 2015 i servizi ferroviari ad alta velocità rappresentavano più di un quarto (26 %) di tutto il trasporto ferroviario di passeggeri degli Stati membri in cui sono disponibili servizi ad alta velocità.

Il programma per la rete transeuropea di trasporto (TEN-T)²⁹ svolge un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva³⁰. Contribuisce agli obiettivi dello sviluppo economico, della competitività regionale, della coesione regionale e sociale e della sostenibilità ambientale. Instaura inoltre i collegamenti fondamentali necessari per agevolare i trasporti, ottimizzando le capacità delle infrastrutture esistenti, elaborando le specifiche per l'interoperabilità della rete e integrando la dimensione ambientale. Tra gli obiettivi della TEN-T figurano l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali, l'integrazione e l'interconnessione ottimali di tutti i modi di trasporto e l'uso efficiente delle infrastrutture.

L'ultimo Libro bianco sui trasporti, pubblicato dalla Commissione nel 2011, ha stabilito i seguenti obiettivi specifici in materia di traffico dei passeggeri per la linea ferroviaria ad alta velocità: entro il 2030 la rete ferroviaria ad alta velocità esistente dovrebbe essere triplicata, in modo tale che entro il 2050 la maggior parte del trasporto di passeggeri sulle medie distanze avvenga per ferrovia³¹.

La linea ferroviaria ad alta velocità dovrebbe crescere più rapidamente del trasporto aereo per gli spostamenti fino a 1 000 km e, entro il 2050, tutti i principali aeroporti della rete dovrebbero essere collegati alla rete ferroviaria, di preferenza mediante servizi ad alta velocità.

Per avanzare verso il raggiungimento di detti obiettivi, nel dicembre 2013 l'UE ha adottato una nuova politica in materia di infrastrutture di trasporto³² che mira a colmare i divari esistenti tra le reti di trasporto degli Stati membri, a rimuovere le strozzature che ancora ostacolano il buon funzionamento del mercato interno e a superare gli ostacoli tecnici³³. Il meccanismo per collegare l'Europa (MCE), adottato contemporaneamente, sostiene questi obiettivi a livello finanziario.³⁴

²⁹ Decisione 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GUCE L228/1).

³⁰ La strategia Europa 2020 mira a fare in modo che la ripresa economica dell'Unione europea (UE) in seguito alla crisi economica e finanziaria si accompagni a una serie di riforme che stabiliscano fondamenta solide per la crescita e la creazione di occupazione da qui al 2020. Se da un lato affronta le debolezze strutturali dell'economia dell'UE e le questioni economiche e sociali, la strategia tiene anche conto delle sfide a più lungo termine quali la globalizzazione, la guerra delle risorse e l'invecchiamento.

³¹ Il 50 % del trasporto interurbano di merci e passeggeri su media distanza non avverrebbe quindi più su strada ma su rotaia.

³² Regolamento (UE) 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GUUE L348 del 20.12.2013, pag. 1-128).

³³ Ad esempio, norme incompatibili per il traffico ferroviario.

³⁴ La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa, Corte dei Conti europea, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/high-speed-rail-19-2018/it/#A5>.

2.2 Lo spazio ferroviario europeo

La politica dell'Unione Europea³⁵ circa il trasporto ferroviario, ha come obiettivo primario la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo. La fase di apertura del settore ferroviario alla concorrenza³⁶, iniziata nel 2001, è stata oggetto, nell'arco di dieci anni, di tre pacchetti e di una rifusione³⁷. Un quarto pacchetto, destinato a completare lo spazio ferroviario unico europeo, è stato adottato nell'aprile 2016³⁸ e nel dicembre 2016³⁹.

L'obiettivo di una politica comune⁴⁰ dei trasporti consiste nel preservare la concorrenza e garantire nel contempo la libera prestazione di servizi. Ciò richiede l'armonizzazione⁴¹ delle norme tecniche, amministrative e di sicurezza, essenziale per conseguire l'interoperabilità dei diversi sistemi ferroviari nazionali. Anche le misure di protezione dell'ambiente o dei consumatori possono richiedere una certa armonizzazione, al fine di evitare distorsioni della concorrenza e facilitare l'accesso di nuove imprese.⁴²

Con l'obiettivo di istituire un mercato interno del trasporto ferroviario e creare quindi un settore più efficiente e attento alle esigenze dei clienti, la prima legislazione dell'UE stabiliva i principi di base che intendevano generare un miglioramento dell'efficienza del sistema ferroviario attraverso la progressiva apertura del mercato, l'indipendenza delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura nonché la separazione dei conti tra questi ultimi. Dal 2000 tali principi sono stati progressivamente concretizzati, non da ultimo mediante l'adozione di tre successivi pacchetti di misure legislative dell'UE.

Tuttavia, la quota modale delle ferrovie rimane modesta, in parte per questioni di idoneità⁴³, ma anche per via di ostacoli all'accesso al mercato che inibiscono la concorrenza e l'innovazione.

Nel 2012 alcune parti dell'attuale legislazione sono state semplificate, consolidate e ulteriormente rafforzate mediante la direttiva 2012/34/UE⁴⁴ che istituisce uno spazio

³⁵ L'Unione europea abbreviata in UE o Ue, è un'organizzazione internazionale politica ed economica a carattere sovranazionale, che comprende 27 Stati membri d'Europa. Nata come Comunità economica europea con il trattato di Roma del 25 marzo 1957, nel corso di un lungo processo di integrazione europea, con l'adesione di nuovi Stati membri e la firma di numerosi trattati modificativi, tra cui il trattato di Maastricht del 1992 e l'Unione economica e monetaria con la valuta unica nel 2002, ha assunto la denominazione e la struttura attuale con il trattato di Lisbona del 2007.

³⁶ La concorrenza è quella condizione nella quale più imprese competono sullo stesso mercato, inteso come l'incontro ideale tra domanda e offerta, producendo gli stessi beni o servizi (offerta) che soddisfano una pluralità di acquirenti (domanda), in concorrenza, nessuno degli operatori è in grado di influenzare l'andamento delle contrattazioni con le proprie decisioni.

³⁷ La rifusione dei testi legislativi si intende come l'adozione di un nuovo atto legislativo, quando viene apportata una modifica a un atto di base. Il risultato è un unico atto giuridicamente vincolante, che incorpora l'atto giuridico iniziale e qualsiasi modifica ad esso apportata. Questo nuovo atto passa attraverso l'intero processo legislativo e abroga e sostituisce tutti gli atti che sono stati rifiutati.

³⁸ Pilastro tecnico.

³⁹ Pilastro del mercato.

⁴⁰ L'articolo 100, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁴¹ Il processo di progressivo ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, al fine di eliminare ogni ostacolo tecnico, amministrativo o normativo alle relazioni dell'Unione.

⁴² Trasporto ferroviario, parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/130/trasporto-ferroviario>.

⁴³ Ad esempio, le ferrovie non sono pratiche per affrontare numerosi tragitti urbani di breve distanza, come il percorso per recarsi al supermercato.

⁴⁴ La presente direttiva stabilisce: a) le regole relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria e alle attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie stabilite o che si stabiliranno in uno Stato membro di cui al capo II; b) i criteri che disciplinano il rilascio, la proroga o la modifica a opera di uno Stato membro delle licenze destinate alle imprese ferroviarie che sono stabilite o si stabiliranno nell'Unione (capo III); c) i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella riscossione dei canoni dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e nell'assegnazione della capacità di tale infrastruttura (capo IV).

ferroviario europeo unico⁴⁵, potenziando le disposizioni esistenti in materia di concorrenza, di controllo dell'ottemperanza alle norme e di architettura finanziaria del settore ferroviario. La direttiva⁴⁶ è finalizzata a rafforzare il potere delle autorità nazionali di regolazione, migliora il quadro economico-giuridico degli investimenti nel settore ferroviario e garantisce un accesso più equo all'infrastruttura ferroviaria e ai servizi ferroviari.

Essa è entrata in vigore il 15 dicembre 2012 ed è stata recepita nel 2015. Parallelamente all'apertura del mercato, altre misure adottate a livello dell'UE hanno migliorato l'interoperabilità e la sicurezza delle reti nazionali.

Un approccio più europeo al sistema ferroviario avrebbe il compito di facilitare gli spostamenti transfrontalieri per consentire al sistema stesso di sfruttare il proprio vantaggio competitivo sulle lunghe distanze e per garantire un mercato unico per i fornitori di attrezzature ferroviarie a costi inferiori.⁴⁷

La nuova politica TEN-T ha l'obiettivo di rendere altamente efficiente la rete europea dei trasporti grazie a solide arterie ferroviarie di base. Per il prossimo quadro finanziario pluriennale la Commissione ha proposto un nuovo strumento per il finanziamento dell'infrastruttura a sostegno di tali priorità, ovvero il meccanismo per collegare l'Europa (MCE).

La nuova strategia infrastrutturale dell'UE fornisce il quadro normativo e i finanziamenti necessari a completare la rete ferroviaria fondamentale, che rappresenta il fulcro del mercato interno. Gli investimenti nell'infrastruttura sono essenziali, ma da soli non bastano a realizzare il potenziale delle ferrovie. Sono necessari anche cambiamenti strutturali che incrementino l'efficienza operativa e la qualità del servizio grazie a una maggiore solidità e trasparenza della *governance* e a un'apertura del mercato.

In occasione del Consiglio europeo⁴⁸ del 28-29 giugno 2012, i capi di Stato e di governo hanno adottato un "*Patto per la crescita e l'occupazione*" che intende perfezionare il mercato unico eliminando gli ostacoli, al fine di promuovere la crescita e l'occupazione nel settore delle imprese di rete. Di conseguenza, nell'adottare l'Atto per il mercato unico II nell'ottobre 2012, la Commissione ha riconosciuto che il quarto pacchetto ferroviario è un'iniziativa fondamentale per generare crescita nell'UE.

