



# **REGOLAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO**

## **QUALI SCENARI PER LA MOBILITÀ IN EUROPA?**

*Attribuzioni e ringraziamenti*

Lo studio è stato realizzato grazie alla preziosa collaborazione di un gruppo di lavoro composto da:

- On. Michele Giardiello, coordinatore
- PhD. Enrico Leonardo Camilli, autore del III e del IV Capitolo
- Dott. Fabio Di Fonzo, Autore del III e del V paragrafo del II Capitolo
- Avv. Francesco Ciro Scotto, autore del IV paragrafo del II capitolo
- PhD. Stefano Verde, autore del I Capitolo e del I e II paragrafo del II Capitolo

## Introduzione

Le infrastrutture di trasporto rappresentano il sistema nervoso centrale della mobilità di un Paese e di riflesso la condizione indispensabile per la sua crescita economica.

Nel contempo il bisogno di spostarsi costituisce un'antica esigenza dell'uomo che l'economia moderna e le sue regole hanno reso sempre più rilevante, al punto da trasformarlo in bisogno codificato, oltre che dal buon senso giuridico e sociale, anche da una serie di disposizioni di rango primario, prima fra tutte quella dell'art. 16 della Costituzione, che ne garantisce e tutela la libertà.

In tale contesto l'analisi della regolazione delle infrastrutture di trasporto è finalizzata a verificare l'esistenza di regole efficaci per garantire una concorrenza effettiva all'interno del mercato. A ben vedere, tuttavia, si tratta di un'analisi complessa, in quanto le infrastrutture di trasporto presentano tutte le peculiarità tipiche dei servizi a rete, contraddistinti, per lo più, da una serie di monopoli naturali.

Tali monopoli impongono un assetto di regole più articolato in cui la "semplice" privatizzazione o liberalizzazione non è da sola sufficiente a raggiungere l'obiettivo.

Questa consapevolezza e l'esigenza di salvaguardare importanti interessi interconnessi ai trasporti come la libertà di iniziativa economica, il rilancio del sud del Paese, l'integrazione, la sfida europea, ha fatto sì che l'impresa pubblica, negli anni passati, intervenisse direttamente sul mercato e raggiungesse tutti gli obiettivi con proprie risorse riassorbendo poi le perdite con sussidi statali.

Se, in passato, tuttavia, la tutela di alcuni valori è stata garantita attraverso il ricorso a sussidi pubblici, l'intervento comunitario e le conseguenti liberalizzazioni degli anni 90, oggi ci vietano di continuare a seguire tale *modus operandi*.

Tutto ciò non può, però, comportare la rinuncia a far valere anche gli altri interessi coinvolti nell'attività di trasporto, *in primis* il diritto alla mobilità, le prerogative strategiche, quelle ambientali.

Al contrario anche seguendo la logica giuridica che ha portato all'adozione delle disposizioni comunitarie, la liberalizzazione, se ben applicata, dovrebbe rappresentare un'occasione per rafforzare l'effettività del diritto alla mobilità, attraverso un miglioramento della qualità del servizio.

Per realizzare questo obiettivo è necessario che le imprese presenti sul mercato possano sfidarsi sul terreno dell'efficienza. In altri termini, quello che si chiede alle norme regolatorie è di creare un mercato che garantisca ai suoi attori una competizione ad "armi pari".

Perché la competizione ad "armi pari" rappresenta, probabilmente, la più efficace condizione per la tutela dei consumatori.

Questa la teoria che, per certi versi, mette tutti d'accordo. Poi, tuttavia, quando si entra nello specifico e ci si chiede quale sia la più efficace forma di regolazione (Ministeriale, autorità indipendente), le opinioni incominciano a divergere. Da qui l'importanza di questo studio il cui ragionamento cerca proprio di capire quale sia la migliore forma di regolazione applicabile al settore trasporti.

Il tema è ovviamente complesso e la sua trattazione ha richiesto l'illustrazione di alcune nozioni preliminari che potessero essere di supporto allo sviluppo delle argomentazioni finali.

In via preliminare, considerata la natura peculiare delle reti di trasporto, si è ritenuto utile offrire una breve introduzione alle principali caratteristiche economiche delle industrie o dei servizi a rete nel loro complesso, in modo da cogliere i fondamentali problemi che emergono e che devono essere risolti dalla regolazione economica (1), per garantire l'efficienza e/o la competitività dei diversi settori.

Successivamente si è scelto di passare in rassegna le principali tipologie di infrastrutture di trasporto (ferroviario, aeroportuale, ecc.) anche attraverso un'analisi incrociata dei diversi processi di liberalizzazione che hanno interessato il nostro Paese al pari degli altri membri dell'Europa.

L'illustrazione dei diversi comparti, ha cercato di concentrarsi in modo particolare sui diversi modelli di regolazione, sottolineandone, laddove possibile, pregi e difetti anche talvolta mediante un confronto incrociato tra "norme e tariffe".

---

(1) Per il lettore che volesse approfondire i temi della regolazione economica nelle industrie e nei servizi a rete, si rimanda, tra i molti testi, al libro di G. Marzi, L. Prosperetti, E. Putzu, *La Regolazione dei Servizi Infrastrutturali*, Bologna, 2001 ed al testo di R. Baldwin e M. Cave, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford, 1999.

---

Sotto questo aspetto lo studio ha provato a tener conto delle principali peculiarità che caratterizzano le diverse modalità (autostradale, ferroviario, portuale, aeroportuale, tpl).

Dall' analisi della disciplina nazionale si è poi, passati ad uno studio dei principali modelli di regolazione esistenti in Europa attraverso un confronto incrociato delle diverse scelte operate a seguito dei processi di liberalizzazione.

Il capitolo conclusivo sintetizza i contenuti derivanti dal lavoro svolto, che noi consideriamo una buona base per confronti su un tema che raccoglie opinioni non sempre condivise.

# CAPITOLO 1

## L'ECONOMIA DEI SERVIZI A RETE

### 1.1. Peculiarità economiche e giuridiche dei servizi a rete

Le industrie a rete giocano un ruolo fondamentale nelle economie moderne dei paesi sviluppati, sia da un punto di vista economico che sociale. Si pensi ad esempio all'importanza del settore energetico, delle telecomunicazioni ed informazione, dei trasporti per la qualità della vita di ciascun cittadino e per le attività di tutti i giorni. In chiave puramente economica, si stima che il contributo delle industrie a rete alla composizione del PIL dell'Unione Europea a 25 membri si attesti oggi a circa il 10%, mentre analizzando il trend degli ultimi 15 anni, i settori a rete mostrano un pressoché continuo aumento della loro importanza.

Tutti questi settori esibiscono la caratteristica propria delle *network industries*, ossia avvalersi di un'infrastruttura di rete per poter fornire il servizio. Nel caso di settori come trasporti ed energia l'infrastruttura essenziale è di tipo fisico, costituita da strade, ferrovie, gasdotti o rete di trasmissione elettrica. Diverso è invece il caso del settore delle comunicazioni mobili o dell'informazione, in cui la rete in senso stretto può essere immateriale, ma si serve comunque di infrastrutture fisiche che permettono l'accesso, la creazione e l'esistenza stessa della rete. Una prima classificazione tra reti può dunque essere fondata sulla loro configurazione fisica.

Secondo una definizione generale e semplice, la rete può essere identificata come un insieme di nodi e di linee di interconnessione organizzato in modo da rendere possibile il trasferimento di beni o servizi (es. passeggeri, merci, acqua, elettricità, gas, informazioni, suoni, dati, ecc.).

In base alla struttura della rete si può quindi procedere ad una seconda classificazione, in reti *one-way* (o monodirezionali) e reti *two-way*. Le reti monodirezionali sono quelle infrastrutture che prevedono il flusso di beni e servizi in un solo senso, come nel caso della rete idrica. Reti bidirezionali sono invece quelle in cui gli operatori si servono sia della propria rete che di quella dei concorrenti e devono quindi garantire l'accesso alla propria rete e il diritto di poter accedere all'infrastruttura degli altri operatori. È questo il caso dei servizi di telecomunicazione mobile, ad esempio. Si comprende quindi come

la struttura della rete e la sua classificazione in una delle tipologie di cui sopra non sia un esercizio fine a sé stesso, ma il primo passo per comprendere il tipo di regolazione da adottare in ciascun settore, a seconda delle esigenze di accesso alla rete, di uso dell'infrastruttura essenziale e delle caratteristiche del servizio da offrire al cliente finale.

Perché le industrie a rete hanno da sempre meritato un'attenzione particolare da parte dei legislatori comunitari e nazionali, delle autorità antitrust e di regolazione, rispetto alle altre industrie? È proprio l'infrastruttura di rete che ha reso necessarie una pervasiva regolazione ed un'attenzione speciale. Nella maggior parte dei casi, la rete non è replicabile a condizioni economiche e la minimizzazione dei costi impone al settore di realizzare una sola infrastruttura da metter in condivisione tra tutti gli operatori del settore.

Da un lato, quindi, l'infrastruttura di rete viene ricondotta al concetto di *essential facility*, istituto giuridico di diritto industriale che impone l'obbligo al proprietario della rete di concederne l'utilizzo a certe condizioni a terzi, qualora sussistano i seguenti requisiti:

- 1) la risorsa deve essere essenziale per lo svolgimento di un'attività;
- 2) la risorsa deve essere insostituibile (perché la duplicazione avverrebbe a costi tali da rendere impossibile la fornitura del servizio da parte di un nuovo entrante);
- 3) non devono sussistere obiettive ragioni che giustificano un rifiuto da parte del soggetto titolare della risorsa.

Nasce così la disciplina dell'accesso e dell'abuso di posizione dominante derivante da un uso discriminatorio dell'*essential facility*. È importante però sottolineare come non tutte le infrastrutture necessarie per la fornitura di un servizio si debbano considerare come essenziali: non lo sono ad esempio quelle infrastrutture che seppur indispensabili possono essere sostituite da altre infrastrutture, né quelle che sono replicabili a condizioni economiche.

Dall'altro lato, proprio per le caratteristiche di cui sopra, i settori a rete sono spesso stati trattati come monopoli naturali, ossia àmbiti in cui l'efficienza poteva essere raggiunta solo affidando l'intera gestione del servizio ad un solo operatore. La teoria economica insegna infatti che nel caso dei monopoli naturali la caratteristica della subadditività (2) dei costi rende più efficiente e

---

(2) Si ha subadditività quando i costi supportati da un'unica impresa per la produzione di una data quantità di beni o servizi sono inferiori a quelli che dovrebbero supportare due o più imprese per produrre la stessa quantità.

preferibile che sia un solo soggetto ad occuparsi dell'attività. Il modello del monopolio naturale è stato così applicato in tutte le industrie a rete europee fino alla fine degli anni '80, quando i primi processi di liberalizzazione hanno cominciato a fare la loro comparsa nei paesi di maggiore ispirazione liberista. Prima delle liberalizzazioni, il settore elettrico, quello del gas, della telefonia, delle ferrovie erano di competenza di un monopolista, incaricato di occuparsi di tutta la filiera verticale delle attività di fornitura del servizio, tra cui anche la proprietà, la gestione, lo sviluppo dell'infrastruttura di rete.