3. Il meccanismo per collegare l'Europa

Il Regolamento (UE) n. 1316/2013⁴⁹ ha istituito il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) che sostiene progetti di interesse comune per le infrastrutture nei settori

⁴⁵ COM (2011-0144).

⁴⁶ Una direttiva è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti i paesi dell'UE devono realizzare. Tuttavia, spetta ai singoli paesi definire attraverso disposizioni nazionali come tali obiettivi vadano raggiungimento.

⁴⁷ Ad esempio, l'iniziativa Shift2Rail15 contribuirebbe a sviluppare il modo di trasporto ferroviario, promuovendo innovazioni radicali per il materiale rotabile destinato al trasporto passeggeri, per il trasporto merci, per i sistemi di gestione del traffico e per l'infrastruttura ferroviaria. Ingenti importi sono stati investiti nell'infrastruttura ferroviaria.

⁴⁸ Il Consiglio europeo definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE. I membri del Consiglio europeo sono i capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri dell'UE, il presidente del Consiglio europeo e il presidente della Commissione europea. Anche l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa alle riunioni del Consiglio europeo quando si discutono temi di politica estera.

⁴⁹ Esso istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) che sostiene progetti di interesse comune (cioè di interesse dell'UE nel suo insieme) per le infrastrutture nei settori di: trasporti; telecomunicazioni;

di: trasporti, telecomunicazioni e energia. Il suo fine ultimo risulta essere quello di accelerare gli investimenti nelle reti transeuropee e a stimolare i finanziamenti provenienti dal settore pubblico e privato.

Risulta essere stato modificato diverse volte, recentemente: nel 2017, dal regolamento (UE) 2017/2396 nel contesto dell'estensione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFIS) (inizialmente istituito per 3 anni)⁵⁰ fino alla fine del 2020 e nel 2018 dal regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 (il regolamento finanziario dell'UE) che ha inserito un nuovo articolo che introduce un meccanismo di finanziamento misto. La Commissione europea vede la creazione di reti di trasporto e di infrastrutture energetiche efficienti come uno strumento chiave per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia nel mercato unico dell'UE. In particolare, l'MCE sosterrà progetti che mirano a sviluppare e costruire nuove infrastrutture e servizi o migliorare le infrastrutture e i servizi esistenti. Uno dei suoi obiettivi generali risulta essere quello di contribuire alla crescita economica attraverso lo sviluppo di reti transeuropee moderne e ad alta efficienza, che tengano conto dei flussi di traffico futuro.

Un altro obiettivo generale dell'MCE è quello di consentire all'UE di raggiungere i propri obiettivi di sviluppo sostenibile (riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990, miglioramento del 20% dell'efficienza energetica e aumento del 20% delle energie rinnovabili entro il 2020).

Il settore dei trasporti è il principale beneficiario, il bilancio totale dell'MCE per il periodo 2014-2020 ammonta a circa 33 miliardi di euro. L'importo è suddiviso come segue: circa 26 miliardi di euro per i trasporti, circa 1 miliardo di euro per le telecomunicazioni; e circa 6 miliardi di euro per il settore energetico.

La Commissione ha adottato 2 atti delegati che modificano il regolamento (UE) 1316/2013 in relazione alle priorità di finanziamento dei trasporti: Regolamento (UE) n. 275/2014 e Regolamento (UE) 2016/1649.

Il regolamento (UE) 2017/2396 nel contesto della modifica del regolamento EFIS (regolamento (UE) 2015/1017) estende la durata del fondo EFIS e introduce alcuni miglioramenti tecnici. Inoltre, modifica il regolamento dell'MCE trasferendo parte del bilancio non speso dell'MCE, nonché i fondi derivanti dalle entrate e dai rimborsi dallo strumento di debito dell'MCE e dal Fondo europeo 2020 per l'energia, i cambiamenti climatici e le infrastrutture («Fondo Marguerite» — un fondo che investe in energia, fonti rinnovabili, trasporti e infrastrutture digitali) attraverso il FEIS.

Il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 ha modificato il regolamento (UE) n. 1316/2013 introducendo un nuovo articolo (articolo 16 bis) che offre all'MCE la possibilità di istituire meccanismi di finanziamento misto per i quali tutte le azioni che contribuiscono a progetti di interesse comune possono accedere ai finanziamenti. Il contributo complessivo ai meccanismi di finanziamento misto dell'MCE dal bilancio dell'UE non può superare il 10% della dotazione finanziaria complessiva dell'MCE.⁵¹

e energia. Il suo fine ultimo è quello di accelerare gli investimenti nelle reti transeuropee e a stimolare i finanziamenti provenienti dal settore pubblico e privato. Stabilisce anche la quantità di denaro da mettere a disposizione a partire dal 2014 fino al 2020 e per quali aree.

⁵⁰ Gli European Fund for Strategic Investments (EFIS) sono lo strumento creato dalla Commissione Europea e dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per supportare la crescita dell'economia dei paesi dell'Unione Europea, soprattutto delle regioni meno sviluppate, e con particolare riguardo ai temi dell'Innovazione e della Green Economy.

⁵¹ Fonte dei dati <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>

4. Il Green New Deal e la Legge europea sul clima

Il Green Deal europeo⁵² prevede un piano d'azione volto a: promuovere l'uso efficiente delle risorse passando a un'economia pulita e circolare, ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento. Il piano illustra gli investimenti necessari e gli strumenti di finanziamento disponibili e spiega come garantire una transizione equa e inclusiva.

L'UE intende raggiungere la neutralità climatica nel 2050⁵³. Abbiamo proposto una legge europea per il clima per trasformare questo impegno politico in un obbligo giuridico.

Per conseguire questo obiettivo sarà necessaria l'azione di tutti i settori della nostra economia, tra cui:

- investire in tecnologie rispettose dell'ambiente
- sostenere l'industria nell'innovazione
- introdurre forme di trasporto privato e pubblico più pulite, più economiche e più sane
- decarbonizzare il settore energetico
- garantire una maggiore efficienza energetica degli edifici
- collaborare con i partner internazionali per migliorare gli standard ambientali mondiali.

L'UE fornirà inoltre sostegno finanziario e assistenza tecnica per aiutare i soggetti più colpiti dal passaggio all'economia verde. Si tratta del cosiddetto meccanismo per una transizione giusta, che contribuirà a mobilitare almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 nelle regioni più colpite.⁵⁴

Con la *legge europea sul clima*, presentata a marzo 2020 e adottata ufficialmente il 28 giugno 2021, la Commissione propone un obiettivo giuridicamente vincolante di azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050⁵⁵. Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie a livello nazionale e dell'UE per raggiungere l'obiettivo, tenendo conto dell'importanza di promuovere l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri.

La legge sul clima prevede una serie di misure per verificare i progressi compiuti e adeguare i nostri interventi sulla base di sistemi esistenti quali il processo di governance dei piani nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri, le relazioni periodiche dell'Agenzia europea dell'ambiente e i più recenti dati scientifici sui cambiamenti climatici e i relativi impatti.

I progressi saranno verificati ogni cinque anni, in linea con il bilancio globale previsto dall'accordo di Parigi. La legge sul clima delinea anche la via da seguire per raggiungere l'obiettivo del 2050. Sulla base di una valutazione d'impatto esaustiva, la Commissione

⁵² Il Green New Deal (in italiano Nuovo Patto Verde), noto anche con l'acronimo di GND, è un piano di riforme economiche e sociali inizialmente promulgato negli Stati Uniti, incentrate sul cambiamento climatico e le disuguaglianze economiche e sociali.

⁵³ L'adozione segue l'accordo politico raggiunto con l'Europarlamento il 21 aprile 2021. Oltre agli obiettivi della neutralità climatica entro il 2050 e delle emissioni negative dopo quella data, la normativa europea sul clima fissa un obiettivo vincolante per l'Unione di riduzione delle emissioni nette di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

⁵⁴ Green Deal europeo, Commissione Europea, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

⁵⁵ M. BONUCCI, *La neutralità climatica al 2050 è legge: cosa prevede l'EU Climate Law*, in www.fasi.eu, 2021.

ha proposto un nuovo obiettivo dell'UE per il 2030 di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990. la Commissione ha proposto di inserire il nuovo obiettivo dell'UE per il 2030 nella legislazione.

Entro fine 2021 la Commissione esaminerà e, se del caso, proporrà di rivedere tutti gli strumenti politici necessari per conseguire le riduzioni supplementari di emissioni previste per il 2030.

La Commissione propone l'adozione di una traiettoria a livello di UE per il periodo 2030-2050 che punta a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, in modo da poter misurare i progressi compiuti e garantire prevedibilità alle autorità pubbliche, alle imprese e ai cittadini.

Entro settembre 2023, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione valuterà la coerenza delle misure nazionali e dell'UE rispetto all'obiettivo della neutralità climatica e alla traiettoria per il periodo 2030-2050. La Commissione sarà autorizzata a formulare raccomandazioni destinate agli Stati membri i cui interventi non sono compatibili con l'obiettivo della neutralità climatica e gli Stati membri dovranno tenere conto delle raccomandazioni o spiegare le loro motivazioni se omettono di farlo. Gli Stati membri saranno tenuti anche a predisporre e attuare strategie di adattamento per rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici.⁵⁶

Il 2021 è stato scelto dall'Unione europea come “*Anno europeo delle ferrovie*”⁵⁷ (European Year of Rail 2021) al fine di dare nuova linfa alle modalità di trasporto più sostenibili, innovative e sicure. In tutto il territorio dell'unione europea sono state programmate numerose iniziative, per incoraggiare l'uso della ferrovia sia da parte dei cittadini che da parte delle imprese e contribuire così a raggiungere l'obiettivo del Green Deal europeo che prevede la neutralità dell'Unione dal punto di vista climatico entro il 2050.

A descrivere la portata delle iniziative sono direttamente le parole del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Enrico Giovannini: “*Nel prossimo decennio il nostro Paese sarà pienamente impegnato in un'azione di forte sviluppo del trasporto ferroviario, sia per le merci sia per i passeggeri, in linea con l'obiettivo del Green Deal europeo di rendere la mobilità più sostenibile*”. Così, esprime la convinta partecipazione dell'Italia all'iniziativa europea. “*Le ferrovie giocano un ruolo cruciale per connettere le diverse aree dei territori dell'Unione e anche per riequilibrare i divari esistenti tra le diverse aree del nostro Paese con soluzioni di intermodalità. Per questo, gli investimenti inseriti nel Piano di Ripresa e Resilienza*⁵⁸ *saranno fortemente concentrati nel Mezzogiorno*”.

Per raggiungere questo traguardo e garantire che i trasporti continuino a svolgere un ruolo centrale nella transizione verso un'economia pulita, digitale e innovativa, nel dicembre 2020 la Commissione ha adottato la sua “*Sustainable and Smart Mobility Strategy*”⁵⁹, che

⁵⁶ Legge europea sul clima, Commissione Europea, https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_it.

⁵⁷ Il 15 dicembre 2020 il Parlamento europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di designare il 2021 come l'Anno europeo delle ferrovie. La decisione è stata adottata dal Consiglio il 16 dicembre ed è direttamente collegata agli sforzi dell'Unione europea di promuovere l'utilizzo di mezzi di trasporto ecologici, senza contare l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 secondo il Green deal europeo.

⁵⁸ Anche definito PNRR.

La Sustainable and Smart Mobility Strategy prevede un piano d'azione della durata di 4 anni che contiene 82 iniziative in 10 aree chiave. In particolare, in base alla strategia europea per una mobilità più smart e rispettosa dell'ambiente, sono previsti almeno 30 milioni di veicoli a emissioni zero, tre milioni di punti di

delinea il percorso verso una mobilità più sostenibile, intelligente e resiliente. Questa strategia include obiettivi ambiziosi che coinvolgono le ferrovie, tra cui raddoppiare il trasporto merci su rotaia e triplicare il trasporto passeggeri ad alta velocità entro il 2050. Come primo anno di piena attuazione nell'Unione europea del 4° Pacchetto ferroviario, il 2021 rappresenterà anche un importante passo avanti verso la realizzazione dello Spazio ferroviario unico europeo: realizzando una rete ferroviaria più efficiente grazie ad un approccio integrato e una mobilità senza soluzione di continuità attraverso le frontiere.⁶⁰

5. Il nuovo concetto di sostenibilità nel settore del trasporto ferroviario

Nell'ultimo decennio il concetto di sostenibilità ha trovato una più costante e frequente applicazione nel settore dei trasporti e in particolare in quello ferroviario.

Nel rapporto Brundtland⁶¹, lo sviluppo sostenibile è definito come *“uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri”*.

Questa accezione di sostenibilità proviene dalle scienze naturali e ambientali, ed è intesa come principio di equilibrio delle tre E: ecologia, equità, economia che presuppone la capacità di sopportazione dell'ambiente, nonché la necessità di utilizzare le risorse naturali del pianeta in modo tale da soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza pregiudicare la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri, in un'ottica di equità intergenerazionale⁶². Con il passare degli anni il concetto di sostenibilità è stato modificato e ha acquisito un significato multidisciplinare e multidimensionale includendo questioni non solo di tutela ambientale e di preservazione delle risorse naturali ma anche relative alla preservazione delle risorse naturali, di sviluppo economico e progresso sociale.

La definizione aggiornata di sostenibilità è presente nell'art. 3 *quater* del Codice dell'ambiente che la indica come l'obbligo per *“ogni attività umana giuridicamente rilevante [...] di conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”*.

Il sopracitato codice, al comma 2, introduce un ulteriore importante obbligo per la Pubblica Amministrazione, secondo cui *“anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione”*.

E' noto che il settore dei trasporti è uno dei principali per livelli di inquinamento prodotto in Italia e in Europa.

ricarica e 1.000 stazioni di rifornimento a idrogeno entro il 2030. In più 100 città europee dovrebbero essere carbon neutral entro quella data e la rete dei treni ad alta velocità dovrebbe essere raddoppiata.

⁶⁰ La Commissione europea e la Presidenza portoghese hanno illustrato le iniziative, MIT, <https://www.mit.gov.it/index.php/comunicazione/news/euyearofrail-ferrovie/al-lanno-europeo-delle-ferrovie>.

⁶¹ Il rapporto Brundtland (conosciuto anche come Our Common Future) è un documento pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) in cui, per la prima volta, venne introdotto il concetto di sviluppo sostenibile.

⁶² M. SILVESTRI, *Sviluppo sostenibile: un problema di definizione*, in *Gentes*, 2015. D.lgs. 152 del 2006.

Infatti, tale settore svolge un ruolo fondamentale per la qualità della vita delle persone e il benessere della comunità e può contribuire a prevenire i cambiamenti climatici e l'attuale sistema di mobilità incide per quasi un quarto delle emissioni di gas a effetto serra dell'Europa e l'atteso incremento della domanda rischia di aumentare la sua impronta delle emissioni⁶⁴.

In proposito, differenti scelte di mobilità nelle abitudini quotidiane possono implicare riduzioni sui volumi di emissioni, oltre a portare un miglioramento in termini di traffico, sicurezza e inquinamento. Il trasporto ferroviario può fornire un enorme contributo in questi ambiti. Sotto il profilo energetico e delle emissioni, infatti, è tra i più efficienti: ad esempio, il trasporto su ferro elettrificato, oltre a essere molto più efficiente del trasporto su gomma, può anche beneficiare di un mix elettrico nazionale che impiega sempre più fonti rinnovabili (oltre il 30% in Italia).

Nel recepire e dare attuazione alla sfida lanciata alla COP21⁶⁵, l'International Union of Railways (UIC)⁶⁶ di cui l'Italia fa parte attraverso FS, si è impegnata affinché le emissioni specifiche in atmosfera, a livello globale, derivanti dall'attività ferroviaria siano ridotte del 50% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, e parallelamente siano incrementati i volumi di traffico su rotaia.

Più nel dettaglio il gruppo FS ha voluto tracciare un percorso strategico di sostenibilità di lungo periodo, definendo degli obiettivi al 2030 e al 2050. Nel 2050 mira a diventare *carbon neutral*, in riferimento sia all'energia acquistata sia a quella autoprodotta dalle società del Gruppo (inclusa l'energia da trazione su ferro e su gomma) e usata per gli impianti fissi (officine, stazioni, uffici, gallerie, strade). Contestualmente si è posta dei target per stimolare la mobilità sostenibile: incrementare lo *shift* modale a favore della mobilità collettiva e condivisa del 15% entro il 2050, in Italia, incentivando le persone a non utilizzare l'auto privata e, per le merci, arrivare a trasportare il 50% dei volumi totali su ferrovia entro il 2050. Agli investimenti sui mezzi si affiancano e si affiancheranno quelli sulle reti infrastrutturali e i nodi per sviluppare, in collaborazione con tutte le istituzioni del territorio, un sistema di mobilità ancora più sostenibile e integrato, specialmente nelle aree urbane e metropolitane (v. conclusioni).

⁶⁴ Ferrovie dello Stato, rapporto 2020 sull'inquinamento ambientale <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/sostenibilita/tutelare-l-ambiente/emissioni-e-rifiuti.html>.

⁶⁵ È stata la 21ª sessione annuale della conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992 e l'11ª sessione della riunione delle parti del protocollo di Kyoto del 1997.

⁶⁶ È l'associazione professionale mondiale che rappresenta il settore ferroviario e promuove il trasporto ferroviario.

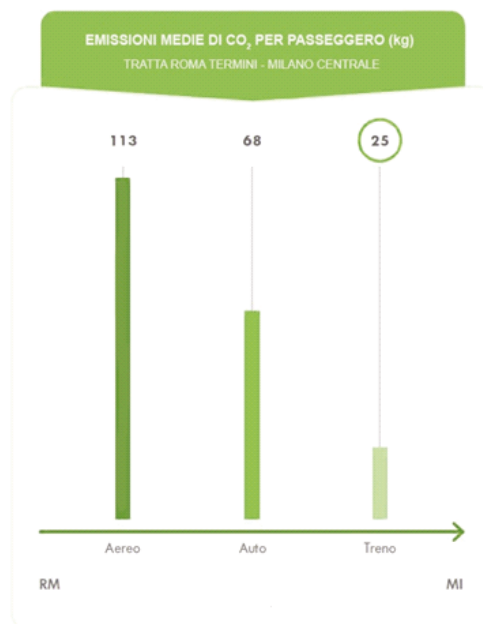


Figura 1: emissioni medie di CO₂ per passeggero⁶⁷

6. L'evoluzione della disciplina

L'attuale assetto del settore del trasporto ferroviario è il frutto dell'intervento dell'Unione europea che, partendo dai principi fondamentali in tema generale di concorrenza, realizza una serie nutrita di provvedimenti specifici finalizzati a disciplinare settori strategici come quello trattato⁶⁸.