Dagli anni '90, l'impeto comunitario ha spinto verso la liberalizzazione dei settori a rete. Il paradigma del monopolio naturale è stato progressivamente abbandonato e l'approccio è stato quello di separare verticalmente la filiera, introducendo la concorrenza nelle fasi a monte o a valle dell'infrastruttura di rete, ma garantendo l'accesso e l'uso della rete a tutti gli operatori attivi sul mercato. Secondo questo paradigma, i caratteri del monopolio vengono mantenuti solo per la rete, affidata ad un unico operatore che si occupa della sua gestione. In base al soggetto cui viene affidata la rete ed alle regole più o meno stringenti adottate, si configurano diverse strutture di separazione verticale (*unbundling*).

La forma più blanda è quella della *separazione contabile*, che impone alle imprese integrate di tenere una contabilità strettamente separata per quanto concerne la gestione della rete e per le altre attività, così da poter permettere alle autorità di regolazione di controllare che l'accesso alla rete sia garantito a condizioni non discriminatorie, che non siano adottate strategie di *price squeezing* (3) ai danni dei concorrenti, od ancora che l'impresa integrata non adotti soluzioni contabili tali da configurare fenomeni di sussidi azione incrociata.

È poi prevista la forma della *separazione manageriale*, che impone all'azienda integrata di dedicare alla gestione della rete un *management* differente da quello che si occupa delle altre attività, cercando quindi di separare la gestione

---

(3) La teoria economica definisce strategie di *price squeezing* quei comportamenti attraverso i quali un operatore che sia nel contempo proprietario della rete ed erogatore del servizio, pratici nei confronti di altri erogatori del servizio prezzi elevati per l'utilizzo della propria infrastruttura. In altri termini un'impresa verticalmente integrata (che quindi detenga la proprietà dell'infrastruttura di trasporto e nel contempo svolga materialmente attività di servizio) potrebbe, dovendo sostanzialmente pagare "se stessa" o una società del proprio gruppo, potrebbe scegliere di mantenere molto elevati i costi dell'infrastruttura, anche a dispetto di altre società del medesimo gruppo, confidando poi sulla possibilità di restituire o ridistribuire, con diverse formule contabili, all'interno del gruppo quanto percepito in eccesso.



ordinaria dell'infrastruttura essenziale dalla gestione quotidiana delle altre attività nel settore.

Terza forma, più decisa delle due precedenti, è quella della *separazione legale* (4). In base a questo modello, si richiede all'impresa verticalmente integrata di costituire un nuovo soggetto legale cui affidare le attività inerenti l'infrastruttura di rete, cercando quindi di disgiungere ancora maggiormente la gestione della rete dalle altre fasi della filiera.

L'ultimo tipo è la *separazione proprietaria*. In questo caso l'impresa integrata deve cedere la gestione e la proprietà dell'infrastruttura della rete ad un soggetto indipendente dalla stessa, ed il livello di separazione è, come facilmente comprensibile, massimo.

Da un confronto tra i differenti tipi di *unbundling*, è comprensibile come, in particolar modo nel caso delle separazioni più "blande", sia necessario l'intervento delle autorità di regolazione per definire modalità di accesso all'infrastruttura e per dettare regole attraverso cui l'impresa verticalmente integrata, che gestisce anche l'infrastruttura essenziale al servizio, non possa sfruttare questa sua peculiarità a proprio vantaggio ed a discapito dei concorrenti a monte o a valle della filiera, con comportamenti abusivi.

**Tabella 1 - Quadro riassuntivo delle caratteristiche di alcuni settori a rete**

<i>Comparto</i>	<i>Ferroviario</i>	<i>Energia</i>	<i>Telecomunicazioni</i>	<i>Servizi Idrici</i>
<b>One Way/Two Way</b>	Two Way	One Way	Two Way	One Way
<b>Duplicabilità nella rete</b>	Impossibile	Impossibile	Possibile (Telefonia Mobile, Digitale)	Impossibile
<b>Tipologia</b>	Fisica	Fisica	Fisica/Immateriale	Fisica

---

(4) Il caso più importante di separazione legale adottato in Italia ha riguardato il settore del trasporto ferroviario. Dal 2001 si è infatti proceduto ad una separazione legale dell'infrastruttura di rete dal gestore dei servizi del trasporto ferroviario. Oggi, la holding statale (Ferrovie dello Stato) controlla sia la società incaricata di gestire la rete (RFI) che quella incaricata di svolgere i servizi di trasporto passeggeri e merci (Trenitalia).

## 1.2. Le formule di regolazione: *cost plus* e *price cap*

In modo propedeutico alla discussione che sarà sviluppata nel prosieguo del lavoro, incentrata in modo specifico sul mercato dei trasporti, è importante anche offrire un'analisi semplice delle due più classiche politiche di regolazione dei prezzi in quei contesti di mercato regolamentato, come i monopoli naturali: il metodo *cost-plus* (o *cost of service regulation* o *rate of return regulation*) ed il metodo *price-cap* (o *incentive regulation*). (5)

Il metodo *cost-plus* è stato particolarmente impiegato nel passato, ma è ancora in uso in diverse realtà geografiche e merceologiche ed è finalizzato a permettere che il regolatore controlli la variabile profitto del monopolista/soggetto regolato, sulla cui base vengono fissati dal regolatore i prezzi finali. Questi infatti vengono stabiliti in modo da garantire agli operatori la piena copertura dei costi ed un adeguato tasso di rendimento sugli investimenti effettuati. Si può quindi dedurre che il regolatore, in questo caso, dovrebbe idealmente poter conoscere in modo esatto tutti i costi sopportati dal soggetto regolato.

Le critiche mosse al metodo *cost-plus* riguardano principalmente la possibilità accordata al soggetto regolato di adottare comportamenti opportunistici sfruttando le asimmetrie informative esistenti tra regolatore e regolato.

Anzitutto, il soggetto regolato non troverebbe alcun incentivo a perseguire l'efficienza produttiva, poiché la copertura dei propri costi è garantita dal metodo in esame. In secondo luogo, il soggetto regolato potrebbe trovare una forte convenienza a sovra-investire rispetto alle proprie reali necessità, in virtù di un tasso di ritorno riconosciuto dal regolatore che sia superiore al costo del capitale. Ancora, la discrezionalità riconosciuta al regolatore in relazione alla periodicità degli aggiornamenti del prezzo regolato è vista come un fattore di incertezza negativo per la programmazione degli investimenti.

Dalla metà degli anni '80 ha invece assunto un peso sempre più importante il metodo del *price-cap* o regolazione incentivante. Questa tipologia di regolazione di prezzo differisce da quella precedentemente presentata per il fatto che il controllo del regolatore non è focalizzato sui profitti del soggetto regolato, come in precedenza, ma sui livelli di prezzo (6). Il calcolo dei prezzi avviene periodicamente (ovviando così alla discrezionalità del regolatore ed all'incertezza che ne deriva) e si basa inizialmente sui costi riconosciuti dal regolatore. Dopo il primo anno, i prezzi potranno essere aggiornati per una

---

(5) Per una approfondita analisi dei due metodi qui sommariamente esposti, si rimanda a G. Marzi, L. Prosperetti, E. Putzu, op. cit., pp. 217 e ss.

(6) Cfr. A. Clò, *Appunti di economia industriale*, Bologna, 2005, pp. 353 e ss.

percentuale massima che tenga conto del tasso di inflazione annuale registrato, diminuito di un tasso programmato di incremento della produttività.

Secondo questo schema, il soggetto regolato dovrebbe poter recuperare i maggiori costi imputabili all'inflazione solo impegnandosi anche in interventi di miglioramento dell'efficienza produttiva. Troverebbe inoltre un incentivo a perseguire un miglioramento dell'efficienza del proprio servizio/attività maggiore di quello decretato dal regolatore secondo il meccanismo *cost-plus*, poiché gli incrementi addizionali di produttività si trasformano in minori costi e maggiori profitti per il soggetto regolato.

Questo meccanismo risponde efficacemente alle principali critiche che erano state mosse al criterio del *cost-plus*, tuttavia emergono altri problemi con l'impiego del metodo *price-cap*. La principale criticità in questo caso è lo scarso incentivo fornito ai nuovi investimenti ed alla qualità del servizio: il metodo del *cap* per sua natura spinge il soggetto regolato ad adottare un orizzonte di breve periodo per le sue scelte, coincidente al più con il periodo regolatorio (in genere pari a 5 anni), e ad investire solo in misure capaci di incidere sulla propria efficienza di costo, e quindi a svantaggio degli investimenti in nuove infrastrutture, capacità addizionale o degli interventi volti a migliorare la qualità del servizio offerto agli utenti.

Il *price-cap* non è quindi la panacea di tutti i problemi della regolazione di prezzo, né è un metodo di facile applicazione come semplice è la sua formulazione teorica. L'esperienza nazionale e comunitaria in diversi settori, tra cui quello dei trasporti, mostra ad esempio come all'intervento regolatorio sul prezzo si renda così necessario anche un intervento del regolatore sulla qualità del servizio, sulle variabili inerenti la sicurezza dello stesso od ancora interventi a stimolo diretto degli investimenti in nuove capacità ed infrastrutture.

Una breve introduzione economica dei servizi a rete, ed in particolare nel caso del settore dei trasporti, non può poi prescindere da alcuni concetti di base come quello delle *esternalità*. Le esternalità si verificano quando il sistema dei prezzi non tiene adeguatamente in considerazione gli effetti (diretti ed indiretti) su parti terze o sulla collettività che si associano allo svolgimento di una determinata attività (7). L'esempio più classico è quello dell'inquinamento associato ad una specifica attività di produzione, laddove il soggetto che svolge l'attività non incorpora nel proprio modello decisionale anche l'effetto (negativo) dell'inquinamento sulla collettività. Per ovviare a questa situazione

---

(7) Cfr. *ibidem*, pp. 135 e ss.

subottimale, il costo (ricavo) associato alle esternalità negative (positive) deve essere internalizzato, ad esempio, nella funzione di costo (o di profitto) dell'operatore, in modo che il soggetto razionale possa decidere di raggiungere quel livello di produzione ottimale pur valorizzando anche il costo imposto alla collettività.

Con particolare riferimento alle *network industries*, esiste poi un particolare tipo di esternalità, le *esternalità di rete*. Nel caso delle esternalità di rete positive, il valore di un bene per ciascun soggetto aumenta con l'incremento del numero di individui od utenti che posseggono lo stesso bene (esternalità di rete positive e dirette), o all'aumentare dei beni complementari a quello posseduto (esternalità di rete positive e indirette). Il tipico esempio di esternalità di rete positive è rappresentato dal numero di utenti di una rete di telefonia mobile. In virtù ad esempio dei vantaggi di costo offerti per le chiamate rivolte ad utenti della propria rete, l'utilità per ciascun individuo aumenta all'aumentare del numero di utenti che già hanno sottoscritto un contratto di servizio con un determinato operatore di telefonia.