Si è osservata la naturale tendenza ad una configurazione di tipo monopolista, nonché la vocazione pubblica e la componente fortemente sociale del servizio determinano e la peculiarità del settore dei trasporti; questi elementi hanno reso impossibile, applicare direttamente i principi generali della concorrenza previsti nel Trattato, ma si è dunque, resa necessaria una regimentazione speciale e separata, capace di prendere in considerazione gli elementi sopra esposti.⁶⁹

Nel Trattato istitutivo⁷⁰ accanto ai principi generali sulla concorrenza previsti al Titolo VI viene trattato nel Titolo V anche la politica comune in materia di trasporti che, nel corso degli anni, con provvedimenti mirati, ha derogato alla disciplina generale predisposta in materia di concorrenza per tenere presente gli aspetti specifici appena citati.

Gli articoli del Trattato riprendono nella loro sostanza i principi fondamentali espressi in linea generale dal Trattato, che tuttavia “*risultano per i trasporti specificatamente ribaditi*

⁶⁷ <http://www.ecopassenger.org>.

⁶⁸ R. SAPIENZA, *Reti transeuropee e politica comunitaria di coesione economica e sociale*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4/2003, p. 1207 ss.

⁶⁹ R. ZUCCHETTI, M. RAVASIO (a cura di), *Trasporti e concorrenza*, Milano, 2001, p. 28. *Sulle ragioni dell'autonoma rilevanza riservata dai redattori del Trattato ai trasporti* cfr. anche F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, p. 11.

⁷⁰ Trattato che istituisce la Comunità economica europea - Trattato, Roma, 25 marzo 1957.

*e riproposti, a causa della peculiarità del comparto in esame rispetto agli altri settori economici e del conseguente timore che, sulla scorta delle medesime, si potessero invocare, da parte degli Stati membri, regimi diversi per i trasporti rispetto ai principi del Trattato”.*⁷¹

Ma i principi generali contenuti nel Trattato di Roma, istitutivi della comunità sopranazionale, richiedono per la loro attuazione pratica la realizzazione di atti idonei conferirgli forza di legge.

Emerge che regole poste a tutela della concorrenza hanno trovato una rapida applicazione grazie all’approvazione del Regolamento⁷² 62/17/CEE, che da applicazione all’art. 81⁷³ e dell’art. 82⁷⁴, non è stato così per la disciplina dei trasporti, sottratti dall’applicazione del Regolamento 62/17/CEE per mezzo o 62/141/CEE. Nel seguente regolamento si prevedeva di emanare entro breve tempo una disciplina ad hoc.

Si osserva che, almeno fino alla metà degli anni Settanta, l’azione della Comunità nel settore dei trasporti ha proceduto con notevole lentezza, e la dottrina ha trovato la motivazione nelle divergenti impostazioni degli Stati membri sull’attuazione della politica comune dei trasporti.⁷⁵

L’unico settore che ha di fatto ricevuto una rapida e tempestiva regolamentazione è stato proprio quello dei trasporti terrestri mediante il Regolamento 68/1017/CEE, il quale recepisce e applica i principi contenuti nel titolo V e VI del Trattato, e successivamente l’emanazione del Regolamento 70/1107/CEE – relativo alla regolamentazione degli aiuti pubblici nel settore.

Nell’ordinamento comunitario, la materia della concorrenza nel settore dei trasporti trova la propria fonte primaria negli atti normativi ma è disciplinata anche negli atti ufficiali della Commissione⁷⁶ nonché in alcuni Libri Bianchi, che pur non essendo fonti normative in senso proprio assumono comunque rilevanza in quanto contengono la raccolta ufficiale di proposte della Commissione nel settore dei trasporti e costituiscono lo strumento per la loro successiva realizzazione.

Ad esempio, nel primo Libro bianco sui trasporti elaborato dalla Commissione nel 1992⁷⁷ essenziali risultano essere i concetti di liberalizzazione e di creazione del mercato.

Il legislatore comunitario non si è limitato a disciplinare e ad adattare nell’ambito dei trasporti terrestri i principi comunitari in materia di concorrenza, ma si è spinto anche nella regolamentazione di alcuni aspetti specifici che hanno contribuito alla creazione del mercato comune.

⁷¹ F. MUNARI, *op. cit.*, p. 14; cfr. anche P. CHIRULLI, *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Napoli, 2016.

⁷² Nell’ordinamento dell’Unione Europea (UE), il regolamento è una fonte di diritto derivato dai Trattati comunitari, insieme con le decisioni e le direttive.

⁷³ In materia di accordi, decisioni e pratiche concordate lesive della concorrenza.

⁷⁴ In materia di sfruttamento abusivo di posizione dominante.

⁷⁵ N. BELLINI, in *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea – Commentario*, R. QUADRI, A. TRABUCCHI (a cura di), I, Milano, 1965, p. 551.

⁷⁶ La Commissione europea è una delle principali istituzioni dell’Unione europea, suo organo esecutivo e promotrice del processo legislativo. La sua composizione prevede un delegato per ogni Stato membro dell’Unione europea (detto Commissario), richiedendo a ciascun delegato la massima indipendenza decisionale dal governo nazionale che lo ha indicato. Ha la sua sede principale nel Palazzo Berlaymont a Bruxelles.

Commissione Europea, Libro Bianco su “Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti – una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile” – COM/92/494def.

L'intervento del legislatore comunitario nel settore del trasporto ferroviario ha determinato l'introduzione di elementi di regolamentazione finalizzati a renderlo maggiormente competitivo rispetto agli altri modi di trasporto e a migliorarne l'efficienza complessiva.

Un primo intervento è costituito dal Regolamento 69/1192/CEE relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie. Pur con un intervento che risulta essere limitato alle sei aziende ferroviarie nazionali degli Stati membri all'epoca facenti parte della Comunità, il legislatore ha riconosciuto la penalizzazione patita dalle imprese ferroviarie circa l'elemento competitivo con le altre imprese di trasporto dovuta ai costi di produzione superiori e alle esternalità⁷⁸ positive ambientali non godute. A tal fine è stato previsto un meccanismo di normalizzazione dei conti al fine di individuare quelle compensazioni economiche⁷⁹ che rendano possibile la parità di trattamento tra i diversi modi di trasporto.

Altri interventi normativi sono stati posti, invece, al fine migliorare l'efficienza del settore dei trasporti ferroviari sempre partendo dall'elemento della concorrenza con le altre modalità di trasporto.

Un provvedimento fondamentale in questa direzione risulta essere la Direttiva 91/440/CEE che aveva l'obiettivo di predisporre strumenti per arrestare il declino dei sistemi nazionali, reso palese sia dalla continua riduzione delle quote di mercato del trasporto ferroviario, sia dal crescente ricorso a trasferimenti pubblici finalizzati alla copertura dei disavanzi⁸⁰ delle imprese di trasporto. La risposta si identifica nella creazione di un sistema europeo di mercati liberalizzati nei quali possa operare un numero aperto di aziende, regolato dalle leggi di mercato e dalla concorrenza.⁸¹

La Direttiva 91/440/CEE intende promuovere l'adeguamento delle ferrovie nel contesto comunitario attraverso l'incentivazione dell'autonomia gestionale, da conseguirsi attraverso la separazione della gestione dell'infrastruttura dalla gestione dei servizi di trasporto. Tale processo è obbligatorio sul piano contabile mentre rimane facoltativo sul piano organizzativo.⁸²

Gli Stati membri sono pertanto chiamati ad adottare *“tutte le misure necessarie affinché le imprese ferroviarie dispongano, in materia di direzione, gestione, amministrazione e controllo amministrativo, economico e contabile interno, di uno status di indipendenza secondo la quale esse dispongono, in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e d'una contabilità separati da quelli degli Stati”*.

⁷⁸ Esternalità In economia, gli effetti (detti anche effetti esterni o *economia esterna*) che l'attività di un'unità economica (individuo, impresa ecc.) esercita, al di fuori delle transazioni di mercato, sulla produzione o sul benessere di altre unità.

⁷⁹ Eliminazione delle voci di costo, compensazione con eventuali vantaggi goduti.

⁸⁰ Disavanzo Eccedenza delle uscite sulle entrate.

⁸¹ U. ARRIGO, M. BECCARELLO, *Il trasporto ferroviario: la convergenza europea nel settore pubblico*, Milano, 2000, p. 11.

⁸² L'art. 6 della direttiva 440 dispone infatti che: *“Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire, sul piano della contabilità, la separazione delle attività relative all'esercizio dei servizi di trasporto da quelle relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. L'aiuto concesso ad una di queste due attività non può essere trasferito all'altra. I conti relativi a queste due attività sono tenuti in modo tale da riflettere tale divieto. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che detta separazione comporti sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa o che la gestione dell'infrastruttura sia esercitata da un ente distinto con riferimento a questo secondo comma buona parte della dottrina, come per esempio il S. Busti. – Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario, in Diritto dei Trasporti, 2003, 27, l'art. 6, mette in risalto come tale norma introduca il principio della separazione solo contabile e non anche societaria fra le attività di gestione dell'infrastruttura e quelle di trasporto”*.

Nella direttiva viene inoltre stabilita la necessità di un intervento dei singoli stati membri della comunità di operare per un risanamento finanziario delle imprese ferroviarie nazionali, nonché la libertà di accesso all'infrastruttura ferroviaria per le associazioni ferroviarie internazionali.

A integrazione della direttiva n. 440, negli anni successivi l'Unione Europea ha emanato due nuovi regolamenti in tema di trasporto su rotaia da prima la Direttiva 95/18/CE relativa al rilascio delle licenze per le imprese ferroviarie; successivamente la Direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'uso della stessa.

Questi provvedimenti sono importanti perché introducono il principio della regolamentazione del pagamento per l'accesso alla rete e stabiliscono i seguenti principi in tema di regolazione e assegnazione dei diritti di accesso stesso parte del gestore della rete. Uno degli elementi di maggiore innovazione è costituito senza ombra di dubbio dall'introduzione nei sistemi ferroviari europei del regime dei canoni di accesso alla rete. Nel marzo 2011 la Commissione europea ha adottato una strategia globale per un sistema di trasporti competitivo in grado di incrementare la mobilità, rimuovere i principali ostacoli nelle aree principali e alimentare la crescita e l'occupazione. Allo stesso tempo, le proposte ridurranno drasticamente la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di petrolio e diminuiranno del 60% le emissioni di carbonio nei trasporti entro il 2050.