Come nel caso delle esternalità più generiche, anche le esternalità di rete possono essere negative: è questo il caso in cui l'utilità di una rete diminuisce all'aumentare del numero di utenti che utilizza tale infrastruttura. L'esempio più immediato, e anche più interessante nel contesto del nostro lavoro, è il caso dei fenomeni di congestione, poiché all'aumentare del numero di utenti che utilizzano la stessa infrastruttura (es. rete autostradale), il beneficio che ciascun utente può trarre dal suo uso diminuisce, ad esempio aumentando il tempo di percorrenza ed il consumo di carburante.

Appare già evidente come nel caso del settore dei trasporti, considerare le esternalità imposte alla collettività diventa un esercizio importante per dare una valutazione completa del costo associato a ciascuna modalità di trasporto. Questo è il motivo per cui le istituzioni europee nell'ultimo decennio hanno sempre spinto verso l'internalizzazione dei costi sociali, ossia verso un sistema di *pricing* dell'utilizzo delle infrastrutture di trasporto che includa una valorizzazione economica anche per i costi imposti alla collettività (es. inquinamento) ed ai terzi (es. congestione) e che quindi stimoli razionali scelte degli utenti che considerino anche tali variabili. Questo orientamento, tuttavia, incontra ancora molti ostacoli, nonostante la tecnologia offra soluzioni sempre più accurate per una migrazione verso tariffazioni dell'uso delle infrastrutture comprensive anche dei costi sociali. Dalla mancata internalizzazione dei costi sociali ambientali nelle funzioni di utilità di ciascun utente, ad esempio, deriva la scelta socialmente subottimale di utilizzare forme di mobilità meno costose ma più inquinanti.

Similmente, dalla mancata internalizzazione e valorizzazione economica delle esternalità derivanti da fenomeni di congestione deriva un uso poco oculato delle infrastrutture di rete proprio in quelle fasce temporali in cui è più probabile l'insorgere di tali fenomeni.

Tale fenomeno è destinato, almeno dal punto di vista strettamente ambientale, a produrre inefficienze. Si pensi al fatto che il trasporto merci viaggia oggi in Italia prevalentemente su gomma, mentre soltanto una minima parte viaggia su rotaia. Tutto ciò dipende anche dal fatto che i costi esterni non ricadono direttamente su chi li produce. La scelta degli utenti di ricorrere all'utilizzo di tir è certamente condizionata dal fatto che il trasporto su gomma consente di consegnare la merce fino all'ultimo miglio, tuttavia può anche essere il frutto di gestioni inefficienti sul servizio su ferrovia. (8)

---

(8) Sull'internalizzazione dei costi esterni delle attività di trasporto, la Commissione europea dovrebbe pronunciarsi entro l'autunno 2008, così come richiesto dal Consiglio europeo. Nel quadro di riferimento di questa iniziativa, è stato recentemente prodotto un manuale per la stima dei costi esterni associati all'attività di trasporto merci e passeggeri, M. Maibach, C. Schreyer, D. Sutter (INFRAS) H.P. van Essen, B.H. Boon, R. Smokers, A. Schroten (CE Delft) C. Doll (Fraunhofer Gesellschaft – ISI) B. Pawlowska, M. Bak (University of Gdansk), *Handbook on estimation of external cost in the transport sector - Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport (IMPACT)*, Delft, 2007, disponibile sul sito della Commissione all'indirizzo [http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/doc/2008\\_01\\_15\\_handbook\\_external\\_cost\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/doc/2008_01_15_handbook_external_cost_en.pdf).

## CAPITOLO 2

### LA REGOLAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA

#### 2.1. La ferrovia

La rete ferroviaria italiana si estende per oltre 16.000 km, di cui 6.000 km circa sono di linee ferroviarie fondamentali, e circa 9400 km sono linee complementari. Ancora, circa 7.000 km sono di linee a doppio binario, mentre la rimanente parte delle linee ferroviarie in attività sono a semplice binario. Inoltre, il trasporto ferroviario si avvale anche di 2.300 stazioni e movimenta in un anno (343 milioni di treni/KM).

**Tabella 2 - Numero totale di passeggeri in alcuni Paesi europei (in migl. pax)**

	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>% 1995/2005</i>
<i>Germania</i>	1.366.620	1.712.080	2.139.569	56,6%
<i>Spagna</i>	365.503	438.872	615.921	68,5%
<i>Francia</i>	740.847	849.792	975.384	31,7%
<i>ITALIA</i>	453.065	478.200	759.863	67,7%

**Fonte: Eurostat (2008)**

Numeri importanti che fanno fin da subito capire la rilevanza del trasporto ferroviario in Italia e della sua rete, quale infrastruttura essenziale. Fino alla fine degli anni '90 la struttura di mercato prevalente è stata quella del monopolio naturale, secondo cui l'intera filiera del trasporto ferroviario era affidata a Ferrovie dello Stato.

Con il decreto legislativo n. 277 del 1998, e successivamente con il decreto legislativo 146/1999, si è avviata la liberalizzazione del settore, sotto la spinta del legislatore comunitario. Dal 2001, infatti, si è proceduto ad una separazione legale dell'infrastruttura di rete dal gestore dei servizi di trasporto ferroviario.

Il risultato è che le attività dell'ex monopolista (*incumbent*) sono state separate legalmente, dando origine ad una *holding* statale (Ferrovie dello Stato Spa) che controlla sia *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI), società incaricata della realizzazione e dello sviluppo della rete ferroviaria a livello nazionale, sia la principale società attiva nei servizi di trasporto ferroviario passeggeri e merci (Trenitalia).

È immediato comprendere che la scelta di una separazione societaria, ma non proprietaria, abbia destato dubbi e critiche, in quanto FS Holding si trova a controllare sia l'infrastruttura essenziale che il principale operatore del settore. Si segnala altresì l'esistenza di un secondo gestore della rete ferroviaria, *Ferrovie Nord Milano*, seppur sia competente solo per una porzione molto limitata della rete e in un'area circoscritta.

La mancanza di separazione proprietaria tra rete e maggior operatore, come esplicitato meglio nel primo capitolo, può portare all'insorgere di conflitti di interessi in capo all'operatore e gestore della rete, con i prevedibili effetti negativi sul grado di concorrenza del settore e sull'ingresso di operatori concorrenti, sia per il comparto passeggeri che per il servizio merci (9).

Compito di RFI, in qualità di gestore della rete nazionale e titolare di una concessione per 60 anni con lo Stato italiano, è assegnare la capacità di infrastruttura agli operatori che ne fanno richiesta in termini di tracce orario; produrre quindi gli orari di circolazione dei convogli; progettare, costruire, sviluppare e mantenere la rete ferroviaria; certificare il materiale rotabile e le infrastrutture al fine di garantire la sicurezza della circolazione.

Per quanto concerne il canone di utilizzo dell'infrastruttura di RFI, la legge nazionale dispone che il corrispettivo sia da calcolarsi in modo da coprire i costi, intesi tuttavia solo come i costi sottesi alla gestione dell'infrastruttura di rete e della circolazione, escludendo quindi gli oneri connessi allo sviluppo ed alla manutenzione dell'infrastruttura nazionale. Alla copertura di tali voci di costo di RFI contribuisce invece lo Stato, così come definito di concerto con il gestore della rete in base ad un accordo di programma, della durata minima di tre anni (10).

La separazione societaria di RFI e la forma di finanziamento della stessa, influisce anche sulla qualità del servizio reso dal gestore dell'infrastruttura. La scelta tra un modello del tipo *rate of return (ROR)/cost-plus* o del tipo *price cap*

---

(9) Cfr. A. Giuricin, *Liberalizzare le ferrovie: gli esempi europei ed il ritardo italiano*, in *IBL Briefing Paper*, n. 49, 2007, disponibile su:

[http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_49\\_Ferrovie.pdf](http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_49_Ferrovie.pdf)

(10) Cfr. A. Nuzzi, *La regolazione della qualità della rete ferroviaria: l'impatto della riforma comunitaria in Italia*, in *L'Industria*, 2005/1, pp. 57–85.

muove, come noto, anche dal tipo di incentivi che si vogliono trasmettere al soggetto regolato. Nel caso di un meccanismo ROR il gestore dell'infrastruttura potrebbe avere incentivo a sovra-investire ed a garantire un servizio sovra-ottimale, consapevole comunque della copertura dei propri costi. Con un modello di *price cap*, al contrario, il gestore della rete potrebbe cercare di aumentare il proprio margine di profitto proprio dall'erosione degli investimenti in qualità.

In assenza di una regolazione adeguata, quindi, la separazione verticale della filiera dei trasporti ferroviari rischia di condurre a situazioni comunque non ottimali per quanto concerne gli investimenti nella rete, problema che non è comunque tipico del solo settore in esame ma si estende anche alle altre industrie a rete (11).

Ritornando così alle tariffe d'accesso e d'uso dell'infrastruttura di RFI, esse sono stabilite in base alle disposizioni del Ministero dei trasporti e calcolate in modo non discriminatorio. Alla determinazione della tariffa dovuta ad RFI concorrono diverse componenti. La rete, ad esempio, è stata classificata in rete fondamentale, complementare e nodi urbani ed il canone di utilizzo di ciascuna categoria di linee ferroviarie cambia. Inoltre, una seconda componente della tariffa d'uso dipende dalle caratteristiche del convoglio utilizzato per il servizio di trasporto, o dal consumo energetico sotteso al servizio di trasporto.

Il canone si compone così della somma di tre componenti:

- costo di accesso a ciascuna tratta ed ogni nodo della rete utilizzati dall'operatore;
- costo in funzione dei chilometri di percorrenza e del tempo di percorrenza su ciascuna tratta utilizzata per il servizio di trasporto;
- costo commisurato all'utilizzo di energia elettrica.

Per quanto riguarda invece la regolazione del servizio di trasporto di media-lunga percorrenza la delibera Cipe 173/99 ha stabilito un sistema di *price-cap* volto a stimolare efficienza e qualità nel servizio di trasporto ferroviario. Tale sistema, pur vigente, non è però stato applicato in modo univoco e costante così da garantire all'operatore dei servizi di trasporto un chiaro incentivo volto al miglioramento degli standard qualitativi del servizio offerto (12).

Al di là delle elaborazioni teoriche che hanno spinto legislatori comunitari e

---

(11) Cfr. A. Macchiati et al., *Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa – Problemi aperti e prospettive*, in *Mercato concorrenza regole*, 2007/1, pp. 17 e ss.

(12) Si veda A. Boitani e G. Coco, *Ferrovie ancora in Ritardo*, su *La Voce*, 29 gennaio 2007, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)



nazionali verso la disintegrazione verticale e verso la liberalizzazione delle attività che non esibivano le caratteristiche tipiche dei monopoli naturali, ci si deve interrogare sulla reale contendibilità del settore ferroviario. (13)

Perché un mercato possa essere definito, considerato e trattato come contendibile, è necessario che non esistano barriere all'entrata, che i costi irrecuperabili (*sunk costs*) siano irrilevanti e che l'operatore già presente sul mercato abbia tempi lunghi di reazione alle strategie commerciali di concorrenti tali da permettere lo svilupparsi di una concorrenza del tipo *hit and run* (14).

Nel caso del settore ferroviario, è molto difficile poter sostenere che le tre condizioni di cui sopra siano soddisfatte. Anzitutto, gli investimenti in locomotori ed altro materiale rotabile sono altamente specifici e non possono essere recuperati o destinati ad altro tipo di attività, se non quella di trasporto ferroviario sulle reti che adottano le medesime specifiche tecniche (scartamento dei binari, voltaggio, ecc., elementi tuttora non armonizzati). Trattasi quindi di investimenti irrecuperabili, che scoraggiano l'ingresso di un operatore che volesse adottare una strategia del tipo *hit and run*, non solo per la loro onerosità ma proprio per il vincolo nell'uso da cui sono caratterizzati. Difficile è anche ottenere lo stesso materiale secondo formule più flessibili dell'acquisto, come il *leasing*.

Ancora, il settore è contraddistinto da barriere all'entrata di carattere amministrativo. Si pensi, ad esempio, che un operatore interessato ad operare il servizio ferroviario in Italia deve dotarsi di una serie di autorizzazioni, tra cui:

la "licenza" di impresa ferroviaria rilasciata da un'autorità nazionale competente, nel caso dell'Italia dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

il "certificato di sicurezza", che "attesta la conformità agli standard in materia di sicurezza della circolazione" (Art. 7.2 del D.P.R. 146/99) e rilasciato dal Gestore

---

(13) Si veda sul tema A. Nuzzi, *Trasporti ferroviari e contendibilità: chimera o alternativa praticabile?*, in *Quaderni del Grif*, 2005/1, pp. 170 – 197, disponibile online all'indirizzo <http://www.gredif.it/Articoli/ANDREA%20NUZZI%201.pdf>

(14) In base al modello di concorrenza *hit and run*, tipico della teoria dei mercati contendibili, fino a quando l'*incumbent* pratica un prezzo superiore ai costi medi, l'entrante può fare il suo ingresso nel mercato, applicare un prezzo inferiore a quello dell'*incumbent* e superiore o uguale ai costi ed uscire dal mercato non appena l'*incumbent* rivede le proprie strategie di prezzo.

dell'Infrastruttura. Si noti che nel caso italiano è Cesifer (dipartimento di RFI) ad essere incaricata di rilasciare tale autorizzazione;

il “titolo autorizzatorio”, previsto solo laddove il servizio che l'entrante intende espletare riguarda quelle attività per le quali non è ancora stata definita la completa apertura a livello europeo (es. il trasporto passeggeri a livello nazionale);

la “concessione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura”, ossia il documento con il quale il gestore dell'infrastruttura (RFI) alloca all'operatore entrante le tracce orario necessarie all'espletamento del servizio nell'area, nel periodo temporale e nel momento della giornata richiesto.

Oltre ad essere vere e proprie barriere all'ingresso di tipo regolatorio, tali disposizioni attribuiscono funzioni indispensabili all'ingresso di ogni nuovo operatore ad RFI, in qualità di gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, che fa tuttora parte del Gruppo Ferrovie dello Stato insieme a Trenitalia, il principale operatore di servizi ferroviari merci e passeggeri in Italia. Dunque, la parziale separazione della rete da Trenitalia, oltre a non garantire a priori una gestione non discriminatoria dell'infrastruttura essenziale, disincentiva l'ingresso dei concorrenti, fungendo da ulteriore barriera all'ingresso e riducendo la reale contendibilità del mercato.

Infine, è facile desumere che anche la terza condizione necessaria per la concorrenza *bit and run* non è verificata nel settore ferroviario. Riguardo ai tempi di reazione di Trenitalia all'ingresso di un concorrente, pur nell'ipotesi che essi rilevino, il ruolo di RFI quale attore importante nell'iter autorizzativo e burocratico potrebbe annullare qualunque ritardo della risposta commerciale dell'*incumbent*.

Nonostante l'esistenza di numerose barriere, una cordata di imprenditori italiani ha costituito la società “Nuovo Trasporto Passeggeri” anche conosciuta come Ntv, che “debutterà” sulle rotaie già nel 2011 (15).

---

(15) La nuova iniziativa, sicuramente di estremo interesse per l'apertura del mercato italiano, deve comunque affrontare, fin dalla sua nascita, diversi ostacoli proprio legati alla vicinanza fra il gestore della rete e Trenitalia: ad un primo contenzioso legato al trattamento contrattuale dei futuri macchinisti della nuova società (per i quali, ai fini del rilascio del certificato di sicurezza, non potrebbe essere ammessa la stipula di contratti diversi da quelli applicabili al personale di Trenitalia), si è passati all'apertura, da parte dell'AGCM, di procedimento per abuso di posizione dominante, in relazione all'accesso di alcune

Il nuovo vettore sarà il primo che opererà in reale concorrenza con Trenitalia, sebbene solo per alcune tratte caratterizzate da alta redditività (ad esempio la Milano-Roma ad alta velocità). L'obiettivo dichiarato dalla nuova cordata è stato quello di voler contribuire alla crescita del sistema ferroviario. Certamente ne trarrà vantaggio la concorrenza dell'intero comparto dedicato al trasporto passeggeri. Le nuove vetture miglioreranno non soltanto la concorrenza nel settore ferroviario ma anche quella di altri comparti, primo fra tutti quello del settore aereo, nella misura in cui le nuove vetture consentiranno di coprire lunghe distanze in tempi ravvicinati arrivando fino dentro i nuclei storici delle città. Le compagnie aeree dovranno reagire con adeguate politiche tariffarie per non vedersi rosicchiare importanti quote di mercato.

## 2.2. Il settore aereo

Il settore aereo presenta una evidente differenza con quello autostradale o ferroviario, ossia l'assenza di una rete materiale capillare. L'esistenza di molteplici rotte aeree immateriali dovrebbe quindi, a prima vista, risolvere alcuni dei problemi che invece affliggevano gli altri settori. Questo è vero, ma solo parzialmente, poiché le infrastrutture aeroportuali si rendono comunque necessarie a qualunque tipo di servizio di trasporto aereo ed evidenziano le stesse problematiche, come, ad esempio, l'insorgere dei fenomeni di congestione, delle capillari reti materiali di cui sopra.

Quello aereo è il comparto dei trasporti che ad oggi evidenzia il maggior grado di liberalizzazione in Italia (16) e di integrazione fra i diversi Stati membri. Sicuramente, la natura stessa del servizio di trasporto aereo, imperniata su rotte internazionali di media-lunga distanza, ha fornito la spinta propulsiva alla progressiva elaborazione di standard comuni che hanno facilitato l'integrazione dei mercati, oltre al ripetuto intervento da parte delle istituzioni europee negli ultimi venti anni volto alla promozione della liberalizzazione del settore, intervento che ha ricevuto maggior seguito di analoghe iniziative in altre industrie a rete.

---

infrastrutture di manutenzione, si veda la recentissima delibera dell'AGCM del 2 ottobre 2008, Procedimento A409.

(16) Per un confronto tra il grado di liberalizzazione di alcuni dei comparti del settore dei trasporti e di altre industrie a rete (ma non solo) nel nostro paese, e per un confronto con le altre esperienze europee, si può fare riferimento alla pubblicazione dell'Istituto Bruno Leoni, *Indice delle liberalizzazioni*, 2007, disponibile online all'indirizzo <http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Papers/Indice-Liberalizzazioni.pdf>.

**LE TAPPE DEL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE COMUNITARIO.**

Il processo di liberalizzazione europeo del settore aereo avviene attraverso tre diversi pacchetti di direttive. Il primo di questi è introdotto attraverso quattro diversi provvedimenti normativi ed, in particolare, il regolamento CEE n. 3975/87, il regolamento CEE 3976/87, la Direttiva CEE n. 87/602. Con tali misure viene sancita l'applicabilità al settore aereo del Trattato e delle sue norme sulla concorrenza. Il secondo pacchetto di misure è adottato, a soli tre anni di distanza dal primo attraverso l'adozione del Regolamento CEE 2342/1990, del Regolamento CEE 2343/1990 e del Regolamento CEE 2344/1990. Con tali provvedimenti viene ridotto ulteriormente il numero di restrizioni applicabili in materia di tariffe nonché di accesso alle diverse rotte. Viene inoltre, di fatto, riconosciuta agli Stati membri la facoltà di autorizzare l'ingresso nel mercato a nuovi operatori. Il terzo pacchetto di direttive è del 1992 (si fa in particolare riferimento al Regolamento CEE 2408/92 e al Regolamento CEE 2409/92) Tali misure normative, hanno aperto la strada per la libertà di cabotaggio, realizzatasi compiutamente soltanto nel 1997. Con la libertà di cabotaggio è stato consentito ad ogni compagnia aerea di effettuare trasporti all'interno di qualsiasi rotta che unisse più stati membri.

L'approccio complessivo che ha informato il processo di liberalizzazione comunitaria è stato contraddistinto da una apertura graduale. Rispetto alla liberalizzazione americana, avvenuta in tempi strettissimi e con non pochi traumi per le compagnie di bandiera, il legislatore comunitario si è preoccupato di evitare particolari traumi alle compagnie di bandiera che nel corso degli anni hanno potuto mettere in piedi una serie di strategie finalizzate a mantenere il controllo del mercato.

Negli anni tra il 2000 ed il 2005 l'evoluzione del trasporto aereo passeggeri mostra una sostanziale crescita in tutto il continente europeo, nonostante una temporanea crisi del settore collocabile temporalmente dopo l'11 settembre 2001. In particolare, è il flusso di passeggeri sui voli intracomunitari a mostrare i tassi di crescita più significativi, quale effetto della piena affermazione delle compagnie *low cost* in Europa.

Con l'entrata sul mercato delle compagnie a basso costo il traffico di passeggeri all'interno del continente europeo è cresciuto in modo ininterrotto ed al contempo anche l'effettiva competizione tra compagnie aeree ha conosciuto un importante sviluppo ed ha portato ad una maggiore concorrenza sul prezzo tra gli operatori, con benefici diretti per i consumatori

e stimolando così l'utilizzo del trasporto aereo per una fascia sempre più ampia di individui.