6.1 Il primo, il secondo e il terzo pacchetto ferroviario

La normativa sopra esaminata è stata modificata dall'emanazione delle tre Direttive n. 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE⁸⁴, che hanno dato ulteriore stimolo al processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario incidendo sulla precedente disciplina dettata dalle Direttive n. 91/440/CEE, n. 95/18/CEE e n. 95/19/CEE.

L'obiettivo che il legislatore europeo si è posto è stato quello di agevolare ulteriormente l'accesso delle imprese all'infrastruttura ferroviaria, nonché di soddisfare le richieste di tutti i tipi di utenti e di traffico, consentendo al soggetto gestore dell'infrastruttura di inserire sul mercato la capacità di infrastruttura disponibile al fine di utilizzarla in modo ottimale, migliorando il livello di affidabilità del servizio e, al tempo stesso, riducendo i costi che gravano sulla collettività.⁸⁵

Le tre direttive hanno pertanto riformato gli elementi fondamentali del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario introducendo alcune novità destinate a produrre effetti di rilievo sugli assetti istituzionali ed economici nazionali connessi a tale modalità di trasporto.

Per continuare la strada intrapresa nel primo pacchetto ferroviario, su proposta della Commissione è stato varato il c.d. "*secondo pacchetto ferroviario*", composto da un insieme completo di misure annunciate nel Libro bianco sulla politica dei trasporti, quali il Regolamento 2004/881/CE, istitutivo dell'Agenzia ferroviaria europea e le direttive 2004/49/CE, 2004/50/CE e 2004/51/CE, che riguardano rispettivamente la

⁸³ Trasporti 2050.

⁸⁴ Note come "*primo pacchetto ferroviario*".

⁸⁵ I. PICCIANO, *I confini interpretativi della dottrina dell'essential facility e sua applicazione al mercato del trasporto ferroviario in Italia: problemi e limiti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 2, 2004, p. 396.

⁸⁶ Commissione Europea, *op. cit.*

sicurezza delle ferrovie, l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale ed un'ulteriore apertura del mercato dei trasporti ferroviario delle merci.

In questa sede assume rilevanza la direttiva 2004/51/CE che modifica la direttiva 91/440/CEE stabilendo, tra l'altro, l'estensione dei diritti di accesso alla rete a tutti i tipi di servizi di trasporto ferroviario di merci, a decorrere dal 1° gennaio 2007. Questa liberalizzazione, conformemente al principio della libera prestazione dei servizi, migliora l'efficienza del trasporto ferroviario rispetto agli altri modi di trasporto e contribuisce inoltre ad un sistema di trasporti sostenibili tra gli Stati membri e al loro interno, stimolando la concorrenza e attirando nuovi capitali e nuove imprese.

Il processo sopra descritto continua con la creazione del terzo pacchetto ferroviario, approvato il 23 ottobre 2007 l'obiettivo del legislatore europeo è stato quello di creare uno spazio ferroviario europeo integrato, con l'obiettivo di rendere i trasporti per ferrovia più competitivi ed attraenti per gli utenti. Il pacchetto è costituito da due direttive:

La direttiva n. 2007/59/CE, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità.

La direttiva 2007/58/CE⁸⁷, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, ha lo scopo di aprire il mercato dei servizi internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità.

6.2 Il quarto pacchetto, il diritto di accesso, intermodalità e l'Agenzia dell'Unione Europea per la sicurezza

A livello europeo si è completato l'iter del quarto pacchetto ferroviario che ha modificato profondamente il quadro regolamentare nel settore ferroviario, nel primo paragrafo descritto. Si propone un approccio integrato volto a rivitalizzare il trasporto ferroviario dell'UE per favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo⁸⁹.

Il quarto pacchetto ferroviario si compone, di tre regolamenti e tre direttive accompagnati da una comunicazione⁹⁰, da una relazione sul profilo e i compiti degli altri membri del personale viaggiante da una relazione sulla liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri.

La Commissione europea ha presentato il pacchetto il 30 gennaio 2013 e, ad esito di un lungo iter, a maggio 2016 sono stati pubblicati il Regolamento (UE) 2016/796 del Parlamento europeo e del Consiglio il quale istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il Regolamento (CE) n. 881/2004, la direttiva (UE)

⁸⁷ La direttiva stabilisce le condizioni e le procedure per la certificazione dei macchinisti addetti alla condotta dei locomotori e dei treni nel sistema ferroviario della Comunità. Stabilisce i compiti che incombono alle autorità competenti degli Stati membri, ai macchinisti e agli altri soggetti operanti nel settore, con particolare riferimento alle imprese ferroviarie, ai gestori delle infrastrutture ed ai centri di formazione.

⁸⁸ La direttiva 2007/58/CE 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.

⁸⁹ Cfr. N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003, p. 2266.

⁹⁰ Quarto pacchetto ferroviario – Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee.

2016/797⁹¹ relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario europeo e la direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie.

Tali interventi sono diretti ad assicurare un processo di omogeneizzazione sotto il profilo tecnico in relazione alla sicurezza e all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione. A dicembre 2016 sono infine stati pubblicati, il Regolamento (UE) 2237/2016 relativo alla normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie che abroga il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio, il quale permetteva agli Stati membri di compensare 40 imprese ferroviarie che figurano in un elenco per il pagamento di obblighi che le imprese operanti in altri settori di trasporto non devono sostenere. Il Regolamento (UE) 2238/2016 che, modificando il Regolamento (CE) 1370/2007⁹², introduce norme sull'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia; la direttiva (UE) 2016/2370 che riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria, modificando la direttiva 2012/34/UE, ossia la direttiva che istituisce lo spazio ferroviario unico europeo.⁹³

Questi interventi sono quindi diretti ad una progressiva liberalizzazione del trasporto ferroviario e costituiscono il "pilastro politico" del quarto pacchetto.

Alla base degli atti costituenti il quarto pacchetto ferroviario si pone la considerazione di una sostanziale stasi nello sviluppo del trasporto ferroviario.

Malgrado, infatti, gli sviluppi positivi registrati in alcuni mercati, se si considera l'Unione europea nel suo complesso, la parte modale del trasporto ferroviario di merci ha subito un'inversione di tendenza dal 2000 passando, alla data di presentazione del pacchetto ferroviario, dall'11,5 al 10,2%⁹⁴; sempre nello stesso periodo la percentuale del trasporto ferroviario di passeggeri si è mantenuta pressoché costante, intorno al 6%.

Ad avviso della Commissione tale situazione è imputabile ad una serie di fattori quali: i problemi di efficienza derivanti dall'assenza di adeguati stimoli concorrenziali; il fatto che in determinati Stati membri i finanziamenti pubblici sono erogati direttamente, senza ricorso a procedure concorrenziali; la durata eccessiva e i costi elevati delle procedure di autorizzazione; gli ostacoli all'ingresso sul mercato di nuovi operatori derivanti tra l'altro

⁹¹ La presente direttiva stabilisce le condizioni da soddisfare per realizzare l'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione in modo compatibile con la direttiva (UE) 2016/798, al fine di definire un livello ottimale di armonizzazione tecnica, per consentire di facilitare, migliorare e sviluppare i servizi di trasporto ferroviario all'interno dell'Unione e con i paesi terzi e di contribuire al completamento dello spazio ferroviario europeo unico e al progressivo perfezionamento del mercato interno. Tali condizioni riguardano la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la ristrutturazione, il rinnovo, l'esercizio e la manutenzione degli elementi di tale sistema, nonché le qualifiche professionali e le condizioni di salute e di sicurezza applicabili al personale che contribuisce all'esercizio e alla manutenzione del sistema.

⁹² Il regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire. A tal fine, il presente regolamento stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

⁹³ Recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n.112/2015.

⁹⁴ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger_transport_statistics/it&oldid=465028#:~:text=Per%20quanto%20riguarda%20il%20trasporto,il%20Lussemburgo%20\(28%20%25\).](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger_transport_statistics/it&oldid=465028#:~:text=Per%20quanto%20riguarda%20il%20trasporto,il%20Lussemburgo%20(28%20%25).)

dalle divergenze tra le pertinenti norme dei vari Stati membri; le distorsioni del mercato; lo sviluppo insoddisfacente delle strutture.

Le misure contenute nel quarto pacchetto intendono fornire una soluzione ai problemi precedentemente descritti e si articolano in quattro settori di intervento:

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

Tali misure dovrebbero permettere al settore ferroviario di realizzare pienamente il suo potenziale, migliorando l'affidabilità e l'efficienza dei servizi offerti, e di incrementare la propria quota di mercato diventando in tal modo una valida alternativa alle altre modalità di trasporto.⁹⁵

L'Unione europea punta ad accelerare l'integrazione della propria rete ferroviaria introducendo condizioni e norme comuni, che contribuiscono a garantire livelli elevati di sicurezza ed efficienza.

La Direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, relativa all'interoperabilità⁹⁶ del sistema ferroviario comunitario essa stabilisce le condizioni da soddisfare per ottenere l'interoperabilità del sistema ferroviario dell'UE in modo compatibile con la direttiva 2004/49/CE sulla sicurezza ferroviaria, in particolare relativamente alle procedure per autorizzare la messa in servizio di veicoli ferroviari.