**Tabella 3 - Evoluzione del trasporto aereo passeggeri in alcuni paesi europei (in migl. pax).**

	<i>Totale</i>	<i>Traffico nazionale</i>	<i>Traffico Intra UE</i>	<i>Traffico Extra UE</i>
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
<b>Germania</b>	122.907,5	147.972,9	23.116,5	22.755,1
<b>Francia</b>	nd	107.955,4	nd	26.660,9
<b>Italia</b>	67.250,4	89.605,1	22.935,5	25.298,3
<b>Regno Unito</b>	164.207,5	205.404,2	20.370,6	27.083,6

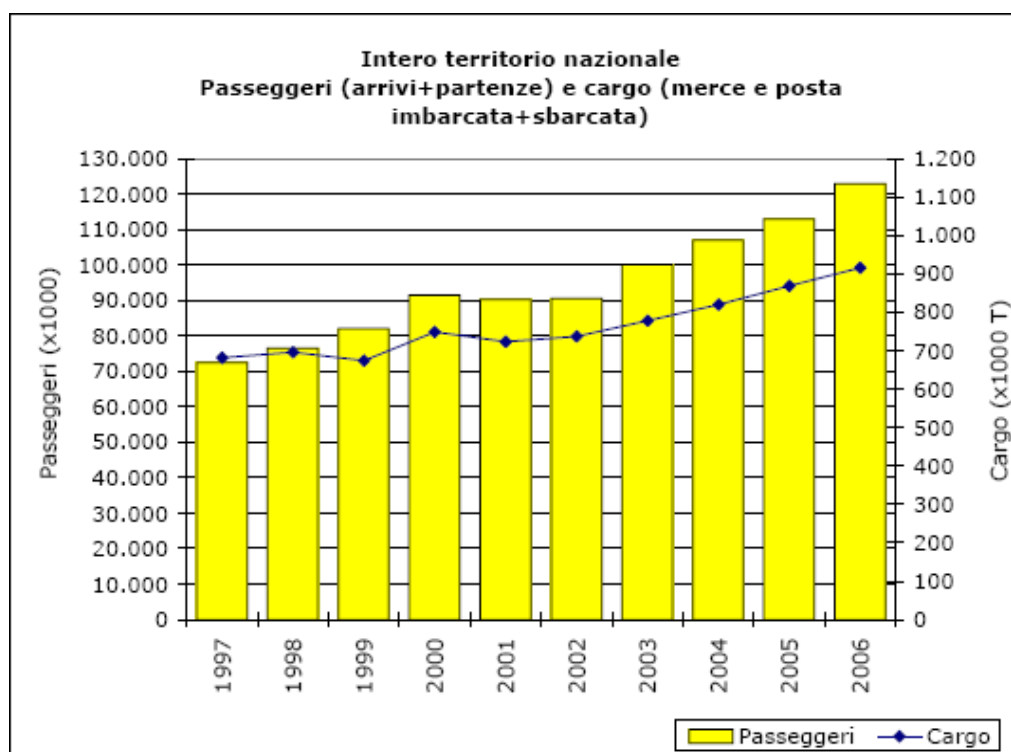
	<i>Totale</i>	<i>Traffico nazionale</i>	<i>Traffico Intra UE</i>	<i>Traffico Extra UE</i>
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
<b>Germania</b>	56.079,5	74.326,2	43.711,5	50.891,6
<b>Francia</b>	nd	42.994,5	nd	38.299,9
<b>Italia</b>	29.012,0	46.557,9	15.302,9	17.749,0
<b>Regno Unito</b>	85.971,3	116.573,5	57.865,1	61.747,1

Fonte. Eurostat (2008)

La tabella mostra come il nostro paese abbia assistito ad una crescita media annua del numero totale di passeggeri di quasi il 6%, contro un aumento di quasi il 10% annuo per i voli intracomunitari, del 3% annuo per i voli extracomunitari e di nemmeno il 2% all'anno per i voli domestici. L'espansione del mercato del trasporto aereo intra-UE in Italia, così come nelle altre realtà europee, è principalmente ascrivibile all'ingresso delle compagnie *low cost* (17).

(17) Si veda A. Giuricin, *La riforma del trasporto aereo*, 2007, in IBL Briefing Paper, n.43, disponibile online all'indirizzo:  
[http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_43\\_Trasporto\\_Aereo.pf](http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_43_Trasporto_Aereo.pf)

Tabella 4 – Andamento trasporto aereo passeggeri e merci in Italia



Fonte: Dati statistici dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (2007)

La criticità dello sviluppo del trasporto aereo risiede anche nella capacità aeroportuale. È in questo senso che l'infrastruttura di rete, da intendersi come l'insieme degli aeroporti, esplicita tutta la sua rilevanza e tutte le problematiche del caso, seppur inferiori a quelle evidenziate in altri comparti.

I principali aeroporti europei sono infatti caratterizzati da frequenti fenomeni di congestione del traffico aereo, laddove operano vicino o addirittura oltre la propria capacità complessiva. Nel periodo tra il 2003 ed il 2006 tutti i principali aeroporti europei mostrano un trend di crescita sia del trasporto passeggeri che del trasporto merci (con la sola eccezione di Londra Gatwick). L'incremento dei flussi di passeggeri e merci in tutta Europa può essere ascrivibile in parte anche all'uso di aeromobili di maggiori dimensioni, ma principalmente va ricondotto all'aumento del numero di voli presso ciascuno di questi aeroporti.

Tabella 5 - Evoluzione trasporto merci e passeggeri presso i principali aeroporti europei.

	<i>Passeggeri (000,000 unità)</i>				
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>% 06/03</i>
<b>Bruxelles (National)</b>	15,05	15,57	16,11	16,62	10,4%
<b>Francoforte</b>	48,02	50,70	51,79	52,40	9,1%
<b>Madrid (Barajas)</b>	35,37	38,18	41,61	45,18	27,8%
<b>Parigi (Ch, De Gaulle)</b>	48,01	50,95	53,38	56,45	17,6%
<b>Dublino</b>	nd	17,04	18,32	21,06	23,6%
<b>Roma (Fiumicino)</b>	25,06	27,51	27,96	32,35	29,1%
<b>Amsterdam (Schipol)</b>	39,81	42,43	44,08	46,00	15,6%
<b>Londra (Gatwick)</b>	29,89	31,39	32,69	34,08	14,0%
<b>Londra (Heatrow)</b>	63,21	67,11	67,68	67,34	6,5%

	<i>Merci (000 tonn,)</i>				
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>% 06/03</i>
<b>Bruxelles (National)</b>	606,58	664.36	702.74	713.95	17.7%
<b>Francoforte</b>	1642,70	331.74	1950.61	2117.94	28.9%
<b>Madrid (Barajas)</b>	303,79	355.19	365.31	350.07	15.2%
<b>Parigi (Ch, De Gaulle)</b>	1193,83	1275.81	1217.87	1340.49	12.3
<b>Dublino</b>	nd	33.88	79.51	107.60	217.6%
<b>Roma (Fiumicino)</b>	164,44	172.16	169.41	298.04	81.2%

	<i>Merci (000 tonn,)</i>				
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>% 06/03</i>
<b>Amsterdam (Schipol)</b>	1353,41	1467,20	1495,92	1566,87	15,8%
<b>Londra (Gatwick)</b>	233,45	226,90	232,06	219,85	-5,8%
<b>Londra (Heatrow)</b>	1300,32	1411,99	1389,26	1342,62	3,3%

**N.b.:** nel caso dell'aeroporto di Dublino la crescita percentuale si riferisce al periodo 2004 – 2006.

**Fonte.** Eurostat (2008)

Il costante incremento del numero di voli in partenza e in arrivo presso gli aeroporti crea fenomeni di congestione, con i facilmente prevedibili disagi per la circolazione degli aerei e per gli utenti. Il problema ha poi un risvolto ancora più importante per quanto concerne il grado di apertura del mercato. Per potere operare un volo tra due destinazioni, ciascun vettore necessita di uno *slot* (o “traccia oraria”) sia presso l'aeroporto di partenza che presso l'aeroporto di arrivo, ma in aeroporti congestionati tali *slots* sono pressoché costantemente già impegnati ed i nuovi entranti faticano così ad affacciarsi con i loro servizi di trasporto sulle principali rotte.

Da questo problema è emersa la risposta delle compagnie *low cost*, i principali entranti nel settore aereo. Esse si servono spesso di aeroporti di secondaria importanza in cui le tracce orarie sono facilmente disponibili ed in cui non si registrano congestioni, consentendo quindi un rapido *turnaround* del volo (di solito nel caso delle compagnie *low cost* intorno alla mezz'ora) ed un uso maggiore e ripetuto di ciascun aeromobile lungo diverse rotte. È proprio da questa maggiore efficienza logistica ed amministrativa che derivano i minori costi delle compagnie entranti, se confrontati con quelli delle compagnie di bandiera o degli *incumbents* del mercato.

Al contrario delle infrastrutture autostradali e ferroviarie, dove la duplicazione della rete era antieconomica e nemmeno possibile in molti casi, con il trasporto aereo esiste un certo grado di sostituibilità tra aeroporti limitrofi. Così una compagnia che non potesse entrare in servizio negli aeroporti di Roma Fiumicino o Londra Heathrow, a causa della congestione del traffico e della indisponibilità di *slots* a disposizione da allocare, potrebbe quindi investire in servizi di trasporto da e per gli aeroporti limitrofi di Roma



Ciampino o di Londra Stansted. L'esempio più noto di compagnia che è cresciuta negli ultimi anni proprio sviluppando una rete di collegamenti tra aeroporti secondari, in concorrenza con i voli tra aeroporti di principale importanza, è rappresentato da *Ryanair*.

Stante la necessità di disporre di tracce orarie presso un determinato aeroporto per l'effettuazione del servizio aereo, il grado di contendibilità del mercato si può misurare facendo riferimento agli *slots*. Le tracce orarie, però, sono state in gran parte assegnate in base ai c.d. *grandfathering rights*, ossia le compagnie hanno potuto mantenere gli *slots* che già utilizzavano prima della apertura del mercato. Questa possibilità ha favorito gli *incumbents* a svantaggio dei nuovi entranti, conducendo ad una certa ingessatura del meccanismo di allocazione degli *slots*.

È pur vero che quelle tracce orarie che non sono utilizzate efficacemente dalle compagnie devono essere cedute ed allocate alle concorrenti che ne facciano richiesta, ma le dinamiche di mercato degli ultimi anni hanno mostrato che le compagnie hanno preferito piuttosto adottare modelli di business diversi o procedere ad operazioni di concentrazione per poter ampliare la gamma di *slots* a propria disposizione.

Il punto debole del meccanismo di allocazione delle tracce orarie è la mancanza di un vero e proprio mercato in cui scambiare ed assegnare gli *slots*, sostituendo così la rigida struttura di allocazione della prima fase di liberalizzazione con un meccanismo più flessibile e capace di valorizzare al meglio, in termini economici, il diritto all'utilizzo dell'infrastruttura aeroportuale in un determinato momento della giornata (18). L'esistenza di un mercato secondario, al vaglio degli organismi comunitari, potrebbe consentire una redistribuzione dei diritti più efficiente, incentivando anche gli *incumbents* a cedere quelle tracce dalla redditività minore a concorrenti *low cost*.

In Italia le funzioni di regolazione ed assegnazione degli *slots* aeroportuali sono affidate ad Assoclearance, una associazione senza scopi di lucro di cui fanno parte sia i gestori degli aeroporti nazionali che le compagnie aeree attive sul territorio nazionale.

Tra gli altri principali attori del settore aereo bisogna menzionare il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cui sono demandati gli incarichi di indirizzo

---

(18) La Commissione europea ha recentemente commissionato uno studio sui benefici e costi associati allo sviluppo di un mercato secondario degli *slots* aeroportuali. Per chi fosse interessato ad approfondire la questione si rimanda alla versione completa dello studio in lingua inglese e disponibile sul sito della Commissione europea all'indirizzo:  
[http://ec.europa.eu/transport/air\\_portal/airports/doc/2006\\_slots\\_final\\_report.p](http://ec.europa.eu/transport/air_portal/airports/doc/2006_slots_final_report.p)

generale e di programmazione; l'Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo (ENAV), che si occupa di fornire agli interessati servizi connessi al volo, come quelli informativi, quelli meteorologici, o di vigilanza); l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), cui sono invece demandate le competenze di carattere tecnico, quali la certificazione degli aeromobili, dell'idoneità dei soggetti che operano sul mercato, o la sicurezza a terra, nonché del controllo della qualità dei servizi resi dai gestori aeroportuali.

Per quanto concerne la regolazione economica del settore, il più recente periodo ha visto l'introduzione di importanti novità in materia. Nel giugno 2007, infatti, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha deliberato l'adozione della "Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali" (e l'abrogazione della propria delibera n.86/2000) con la quale si cerca di "procedere ad un organico riordino della materia relativa ai meccanismi di determinazione dei diritti aeroportuali per i servizi resi in esclusiva" (19). Tale intervento normativo mira inoltre a promuovere gli investimenti nel settore aeroportuale italiano, attraverso la definizione di un contesto regolatorio chiaro e con un orizzonte temporale di tipo pluriennale.

Va specificato che così come disposto dalla Direttiva, i servizi aeroportuali che sono soggetti alla regolazione tariffaria comprendono, tra gli altri, i diritti di approdo, di partenza, di sosta e di ricovero; le tasse di imbarco passeggeri; le tasse di imbarco e sbarco merci; i compensi per le operazioni di controllo di sicurezza. Per tali servizi soggetti alla regolamentazione, la nuova normativa dispone che sia tenuta una contabilità analitica idonea a ricostruire i costi ed i ricavi di competenza di ciascun servizio, al fine poi di procedere ad un corretto calcolo della tariffa riconosciuta per la copertura dei costi, seguendo un modello di regolazione tariffaria di tipo *price-cap*. Non è questa la sede opportuna per una dettagliata (e pur complessa) analisi della nuova regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali, giova però rilevare che l'ENAC ha già diffuso delle linee guida (20) coerenti con la Delibera del CIPE sulle

---

(19) Si veda la Delibera del CIPE n. 38 del 2007, disponibile online al seguente indirizzo: <http://www.cipecomitato.it/delibere/E070038.doc> e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 221 del 22 settembre 2007.

(20) Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), "Linee Guida applicative della Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", 2008, disponibile *on line* all'indirizzo: [http://www.enac-italia.it/DirittiAeroportuali/LINEEGUIDA\\_definitive.pdf](http://www.enac-italia.it/DirittiAeroportuali/LINEEGUIDA_definitive.pdf)

quali dovranno essere negoziati i futuri contratti di programma tra lo stesso Ente ed i gestori aeroportuali, nel tentativo di rilanciare gli investimenti nel settore, in un momento in cui il trasporto aereo nazionale mostra evidenti segni di difficoltà.

Nella illustrazione dei fattori che concorrono a determinare il livello di concorrenza del settore aereo, occorre, seppur brevemente soffermarsi, sulla analisi dei c.d. “servizi a terra”. A differenza dei “servizi al volo”, caratterizzati da una intrinseca componente monopolistica, legata per lo più a ragioni di sicurezza (si pensi ai servizi di gestione della pista, dei radar o della torre di controllo, i “servizi a terra” veri e propri possono essere liberamente svolti in regime di concorrenza oppure autoprodotti dagli operatori aerei (rientrano in tale tipo di servizi quelli relativi al controllo biglietti, la gestione dei bagagli).

Una gestione efficiente dei servizi a terra può contribuire ad una riduzione complessiva dei costi dei servizi di trasporto aereo. Per tale ragione l'UE con la direttiva 96/67/CE è intervenuta per impedire che gli Stati membri potessero introdurre sistemi discrezionali per operare restrizioni arbitrarie nella gestione dei servizi a terra.

## 2.3. Servizi marittimi

### 2.3.1 Aspetti generali

L'atto normativo fondamentale per la regolazione del settore marittimo in ambito nazionale è la l. 28 gennaio 1994, n. 84, che ha riordinato la legislazione in materia portuale innovandola sotto vari profili.

In primo luogo, si è passati da un regime pressoché interamente pubblico ad un assetto normativo in cui le disposizioni hanno dovuto prendere in considerazione le nuove disposizioni sulle liberalizzazioni europee in materia.

Inoltre è stata ampliata la concezione stessa del porto (21), inteso nella nuova formulazione quale centro di rilevanti attività, servizi ed interessi di natura economica e commerciale. In quest'ottica, il porto viene considerato, coerentemente con la disciplina comunitaria, un vero e proprio mercato, rispetto al quale le finalità essenziali della nuova legge sono quelle di assicurare concorrenza, accesso e vigilanza adeguati (22).

Conseguenza diretta di tale mutata concezione è la nuova classificazione dei porti, che l'art. 4 della legge impernia proprio su criteri di funzionalità ed importanza commerciale, dividendoli in due categorie.

*Nella prima* rientrano quelli con una rilevanza essenzialmente militare e strategica, attribuita loro da un decreto del Ministro della Difesa di concerto con quello delle Infrastrutture e dei Trasporti.

*Nella seconda* categoria, più interessante sotto il profilo dei servizi e della regolazione, rientrano i porti di rilevante interesse economico e commerciale. Al suo interno sono poi previste tre ulteriori sottoclassi cui si accede in ragione di criteri di natura dimensionale, tipologica e funzionale (23).

Sotto il profilo della regolazione si può osservare come per i porti di maggiori dimensioni, sia prevista l'adozione di piani regolatori portuali, veri e propri atti di pianificazione e gestione tanto delle opere e delle infrastrutture

---

(21) Nelle disciplina precedente alla legge 84, regolamentata dalle norme del Codice della navigazione (art. 28) e del Codice civile (art. 822), il porto era ricondotto ad un semplice bene del demanio, sia pure considerato quale bene strategico per la sicurezza nazionale e come tale oggetto di particolare tutela e salvaguardia.

(22) In tal senso S. M. Carbone – P. Celle – M. Lopez De Gonzalo, *Il diritto marittimo attraverso i casi e le clausole contrattuali*, III ed., Torino, 2006, p. 122.

(23) La disciplina relativa all'inclusione e alla classificazione dei porti nella seconda categoria è demandata ad un decreto del Ministero dei trasporti, emanato previa consultazione delle autorità portuali o marittime: in particolare, la distribuzione dei porti tra le tre classi dipende da fattori quali le caratteristiche del traffico, le caratteristiche funzionali ed operative, l'efficienza dei servizi e dei collegamenti.

quanto delle attività cui queste sono destinate o collegate. Tali Piani (24) dovranno delineare la struttura complessiva del porto e della zona circostante, definendo le aree destinate alla produzione, ai cantieri ed alle infrastrutture, nonché i rispettivi collegamenti, caratteristiche e destinazione funzionale.

### 2.3.2 Le autorità portuali

Nella riforma generale del sistema marittimo, la legge n. 84/94 ha profondamente innovato anche le stesse autorità deputate alla regolazione delle attività svolte all'interno dei porti. In tal senso, la novità più immediatamente percepibile è l'introduzione delle autorità portuali (art. 6 della legge), cui sono affidate funzioni di regolazione e promozione dei servizi marittimi tanto nel comparto passeggeri quanto in quello merci. Sotto il profilo della natura, si ritiene che tali enti, pur caratterizzandosi per un elevato grado di autonomia finanziaria e gestionale, non siano qualificabili come autorità indipendenti in senso proprio (facendo capo strutturalmente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti);

#### **GLI ORGANI DELL'AUTORITÀ PORTUALE**

**Sono organi dell'autorità portuale: il Presidente, il comitato portuale, il segretario generale e il collegio dei revisori (25).**

**- Il Presidente è nominato con decreto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con la regione competente: tra le varie competenze assumono particolare rilievo il potere di rappresentanza dell'autorità e i compiti di coordinamento, indirizzo e controllo dei servizi portuali e delle attività soggette ad autorizzazione o concessione nonché di amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo (art. 8 legge n. 84/94).**

**- Il comitato portuale (composto da rappresentanti dello Stato e delle amministrazioni locali, delle camere di commercio e delle associazioni di categoria interessate) è titolare di attribuzioni quali l'adozione dei piani regolatori portuali, l'approvazione del bilancio preventivo dell'autorità, l'approvazione del piano operativo triennale delle strategie di sviluppo e gestione delle attività portuali (art. 9 legge n. 84/94).**

---

(24) I piani regolatori dovranno essere adottati dal comitato portuale o dall'autorità marittima, in conformità agli strumenti urbanistici vigenti nel territorio, sottoposti a valutazione di impatto ambientale e approvati definitivamente dalla regione.

(25) In proposito si veda *amplius* A. Lefebvre D'Ovidio – G. Pescatore – L. Tullio, *op. cit.*, p. 127 ss.

- *Il segretario generale* è nominato dal comitato portuale su proposta del presidente e cura gli adempimenti necessari al funzionamento del porto, il coordinamento delle attività con le amministrazioni statali e locali e l'attuazione delle direttive del presidente e del comitato (art. 10 legge n. 84/94).

- *Il collegio dei revisori dei conti* è nominato con decreto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ed esercita il controllo sulla regolare tenuta di libri e scritture contabili, riferendo periodicamente al Ministro (art. 11 legge n. 84/94).

Sotto il profilo organizzativo, le autorità portuali hanno consentito nei maggiori porti italiani di “procedere ad un riordino delle competenze in materia nonché di avviare una politica di regolazione sia delle c.d. concessioni portuali (interessanti le banchine per l'ormeggio ma anche per lo stoccaggio e la trasformazione delle merci) sia della promozione commerciale di un dato porto”, partecipando attivamente “alla definizione dei finanziamenti infrastrutturali, d'intesa con le altre istituzioni preposte (regioni e amministrazione centrale)” e, in definitiva, determinando “una forma di separazione tra soggetto deputato alla gestione dell'infrastruttura (il porto) e soggetto che svolge attività di trasporto marittimo” (26).

Sotto il profilo funzionale sono di competenza ministeriale i poteri di nomina dei presidenti delle autorità portuali nonché l'approvazione di varie delibere delle autorità portuali (art. 12 legge n. 84/94).

Viceversa la gestione “dinamica” delle attività economiche e commerciali di particolare rilevanza è devoluta in gran parte alle autorità portuali (27). Più esattamente, in questa prospettiva, il porto è visto come “centro di attuazione di servizi pubblici e privati concernenti in genere la movimentazione delle navi e le attività complementari al trasporto marittimo. In quest'ottica il porto si pone anche come il legame di congiunzione infrastrutturale fra il trasporto marittimo e il trasporto terrestre delle merci (28).

---

(26) E. Cardi,  *Mercati e istituzioni in Italia*, Torino, 2005, p. 195 s.

(27) Da questo punto di vista, significativa è la scelta di introdurre tali soggetti solo nei “porti maggiori”, la cui elevata densità di traffici commerciali ne giustifica l'istituzione, lasciando alle autorità marittime la gestione dei “porti minori”.

(28) Così A. Lefebvre D'Ovidio – G. Pescatore – L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, X ed., Milano, 2004, p. 142 s., cui si rimanda anche per l'evidenziazione delle due diverse prospettive.