Le condizioni riguardano la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la ristrutturazione, il rinnovamento, l'esercizio e la manutenzione di tale sistema. Si riferiscono inoltre alle qualifiche professionali e alle condizioni sanitarie e di sicurezza del personale responsabile dell'esercizio e della manutenzione del sistema.

L'UE persegue il proprio obiettivo di sistema ferroviario interoperabile⁹⁷ adottando e successivamente attuando norme tecniche uniformi applicabili in tutti i paesi dell'Unione.

⁹⁵ IX Commissione Camera dei Deputati, Il trasporto ferroviario, il quarto pacchetto https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_sistema_ferroviano.html.

⁹⁶ Interoperabilità: la capacità di un sistema ferroviario di consentire il movimento sicuro e ininterrotto di treni che raggiungono i livelli di prestazione richiesti per tali linee.

⁹⁷ Sia ad alta velocità che convenzionale

La direttiva stabilisce i requisiti essenziali relativi alla sicurezza⁹⁸, all'affidabilità⁹⁹, alla salute delle persone, alla protezione dell'ambiente, ed alla compatibilità tecnica e all'esercizio del sistema. Essa stabilisce le specifiche tecniche di interoperabilità¹⁰⁰ (STI) adottate dall'Agenzia ferroviaria europea per ogni sottosistema o parte di sottosistema, come richiesto dalla presente direttiva. Infine, la direttiva detta le specifiche europee corrispondenti.

La Commissione europea ha facoltà di adottare ulteriori disposizioni normative relative ad aspetti specifici riguardanti l'interoperabilità ferroviaria. Gli aspetti affrontati da tale normativa comprendono la disciplina dei vagoni merci e locomotive, l'accessibilità al sistema ferroviario per le persone disabili e con mobilità ridotta e la sicurezza nelle gallerie. La direttiva (UE) 2016/797¹⁰¹ è invece relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea, essa prevede di stabilisce le condizioni da soddisfare per realizzare l'interoperabilità nel sistema ferroviario dell'Unione europea. La direttiva ha lo scopo di agevolare, migliorare e sviluppare i servizi di trasporto ferroviario all'interno dell'UE e con i paesi extra-UE, contribuendo in tal modo al completamento dello spazio ferroviario europeo unico e favorendo il passaggio a tipi di trasporto più efficienti. La direttiva è uno dei tre atti legislativi che coprono gli aspetti tecnici del quarto pacchetto ferroviario, il quale mira a rivitalizzare il settore ferroviario e a fornire una migliore qualità del servizio e una maggiore scelta ai passeggeri. Funziona unitamente al regolamento (UE) 2016/796 sull'Agenzia ferroviaria europea e alla direttiva (UE) 2016/798¹⁰² sulla sicurezza ferroviaria.

A seguito della pandemia da SARS-CoV-2, la direttiva è stata modificata dalla direttiva (UE) 2020/700¹⁰³ per prorogarne il periodo di recepimento nel diritto nazionale dei paesi dell'UE.

⁹⁸ Ad esempio, di componenti quali l'apparecchiatura di frenatura.

⁹⁹ Ad esempio, il monitoraggio e la manutenzione dei componenti fondamentali.

¹⁰⁰ Le Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI) sono documenti emanati come Regolamenti della Commissione europea e, in quanto tali, sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

¹⁰¹ La presente direttiva stabilisce le condizioni da soddisfare per realizzare l'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione in modo compatibile con la direttiva (UE) 2016/798, al fine di definire un livello ottimale di armonizzazione tecnica, per consentire di facilitare, migliorare e sviluppare i servizi di trasporto ferroviario all'interno dell'Unione e con i paesi terzi e di contribuire al completamento dello spazio ferroviario europeo unico e al progressivo perfezionamento del mercato interno. Tali condizioni riguardano la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la ristrutturazione, il rinnovo, l'esercizio e la manutenzione degli elementi di tale sistema, nonché le qualifiche professionali e le condizioni di salute e di sicurezza applicabili al personale che contribuisce all'esercizio e alla manutenzione del sistema.

¹⁰² La direttiva 2016/798 stabilisce disposizioni volte a sviluppare e a migliorare la sicurezza del sistema ferroviario dell'Unione e a migliorare l'accesso al mercato per la prestazione di servizi ferroviari mediante: a) l'armonizzazione della struttura normativa negli Stati membri; b) la ripartizione delle responsabilità fra gli attori interessati nel sistema ferroviario dell'Unione; c) lo sviluppo di obiettivi comuni di sicurezza (CST) e di metodi comuni di sicurezza (CSM) per eliminare gradualmente la necessità di norme nazionali; d) la definizione dei principi per rilasciare, rinnovare, modificare e limitare o revocare i certificati di sicurezza e le autorizzazioni di sicurezza; e) l'istituzione da parte di ciascuno Stato membro di un'autorità nazionale preposta alla sicurezza e di un organismo investigativo sugli incidenti e sugli inconvenienti; e f) la definizione di principi comuni per la gestione, la regolamentazione e la supervisione della sicurezza ferroviaria.

¹⁰³ La direttiva (UE) 2016/797 è così modificata all'articolo 54, il paragrafo 4 è sostituito dal seguente: «4. Al più tardi a decorrere dal 16 giugno 2019 l'Agenzia svolge i compiti in materia di autorizzazione ai sensi degli articoli 21 e 24 e i compiti di cui all'articolo 19 per quanto concerne le aree d'uso negli Stati membri che non hanno dato comunicazione all'Agenzia e alla Commissione conformemente all'articolo 57, paragrafo 2. In deroga agli articoli 21 e 24, le autorità nazionali preposte alla sicurezza degli Stati membri

La direttiva si applica al sistema ferroviario nei paesi dell'UE ed essa risulta comprendere veicoli e infrastrutture, energia, sistemi di segnalamento e applicazioni telematiche¹⁰⁴ per il trasporto merci e passeggeri, accessibilità per le persone a mobilità ridotta, problemi legati al rumore.

La direttiva invece non trova applicazione per le metropolitane, i tram e sistemi di trasporto leggero su rotaia e infrastrutture utilizzate esclusivamente da questi veicoli, le reti che non fanno parte dei sistemi ferroviari dell'UE e che effettuano soltanto servizi passeggeri locali, urbani o suburbani, e alle aziende che operano esclusivamente su tali reti.

La direttiva stabilisce le condizioni riguardanti la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la ristrutturazione, il rinnovo, il funzionamento e la manutenzione delle parti del sistema; nonché le qualifiche professionali e le condizioni di salute e di sicurezza applicabili al personale che contribuisce al funzionamento e alla manutenzione del sistema. Queste condizioni assumono la forma di requisiti armonizzati che coprono i requisiti essenziali riguardanti la sicurezza, l'affidabilità¹⁰⁵, la salute umana e la tutela dell'ambiente, la compatibilità tecnica e il funzionamento del sistema, le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) per ciascun sottosistema o parte di sottosistema e gli standard europei collegati e altri documenti che consentono agli organismi coinvolti di dimostrare la loro conformità ai requisiti essenziali e alle STI.

La direttiva definisce le procedure relative ai componenti e ai sistemi interoperabili riguardanti: le condizioni per l'immissione sul mercato, la conformità o l'idoneità all'uso; le procedure nei casi di non conformità ai requisiti essenziali.¹⁰⁶

Direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie, gli obiettivi che la direttiva si pone sono quelli di migliorare la sicurezza ferroviaria in tutta l'UE rivedendo il ruolo delle autorità nazionali di sicurezza e ridistribuire la responsabilità tra loro e l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie.

La direttiva costituisce uno dei tre atti legislativi che riguardano gli aspetti tecnici del quarto pacchetto ferroviario che mira a rivitalizzare il settore ferroviario e a fornire una migliore qualità del servizio e maggiori possibilità di scelta per i passeggeri. Essa si affianca al regolamento (UE) 2016/796¹⁰⁷ che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea

che hanno dato comunicazione all'Agenzia e alla Commissione conformemente all'articolo 57, paragrafo 2, possono continuare a rilasciare autorizzazioni ai sensi della direttiva 2008/57/CE fino al 16 giugno 2020. In deroga agli articoli 21 e 24, le autorità nazionali preposte alla sicurezza degli Stati membri che hanno dato comunicazione all'Agenzia e alla Commissione conformemente all'articolo 57, paragrafo 2 bis, possono continuare a rilasciare autorizzazioni ai sensi della direttiva 2008/57/CE fino al 31 ottobre 2020.»; all'articolo 57 è inserito il paragrafo seguente: «2 bis. Gli Stati membri che hanno prorogato il termine di recepimento conformemente al paragrafo 2 possono prorogare ulteriormente tale termine fino al 31 ottobre 2020. Le relative misure di recepimento si applicano a decorrere da tale data. Tali Stati membri ne danno comunicazione all'Agenzia e alla Commissione entro il 29 maggio 2020.»; all'articolo 58, primo comma, la data «16 giugno 2020» è sostituita dalla data «31 ottobre 2020».

¹⁰⁴ Ad esempio sistemi di biglietteria.

¹⁰⁵ Ad esempio, il monitoraggio e la manutenzione di componenti essenziali.

¹⁰⁶ EUR-LEX, Direttiva (UE) 2016/797.

¹⁰⁷ Il presente regolamento stabilisce l'istituzione e i compiti dell'Agenzia e i compiti degli Stati membri nel contesto del presente regolamento. Il regolamento 2016/796 sostiene l'istituzione dello spazio ferroviario europeo unico e, in particolare, gli obiettivi connessi: a) all'interoperabilità nel sistema ferroviario dell'Unione, oggetto della direttiva (UE) 2016/797; alla sicurezza del sistema ferroviario dell'Unione, oggetto della direttiva (UE) 2016/798; alla certificazione dei macchinisti dei treni, oggetto della direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

per le ferrovie e alla direttiva (UE) 2016/797 sull'interoperabilità della rete ferroviaria dell'UE.