Naturalmente, le attribuzioni delle autorità portuali risultano alquanto ampie e possono ricondursi, in generale, al compito fondamentale “di controllare e regolare l’esercizio delle attività economiche finalizzate alla produzione dei servizi portuali, favorendo la regolare e proficua utilizzazione delle strutture che compongono il porto ed esercitando altresì una vera e propria attività di promozione del relativo scalo”, nonché “di perseguire l’interesse pubblico allo sviluppo dei traffici e dell’occupazione” (29).

L’esercizio diretto di attività imprenditoriale è invece precluso alle autorità (30), le quali, tuttavia, possono esercitare tale attività attraverso la costituzione di società o la partecipazione in società esercenti attività accessorie o strumentali ai compiti loro affidati, in particolare con finalità di promozione e sviluppo delle infrastrutture di rete, della logistica e dei trasporti (31).

Sotto il profilo concorrenziale, assumono, infine, rilievo i rapporti delle autorità portuali con gli organi esercenti funzioni di controllo.

---

(29) Più in dettaglio, esse comprendono:

funzioni di programmazione, indirizzo, controllo, coordinamento e promozione delle attività industriali e commerciali nell’ambito portuale;

poteri di regolazione e di ordinanza, che si estendono alla sicurezza ed all’igiene del lavoro;

compiti in ordine alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del complesso portuale;

competenze in merito all’affidamento ed al controllo delle attività relative alla fornitura agli utenti portuali di vari servizi di interesse generale (sui quali si veda il d. m. 14 novembre 1994). Così S. M. Carbone – P. Celle – M. Lopez De Gonzalo, *op. cit.*, p. 130.

(30) Consiglio di Stato, sez. VI, 1/9/2000, n. 4656, in *Cons. Stato*, I, p. 1974.

(31) Proprio tale possibilità di esercizio di attività di impresa ha suscitato dubbi sull’effettiva qualificazione giuridica delle autorità portuali, di enti pubblici economici o non economici: in giurisprudenza il primo orientamento (Corte dei Conti, sez. III, 12/6/2003, n. 257/A, in *Riv. Corte Conti*, 2003, 3, p. 168) è stato sostenuto sulla base della facoltà di esercitare attività imprenditoriale, il secondo (Consiglio di Stato, sez. III, 9/7/2002, n. 1641, in *Cons. Stato*, I, p. 2625) sulla scorta della natura e delle finalità pubbliche che ne connotano l’attività. In senso conforme A. Lefebvre D’Ovidio – G. Pescatore – L. Tullio, *op. cit.*, p. 147, secondo cui il divieto “mira a delimitare nettamente il ruolo dell’autorità portuale di direzione, controllo e programmazione, rispetto alle altre attività che si svolgono in ambito portuale, destinate a essere svolte da altri distinti soggetti. Esse possono tuttavia costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai loro compiti istituzionali. Tale connotazione strettamente amministrativa dell’attività delle autorità portuali, destinata a soddisfare essenzialmente bisogni di interesse generale, induce a qualificarle come enti pubblici non economici”.

L'Autorità portuale è, infatti, soggetta alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed al controllo successivo di gestione da parte della Corte dei Conti (32).

Infine, merita di essere segnalata l'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (ad opera del regolamento comunitario n. 1406/2002, modificato dal n. 1644/2003), tra le cui funzioni rientra quella di evitare distorsioni della concorrenza determinate dalle differenze normative tra i vari Stati membri.

### *2.3.3 I servizi portuali.*

La complessiva analisi della concorrenza nel settore del trasporto marittimo non può infine prescindere dall'illustrazione delle norme che presiedono alla regolamentazione dei servizi portuali (categoria introdotta dalla legge n. 186/2000).

È subito il caso di precisare che per “servizi portuali” si intendono le due tipologie individuate dalla legge n. 84/94, ossia i servizi “a terra” e quelli tecnico-nautici ancillari alla navigazione. Quanto ai “servizi a terra” (servizi portuali in senso stretto), essi sono riconducibili essenzialmente alle “prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali”.

Il relativo esercizio è stato pienamente liberalizzato attraverso la predisposizione di un'apposita procedura autorizzatoria, demandata all'autorità portuale o, per i “porti minori”, all'autorità marittima (art. 16 legge n. 84/94). I soggetti che richiedano tale autorizzazione (purché in possesso dei requisiti personali, tecnici ed organizzativi di cui ai d. m. 585/95 e 132/01 del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti) devono semplicemente allegare all'istanza un programma operativo; per l'accoglimento è previsto un

---

(32) Va infine considerato il ruolo delle autorità marittime (aventi natura di organi periferici dello Stato). Tali soggetti oltre ad avere la piena competenza su gestione, vigilanza e regolamentazione delle attività dei “porti minori”, esercitano una competenza concorrente con le autorità portuali: secondo due diversi orientamenti giurisprudenziali esercitano in via residuale tutte le funzioni non attribuite dalla legge a queste ultime (quali i compiti di polizia e sicurezza nei porti) oppure vigilano sulla sicurezza nelle acque portuali e negli spazi marittimi antistanti, essendo la sicurezza delle aree terrestri demandata alle autorità portuali. Sul punto si rinvia a A. Lefebvre D'Ovidio – G. Pescatore – L. Tullio, *op. cit.*, p. 131 s., ed alla giurisprudenza citata.



meccanismo di silenzio-assenso (quest' ultimo si perfeziona qualora entro 90 giorni non venga emanato un provvedimento di diniego motivato) (33).

Sotto il profilo tariffario, la fissazione è demandata agli esercenti, sui quali grava soltanto l'onere di comunicazione all'autorità competente; a quest' ultima essi sono tenuti a corrispondere, inoltre, un canone periodico, determinato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti con decreto (34).

I “servizi tecnico-nautici” ancillari alla navigazione, individuati nei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, sono ancora lontani da un elevato grado di liberalizzazione, essendo la relativa disciplina dominata da una forte regolazione pubblicistica e da notevoli poteri e valutazioni discrezionali dell'amministrazione (35), cui si collega un regime il più delle volte monopolistico (36): l'autorità marittima, di concerto con l'autorità portuale ove istituita, ha piena competenza su disciplina ed organizzazione dei servizi, potendo anche decidere di renderne obbligatori alcuni (art. 14 legge n. 84/94). Le tariffe, invece, sono fissate dal Ministero dei trasporti per il servizio di pilotaggio e dall'autorità marittima per gli altri servizi, secondo procedure finalizzate a garantire trasparenza, equità e non discriminazione (37).

In conclusione ciò che emerge è che per i servizi a terra, il legislatore comunitario ha scelto di far prevalere sopra ogni altra variabile le esigenze di concorrenza, mentre per i servizi tecnico nautici si ha optato per contemperare le esigenze di liberalizzazione con altri profili legati alla sicurezza, alla tutela ambientale e al funzionamento generale del settore (38).

---

(33) la legge prevede che l'autorità possa limitare il numero delle autorizzazioni (escluse quelle relative a taluni servizi) per esigenze funzionali e di efficienza: la preoccupazione principale, più che quella di assicurare la concorrenza all'interno del singolo porto, è quella di “garantire ad una pluralità di imprese accesso al loro rispettivo mercato (geografico e merceologico) di appartenenza, al fine di favorire la concorrenza nel suddetto mercato rilevante” Così S. M. Carbone – P. Celle – M. Lopez De Gonzalo, *op. cit.*, p. 135.

(34) Le aree demaniali e le banchine funzionali alla prestazione dei servizi sono date in concessione ai soggetti autorizzati, che non potranno ottenerne, per lo stesso servizio, più di una per ogni porto.

(35) Cass., SS. UU., 7/5/2002, n. 6488, in *Dir. maritt.*, 2003, p. 813, con nota di Montebello.

(36) Si veda M. Casanova – M. Brignardello, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004, p. 119 ss.: in particolare, è richiamato l'orientamento espresso in merito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, secondo cui il regime esistente troverebbe giustificazione nelle esigenze pubbliche connesse a tali servizi.

(37) S. M. Carbone – P. Celle – M. Lopez De Gonzalo, *op. cit.*, p. 154.

(38) Si veda in proposito, per la suddivisione delle varie categorie di servizi e l'enucleazione delle rispettive caratteristiche, M. Casanova – M. Brignardello, *op. cit.*, p. 97 ss.

Infine, elemento significativo, soprattutto in chiave concorrenziale, è il diritto di autoproduzione di operazioni e servizi portuali, previsto dall'art. 16 legge n. 84/94: l'autorità portuale o marittima può autorizzare all'esercizio i vettori marittimi e le imprese terminaliste che dispongano di mezzi idonei allo svolgimento di tali operazioni o servizi. Peraltro, tale diritto appare di difficile estensione ai servizi tecnico-nautici, in ragione della maggiore connotazione pubblicistica del relativo regime (39).

#### **2.4 Le autostrade**

La rete autostradale italiana fu inaugurata nel 1939 con una tratta di 479 Km. Negli ultimi 80 anni tuttavia, la sua estensione si è prolungata progressivamente. Attualmente il sistema autostradale italiano rappresenta uno snodo fondamentale, una fondamentale risorsa per la mobilità degli uomini e delle merci all'interno del Paese.

La sua estensione odierna è 6847 Km (40). Rispetto a quella di altri Paesi della Comunità (41), la rete autostradale italiana presenta il più basso rapporto Km per abitanti e il più alto di veicoli per Km, peculiarità che rendono difficile ogni confronto internazionale sulle tariffe (42).

La ridotta estensione della nostra rete è in parte riconducibile alla conformazione morfologica del territorio nazionale intervallato da numerosi altipiani e catene montuose che aumentano notevolmente il costo di nuove infrastrutture viarie, ma dipende anche dalla mancanza di investimenti nell'ampliamento della rete che, nell'ultimo decennio, si è arricchita di pochissime tratte aggiuntive. (Dal 2001 ad oggi i dati sulle autostrade a pedaggio indicano addirittura una diminuzione della rete. Nel 2001 i chilometri di autostrade soggette a pedaggio erano 5593, oggi sono 5432.

(Dati Aiscat)

---

(39) Cass., SS. UU., 7/5/2002, n. 6488, *cit.* In proposito si veda S. M. Carbone – P. Celle – M. Lopez De Gonzalo, *op. cit.*, p. 151 ss.; M. Casanova – M. Brignardello, *op. cit.*, p. 121 s.

(40) I chilometri a pagamento sono 5.434.14.

(41) Solo il Portogallo, rispetto all'Italia, ha una rete inferiore per numero di chilometri, ma la circostanza è riconducibile alle dimensioni ridotte del territorio portoghese.

(42) Infatti, anche se il costo medio delle tariffe francesi è leggermente più alto rispetto a quello italiano (La tariffa media per Km è di 6.9 cent. di Euro in Francia e di 5.4 in Italia), occorre considerare che, a parità di chilometri, le autostrade italiane hanno un numero di veicoli doppio rispetto a quelle francesi.