A seguito dello scoppio della pandemia di Covid-19 nel 2020, la direttiva è stata modificata dal regolamento (UE) 2020/698¹⁰⁸ e dalla direttiva (UE) 2020/700 per prorogare il termine per l'integrazione della direttiva nel diritto nazionale dei paesi dell'UE.

La direttiva stabilisce una serie di misure volte a sviluppare e migliorare la sicurezza e ad agevolare l'accesso al mercato per i servizi di trasporto ferroviario. In essa troviamo l'istituzione dell'Agenzia come ente che rilascia certificati di sicurezza alle imprese ferroviarie che operano in più di un paese dell'UE; la definizione delle responsabilità dei diversi organismi coinvolti nel sistema ferroviario europeo; lo sviluppo di obiettivi comuni di sicurezza e di metodi comuni di sicurezza allo scopo di eliminare le norme nazionali e di conseguenza le barriere che ostacolano lo sviluppo di un unico spazio ferroviario europeo; la definizione dei principi per rilasciare, rinnovare, modificare e limitare o revocare i certificati di sicurezza e le autorizzazioni di sicurezza e l'istituzione da parte di ciascun paese dell'UE di un'autorità nazionale preposta alla sicurezza e di un organismo investigativo sugli incidenti e sugli inconvenienti ferroviari ed infine la definizione di principi comuni per la gestione e la supervisione della sicurezza ferroviaria.

La disciplina contenuta nella direttiva si applica al sistema ferroviario nei paesi dell'UE ma non trova applicazione a metropolitane, tram e sistemi di trasporto leggero su rotaia e infrastrutture utilizzate esclusivamente da questi veicoli, reti che non fanno parte del sistema ferroviario dell'UE e che effettuano soltanto servizi passeggeri locali, urbani o suburbani, insieme alle aziende che operano esclusivamente su tali reti.

Nell'ambito delle rispettive competenze ai sensi del diritto dell'Unione europea, l'Agenzia e i paesi dell'UE sono responsabili del mantenimento e del miglioramento della sicurezza ferroviaria con particolare attenzione alla prevenzione degli incidenti¹⁰⁹.

I paesi dell'UE sono altresì tenuti a garantire che le misure relative allo sviluppo e al miglioramento della sicurezza seguano un approccio sistemico e che la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario dell'Unione e del controllo dei rischi che ne derivano incomba ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie.

La valutazione dei livelli di sicurezza, il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza e la conformità con gli altri requisiti di sicurezza vengono stabiliti mediante metodi comuni di sicurezza. In particolare, metodi comuni per la valutazione del rischio, la valutazione della conformità per il rilascio dei certificati di sicurezza e delle autorizzazioni di sicurezza, la vigilanza da parte delle autorità nazionali preposte alla sicurezza e per il monitoraggio da parte delle imprese ferroviarie, dei gestori dell'infrastruttura e degli organismi responsabili della manutenzione delle linee ferroviarie e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi di sicurezza a livello europeo e nazionale.

Gli obiettivi minimi di sicurezza che devono essere raggiunti dal sistema ferroviario europeo nel suo insieme sono stabiliti negli obiettivi comuni di sicurezza. Gli obiettivi

¹⁰⁸ Il regolamento 2020/698 stabilisce misure specifiche e temporanee applicabili al rinnovo e alla proroga del periodo di validità di taluni certificati, licenze e autorizzazioni, nonché al rinvio di determinate verifiche e attività di formazione e addestramento periodiche in risposta alle circostanze straordinarie venutesi a creare con l'epidemia di Covid-19 nei settori dei trasporti stradali, ferroviari e per vie navigabili interne e della sicurezza marittima.

¹⁰⁹ Cfr. G. PRUNEDDU, *Contratto di trasporto ferroviario e diritto dei trasporti: spunti su vecchie questioni nel contesto attuale*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, XV, 2017, p. 123-140.

comuni di sicurezza possono assumere la forma di criteri di accettazione del rischio o di obiettivo dei livelli di sicurezza.

L'accesso alle infrastrutture ferroviarie dell'UE sarà concesso solo alle società in possesso di un certificato di sicurezza unico rilasciato dall'Agenzia o dalle autorità di sicurezza nazionali competenti. Lo scopo del certificato è dimostrare che la società in questione ha posto in essere un proprio sistema di gestione della sicurezza ed è in grado di operare in modo sicuro nell'area di esercizio prevista.¹¹⁰

La direttiva 2016/2370/UE integra il disegno della “Recast”¹¹¹ con la finalità di liberalizzare l'accesso al mercato nazionale dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, e, in questo quadro, completa la riforma della *governance* dei gestori dell'infrastruttura.

Con riguardo a tale ultimo aspetto, il legislatore europeo intende assicurare che alcune funzioni del gestore dell'infrastruttura, in particolare le decisioni relative all'assegnazione delle tracce ferroviarie e all'imposizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, siano - in quanto funzioni essenziali - esercitate in modo imparziale, così da non generare discriminazioni, compromettendo la concorrenza tra operatori.

Si tratta, come è evidente, di una precondizione per il corretto funzionamento del mercato europeo dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri nel quale in numerosi Stati membri, come in Italia, il gestore dell'infrastruttura, seppure costituito come entità giuridica distinta; tuttavia, faccia parte di una holding che controlla anche imprese ferroviarie di trasporto passeggeri o di merci. Su questo punto, come noto, per le finalità di liberalizzazione del mercato interno, la proposta originaria della Commissione europea prevedeva la separazione strutturale del gestore dell'infrastruttura. È proprio questa la prima delle quattro questioni in relazione alle quali riteniamo opportuno suggerire specifiche proposte di modifica dello schema di decreto legislativo.

Al riguardo, la direttiva 2016/2370/UE si prefigge la finalità di evitare che i responsabili delle decisioni inerenti all'esercizio delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura possano, passando alle dipendenze o collaborando con altre entità giuridiche appartenenti al medesimo gruppo verticalmente integrato, esercitare un'influenza determinante sull'indipendenza e l'imparzialità del gestore stesso.

In secondo luogo, per quanto concerne la trasparenza finanziaria del gestore dell'infrastruttura, la direttiva stabilisce che le entrate del gestore dell'infrastruttura derivanti da attività beneficiarie di fondi pubblici, debbano essere utilizzate dal gestore stesso solo per finanziare la propria attività¹¹², e precisa che i dividendi derivanti da tali entrate non possano essere distribuiti a imprese ferroviarie verticalmente integrate nello stesso gruppo al quale appartiene il gestore o alla capogruppo che le controlli entrambe.

In terzo luogo, la direttiva prevede – come eccezione al principio della liberalizzazione dei servizi di trasporto passeggeri via ferrovia – che il diritto delle imprese ferroviarie di entrare nel mercato accedendo all'infrastruttura ferroviaria possa essere limitato qualora ne derivi una compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico.

¹¹⁰ EUR-LEX Direttiva (UE) 2016/798.

¹¹¹ La direttiva 2016/2370/UE integra il disegno della “Recast” ovvero “*rifusione*” con la finalità di liberalizzare l'accesso al mercato nazionale dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, e, in questo quadro, completa la riforma della *governance* dei gestori dell'infrastruttura.

¹¹² Inclusa la gestione e il rimborso dei prestiti.

In quarto luogo si prevede l'istituzione di un sistema comune di informazione e di biglietteria integrata.¹¹³

Nei paragrafi precedenti si è potuto osservare che uno dei principali obiettivi del legislatore europeo nell'ambito dei trasporti ferroviari è stata la creazione di uno spazio comune per tutti i paesi membri. Per realizzarlo concretamente è necessaria una regolamentazione armonizzata tra i Paesi membri, che abbracci sia gli aspetti legati alla sicurezza delle ferrovie sia gli aspetti tecnici di interoperabilità.

Per perseguire efficacemente tali obiettivi è stata istituita L'Agenzia ferroviaria europea (*European Railway Agency* ERA), con il Regolamento n. 881/2004¹¹⁴, successivamente resa operativa nel 2006. Il Regolamento del 2004 è stato di recente abrogato ad opera del Regolamento n. 796 del 2016, adottato nell'ambito del *IV Pacchetto Ferroviario*.

Si può dire sin d'ora che all'Agenzia viene riconosciuto un ruolo più ampio, Il quarto pacchetto ferroviario contiene cambiamenti importanti volti a migliorare il funzionamento dello spazio ferroviario europeo unico attraverso una modifica mediante rifusione della direttiva 2004/49/CE e della direttiva 2008/57/CE, entrambe direttamente correlate ai compiti dell'Agenzia.

Tali direttive prevedono in particolare l'esecuzione di compiti legati al rilascio di autorizzazioni dei veicoli e certificati di sicurezza a livello dell'unione, il che implica un ruolo più ampio dell'Agenzia.

L'Agenzia può inviare raccomandazioni all'attenzione della Commissione relativamente agli indicatori comuni di sicurezza (CSI), ai metodi comuni di sicurezza (CSM) e agli obiettivi comuni di sicurezza (CST) previsti agli articoli 5, 6 e 7 della direttiva (UE) 2016/798. Essa invia raccomandazioni anche al fine di promuoverne la revisione, su richiesta della Commissione o di propria iniziativa. Allo stesso modo risulta essere competente ad emanare linee guida per assistere le autorità nazionali preposte alla sicurezza in merito al controllo delle imprese ferroviarie, dei gestori dell'infrastruttura e di altri soggetti, conformemente all'articolo 17 della direttiva (UE) 2016/798.

Può inviare altresì alla Commissione raccomandazioni sui CSM riguardanti ogni elemento del sistema di gestione della sicurezza che deve essere armonizzato a livello di Unione, conformemente all'articolo 9, paragrafo 7, della direttiva (UE) 2016/798.

Inoltre, emana linee guida e altri documenti non vincolanti per facilitare l'applicazione della legislazione in materia di sicurezza ferroviaria, compresa la prestazione di assistenza agli Stati membri nell'individuazione delle norme nazionali che possono essere abrogate a seguito dell'adozione e/o revisione dei CSM e orientamenti per l'adozione di nuove norme nazionali, o per la modifica di norme nazionali esistenti. L'Agenzia può anche emanare linee guida sulla sicurezza ferroviaria e sulla certificazione di sicurezza, ivi compresi elenchi di esempi di buone prassi, in particolare per i trasporti transfrontalieri e le infrastrutture.

¹¹³ Eur-Lex, Direttiva (UE) 2016/2370.

¹¹⁴ L'Agenzia ha il compito di contribuire sul piano tecnico all'attuazione della normativa comunitaria finalizzata a migliorare la posizione concorrenziale del settore ferroviario potenziando il livello di interoperabilità dei sistemi ferroviari e a sviluppare un approccio comune in materia di sicurezza del sistema ferroviario europeo, nella prospettiva di concorrere alla realizzazione di uno spazio ferroviario europeo senza frontiere, in grado di garantire un elevato livello di sicurezza.

Dalla lettura dell'articolo 13 del Regolamento si rileva come, in realtà, nessuno degli atti dell'Agenzia¹¹⁵ abbia valore immediatamente cogente ma gli stessi ricoprono comunque una funzione di primo piano ai fini della progressiva armonizzazione della materia tramite meccanismi che saranno oggetto di trattazione e che regolano i rapporti tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla sicurezza¹¹⁶.

7. Conclusioni alla luce del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza

Da quanto è stato illustrato nel presente lavoro, si evidenzia la maggiore attenzione¹¹⁷ che l'Unione Europea e i singoli Stati hanno riservato e continueranno a riservare alle reti transeuropee e in particolare al settore ferroviario¹¹⁸.

Si fa presente, inoltre, che con gli ultimi interventi, tra cui senza dubbio figura il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza italiano, gli Stati membri hanno stanziato importanti fondi da destinare al miglioramento delle infrastrutture ferroviarie.

Sul punto, si legge nella Missione 3¹¹⁹ - Componente 1 del PNRR che mette a disposizione oltre 24 miliardi di euro per la rete ferroviaria, che l'Italia mira a rendere, entro il 2026, il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione indicata dall'Unione Europea con le strategie connesse allo European Green Deal¹²⁰ e di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Il PNRR precisa che la predetta componente è dedicata al completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta capacità, all'integrazione fra questi e la rete ferroviaria regionale nonché alla messa in sicurezza dell'intera rete ferroviaria. L'obiettivo principale resta comunque quello di potenziare il trasporto su ferro di passeggeri e merci, aumentando la capacità e la connettività della ferrovia e migliorando la qualità del servizio lungo i principali collegamenti nazionali e regionali, anche attraverso il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri.

Durante il mese di novembre 2021, il Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili e Rete Ferroviaria Italiana hanno sottoscritto l'Aggiornamento 2020/2021 del Contratto di Programma 2017/2021 per la parte degli investimenti che prevede l'assegnazione di ulteriori risorse per un valore di circa 31,7 mld di euro. Più nel dettaglio, per proseguire gli interventi di messa in sicurezza delle linee, sono previsti ulteriori 2.690,46 milioni di euro per contenere i rischi nelle gallerie, nelle zone sismiche e in quelle soggette a dissesto idrogeologico, interventi per la salvaguardia dell'ambiente e la mitigazione del rumore, per la soppressione dei passaggi a livello e per la Cyber security.

¹¹⁵ Sul punto L. LORENZONI, *La regolazione del settore ferroviario nazionale: l'istituzione dell'Autorità indipendente dei trasporti, la mancata indipendenza del gestore della rete e la sanzione della Corte di Giustizia*, in *www.apertacontrada.it*, 2013, p. 1.

¹¹⁶ In Italia l'ANSF.

¹¹⁷ Commissione europea, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_it.

¹¹⁸ Cfr. A. AIT ALI, J. ELIASSON, *European railway deregulation: an overview of market organization and capacity allocation*, in *Transportmetrica A: Transport Science*, 2021.

¹¹⁹ Le proposte di interventi infrastrutturali e tecnologici nel settore ferroviario consistono nello: sviluppo dell'alta velocità/capacità e alla velocizzazione della rete ferroviaria per passeggeri e merci; completamento dei corridoi ferroviari TEN-T; completamento delle tratte di valico; potenziamento dei nodi, delle direttrici ferroviarie e delle reti regionali; riduzione del gap infrastrutturale Nord-Sud.

¹²⁰ In particolare la "strategia per la mobilità intelligente e sostenibile", pubblicata il 9 Dicembre 2020.

Nuove risorse per 3.561,63 milioni di euro sono finalizzate all'ammodernamento tecnologico e 2.362,39 milioni per la valorizzazione delle reti regionali per il rilancio del TPL e 186,70 milioni di euro per il programma di ripristino e riapertura delle linee turistiche. Per il potenziamento e sviluppo infrastrutturale delle aree metropolitane sono previsti ulteriori 1.975,88 milioni di euro.

Prosegue, inoltre, il cosiddetto "*Piano Stazioni*" con le iniziative "*Smart and easy station*" e lo sviluppo degli "*Hub intermodali*" per migliorare l'accessibilità al trasporto ferroviario in un contesto di rigenerazione urbana e dell'intero sistema di mobilità. Il programma è finalizzato allo sviluppo, alla riqualificazione, all'accessibilità e all'efficientamento energetico di stazioni e nodi ferroviari, che svolgono funzione di Hub della mobilità, e di linee metropolitane da potenziare o riqualificare.

Allo sviluppo dell'intermodalità sono destinati 869,73 milioni di euro per avviare la realizzazione dei collegamenti ferroviari con gli aeroporti di Bergamo, Brindisi, Olbia e Trapani e per l'ulteriore potenziamento dei collegamenti al porto di Taranto e ai terminali merci di Bari Lamasinata, Brindisi, Vado Ligure, Brescia e l'adeguamento degli impianti di Rosarno e San Ferdinando¹²¹.

Risorse per 17.300,27 milioni di euro sono previste per investimenti di potenziamento e sviluppo infrastrutturale direttrici volti a garantire una connettività "*a rete*" su tutte le principali direttrici interpolo lungo i corridoi «core» della rete TEN-T con l'obiettivo di aumentare il numero di capoluoghi collegati tra loro in meno di 4 ore e mezza. In particolare, a Nord si potenzieranno le tratte ferroviarie Milano-Venezia, Verona-Brennero e Liguria-Alpi, migliorando i collegamenti delle aree a nord delle Alpi con i porti di Genova e Trieste per servire i traffici oceanici; al Centro si rafforzeranno due assi Est-Ovest (Roma-Pescara e Orte-Falconara) riducendo significativamente i tempi di percorrenza e aumentando la capacità; verrà potenziata la velocizzazione della linea tirrenica e adriatica da Nord a Sud, secondo il principio "*più elettronica e meno cemento*". Si estenderà l'Alta Velocità al Sud, con il completamento della direttrice Napoli-Bari, l'avanzamento ulteriore della Palermo-Catania-Messina e i primi lotti funzionali delle direttrici Salerno-Reggio Calabria e Taranto-Potenza Battipaglia. Infine, ulteriori 2.768,90 milioni di euro sono destinati alla prosecuzione degli investimenti per lo sviluppo dei corridoi europei. In particolare, sono previsti interventi sull'Asse orizzontale AV/AC Brescia-Verona-Vicenza-Padova, il completamento del finanziamento della tratta Verona-bivio Vicenza, dell'Attraversamento di Vicenza sul Corridoio Mediterraneo e la progettazione della Vicenza-Padova.

Dal lavoro svolto si mette in evidenza, altresì, la maggiore attenzione che l'Unione Europea rivolge nei confronti della sostenibilità ambientale in materia di infrastrutture: garantire una maggiore efficienza del trasporto ferroviario equivale, infatti, a un minore utilizzo del trasporto su gomma. Quest'ultimo rappresenta, nel momento dell'elaborazione del presente articolo, una delle maggiori fonti di inquinamento al mondo.

L'Agenzia europea dell'ambiente¹²² ha rilevato che nel settore dei trasporti le autovetture, furgoni, camion e autobus producono oltre il 70 % delle emissioni di gas a effetto serra

¹²¹ <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/mims-rfi-firmato-laggiornamento-2020-2021-del-contratto-di-programma-2017-2021>.

¹²² L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) è un'agenzia dell'Unione europea il cui compito è fornire informazioni indipendenti e qualificate sull'ambiente. L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) opera con l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile e contribuire al conseguimento di miglioramenti significativi

generate dai trasporti mentre la quota restante proviene principalmente dal trasporto marittimo e aereo¹²³.

Da quanto suddetto si comprendono facilmente le ragioni poste alla base delle politiche europee incentrate verso un migliore sviluppo della rete ferroviaria e verso una maggiore sostenibilità e tutela ambientale.



Figura 2: I benefici degli investimenti ferroviari¹²⁴

e misurabili dell'ambiente in Europa, fornendo ai responsabili delle decisioni politiche e al pubblico informazioni tempestive, mirate, pertinenti e attendibili.

¹²³ I trasporti consumano un terzo di tutta l'energia finale nell'UE. La maggior parte di questa energia proviene dal petrolio ciò significa che i trasporti sono responsabili di gran parte delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE e contribuiscono in larga misura ai cambiamenti climatici.

¹²⁴ Fonte: www.mit.gov.it.

Promossa da:

demetra
CENTRO STUDI