**Tabella 6 - Rete autostradale nei principali Paesi Europei**

<b>Rete Autostradale</b>			
<b>Paesi</b>	<b>Autostrade (Km)</b>	<b>Km di Autostrade per mln di abitanti</b>	<b>Veicoli per Km di autostrade</b>
<b>Francia</b>	10.276	172	3.440
<b>Germania</b>	12.037	145	4.265
<b>Portogallo</b>	1.671	161	3.196
<b>Spagna</b>	9.292	222	2.755
<b>Media (esclusa Italia)</b>	8.319	171	3.535
<b>Italia</b>	6.487	111	6.490

**Elaborazione propria su dati ACI e dati Autostrade S.p.a. in rivista on-line "La Voce".**

Dal punto di vista concorrenziale, la rete autostradale si presta a rappresentare uno dei più classici esempi di monopolio naturale. Ne consegue l'importanza di una attenta regolazione che sappia contemperare le esigenze del gestore con quelle degli utenti.

In tale contesto l'analisi economico-regolatoria deve tener conto di due principali fattori:

L'elevato volume di traffici che contraddistingue la nostra rete (43).

Il fatto che gli investimenti effettuati per realizzare la nostra rete sono da tempo tutti ammortizzati.

In funzione di tali fattori (traffico elevato e rete ammortizzata), in Italia le tariffe autostradali dovrebbero essere molto contenute, rispetto a quelle di altri Paesi.

---

(43) Questo comporta dal lato dei gestori maggiori entrate e consente loro di mantenere le tariffe più contenute. Dal lato dei consumatori, invece, una maggiore congestione può determinare maggiori costi in termini di impatto ambientale e incidentalità stradale, aspetti che in parte, possono abbassare la qualità del servizio.

Nonostante tali peculiarità, i criteri di revisione delle tariffe risultano essere particolarmente vantaggiosi per le società concessionarie. Fino all'approvazione della legge 101 del 2008, il dato normativo di riferimento era l'art. 11 della legge 498 del 1992 (44) il quale a sua volta rinviava ad una delibera del CIPE la regolamentazione dei criteri per la revisione degli strumenti convenzionali e delle tariffe autostradali.

La delibera di riferimento per l'individuazione dei parametri per la variazione dei pedaggi è stata emanata dal CIPE il 20 dicembre del 1996. Con tale direttiva (45) il sistema di fissazione delle tariffe viene calcolato secondo lo strumento del *price cap* (46).

La metodologia *price cap* fu prescelta dal CIPE con il duplice obiettivo di assicurare alle società concessionarie un adeguato compenso e di garantire agli utenti il miglioramento della qualità del servizio (47). Il meccanismo di *price cap* immaginato dal CIPE, nonostante la lodevolezza di intenti, ha dimostrato da subito tutti i suoi difetti, producendo un meccanismo contraddistinto da un numero eccessivamente elevato di fattori (48) fra cui: il tasso di inflazione programmato, il tasso di produttività attesa, da stabilire in forma specifica per ogni singola impresa avendo a riferimento: la remunerazione congrua del capitale investito, i progetti di investimenti futuri, le modificazioni attese della produttività, le variazioni attese della domanda e quindi dello sviluppo delle condizioni competitive in cui l'impresa opera, tutto ciò corretto sulla base di un indicatore, anche composito della qualità del servizio (attraverso tale indicatore vengono valutati alcuni aspetti fra cui l'incidentalità o l'usura del manto stradale). Il tutto da calcolarsi in forma specifica per ogni singola impresa, anche nel caso di tratte estremamente ridotte.

---

(44) Il compito di procedere alla revisione tariffaria è affidato al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro Dell'Economia e delle Finanze. Il Ministro provvede con decreto secondo i criteri previsti dalla delibera CIPE.

(45) Nella direttiva si stabilisce che la formula dedotta debba essere revisionata ogni 5 anni.

(46) Nel 2004 è stata siglata una nuova convenzione per la revisione delle tariffe che, tuttavia, fino ad oggi sono state incrementate sulla base del meccanismo *price cap*.

(47) Il compenso adeguato è ottenuto attraverso un aumento delle tariffe commisurato all'inflazione e ridimensionato in funzione dell'aumento del traffico. Il miglioramento della qualità del servizio è, invece, misurato tenendo in considerazione alcuni parametri fra i quali emerge la riduzione degli incidenti e dei decessi.

(48) La formula matematica per la determinazione delle tariffe è  $\Delta T \leq \Delta P - X + \beta \Delta Q$  dove  $\Delta T$  indica la variazione della tariffa,  $\Delta P$  il tasso di inflazione programmata,  $X$  il tasso di produttività atteso,  $\Delta Q$  la variazione della qualità del servizio e  $\beta$  un coefficiente positivo.

Tabella 7 - Estensione della rete suddivisa per società concessionarie.

Società	Km	Società	Km
Autostrade per l'Italia	2854.6	Venezia-Padova	23.3
Trafo M.te. Bianco	5.8	Brennero	314.0
Trafo S. Bernardo	12.8	Autovie Venete	180.3
R.A.V.	27.0	Autostrada dei Fiori	113.3
S.I.T.A.F.	82.5	Aut.le della Cisa	101.0
S.A.V.	59.5	S.A.L.T.	154.9
A.T.I.V.A.	74.8	S.A.T.	36.6
S.A.T.A.P.	291.9	Strada dei Parchi	281.4
Torino- Savona	130.9	Tang.le Napoli	20.2
Milano Serravalle	86.3	Aut. Meridionali	51.6
Centro Padane	88.6	Consorzio Aut. Siciliane	258.6
Brescia Padova	182.5	<b>TOTALE</b>	5432.4

Fonte: Aiscat

La presenza di criteri incerti di determinazione delle variabili è stata peraltro confermata da alcuni episodi significativi. Nel 2002, ad esempio, in occasione della revisione tariffaria del quinquennio 2003-2007, ci furono due proposte completamente diverse, una elaborata dall'Anas e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'altra dal NARS (organo di consulenza del CIPE, deputato alla regolazione dei servizi di pubblica utilità).

A riprova dell'esistenza di criteri estremamente flessibili e anche incerti, fra le due proposte ci fu una differenza di 20 punti percentuali in cinque anni (49).

**Tabella 8 - Differenti proposte di revisione tariffaria ANAS/NARS**

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Proposta ANAS/Ministero</b>	-0.2	2.41	2.18	2.2	2.2
<b>Proposta NARS</b>	-3.63	-1.06	-1.32	-1.32	-1.32

Fonte: "www.lavoce.info"

L'esistenza di tali meccanismi tariffari, ha prodotto per i gestori un aumento degli introiti di gran lunga superiore rispetto al tasso di inflazione. Prendendo in considerazione l'intera rete sottoposta a pedaggio, è possibile notare come, nel periodo compreso fra il 1996 e il 2004 il totale dei veicoli sia aumentato esponenzialmente con conseguenti aumenti negli introiti (50). Tali aumenti non sono ovviamente ascrivibili ad un aumento delle tratte sottoposte a pedaggio, che, giova precisarlo, nel periodo di riferimento sono rimaste del tutto invariate.

(49) Per ragioni di competenza per materia, è stata adottata la proposta del Ministero. Talvolta, inoltre, i parametri adottati si prestano anche ad alcune critiche. La riduzione dei decessi in autostrada, ad esempio, ha determinato un aumento delle tariffe anche nel caso in cui le circostanze che hanno portato alla diminuzione degli incidenti sono state legate a fattori indipendenti dall'operato delle concessionarie. L'introduzione della patente a punti o l'innalzamento degli standard di sicurezza dei veicoli hanno giocato un ruolo importante nella riduzione dell'incidentalità, tuttavia tali aspetti non sono stati considerati al momento di revisionare le tariffe. Secondo alcuni autori fra cui Ponti e Coco, la stima di ANAS sulla remunerazione della qualità del servizio risulta molto "generosa". Nel solo 2005, "l'incremento tariffario dovuto all'elemento qualità è stato sulla rete di Autostrade di 1,2% circa. In termini di ricavi, oltre 25 milioni di euro in più, cfr M. Ponti, G. Coco in, *La nazionalità del Gaucho autostradale*, www.lavoce.info. Cfr G. Ragazzi, in *Autostrade e redditività*, in www.lavoce.info.

(50) Nel periodo considerato la variazione del tasso di inflazione è stata del 21,57%. In altri termini, a moneta costante le concessionarie autostradali, nel periodo analizzato, in un settore con tariffe regolamentate, hanno aumentato i loro ricavi del 26.86%.

**Tabella 9 - Variazione del traffico nella rete a pedaggio**

<b>Anno</b>	<b>Traffico (Mln di veicoli Km)</b>
<b>1970</b>	14.928
<b>1980</b>	29.746
<b>1990</b>	51.936
<b>1995</b>	59.726
<b>2000</b>	70.477
<b>2006</b>	81.889

**Fonte: Aiscat**

In un settore a tariffe regolamentate sarebbe stato auspicabile che i maggiori introiti potessero essere ridistribuiti a favore degli utenti, oppure destinati alla costruzione di nuove tratte attraverso un'efficiente regolazione, tuttavia è spesso successo che gli stessi abbiano incrementato l'attivo delle società concessionarie. (51) Tale trend positivo è anche confermato dall'andamento che le società concessionarie hanno avuto nelle borse finanziarie (52).

(51) Prendendo in esame il caso Autostrade è possibile notare come dalla privatizzazione ad oggi, in una situazione di ristagno economico generale, i ricavi della Società siano cresciuti ad una media del 7% annuo. Di pari passo sono, inoltre, considerevolmente aumentati i margini di guadagno. Gli utili (prima di imposte ed oneri finanziari) del gruppo, ad esempio, sono passati dal 32% dei ricavi nell'ultimo anno di proprietà dell'Iri al 52% del 2005. Con tali risultati, già nel 2002, la Società Autostrade è risultata al secondo posto nella classifica delle grandi società europee con i maggiori margini, con utili al 42% del fatturato (oggi, come evidenziato, i margini sono ulteriormente aumentati). Grazie a tali risultati, la società autostrade dal 2000 ad oggi ha distribuito dividendi per importi superiori ai 2 miliardi di euro. (52) Il titolo di Autostrade s.p.a., negli ultimi quattro anni ha più che raddoppiato il suo valore, anche a dispetto di un situazione di stagnazione economica generale. L'andamento positivo del titolo in borsa è anche dovuto a fattori esterni di riduzione dei costi o a voci di profitto diverse dagli esborsi legati al pagamento dei pedaggi. In particolare, si fa riferimento alla riduzione delle spese ottenuta attraverso i servizi di pagamento automatico (telepass) o all'aumento delle royalty pagate dai gestori delle aree di servizio. Il problema è legato al fatto che tali voci non sono state prese in considerazione al momento di revisione delle tariffe. Si sarebbero potuti ridistribuire a favore degli utenti parte dei vantaggi derivanti dalla gestione più efficiente del gruppo.

L'inefficienza delle tariffe non è, tuttavia, ascrivibile all'operato delle società concessionarie che al contrario sono riuscite a gestire le loro attività con minori costi (53), ma è il frutto di una cattiva definizione delle regole a monte.

Nel contempo, in coincidenza con la scadenza delle concessioni autostradali (1998), si sarebbe dovuto procedere ad una riassegnazione delle tratte da realizzarsi attraverso gare ad evidenza pubblica.

La scelta degli organi deputati alla riassegnazione è stata viceversa quella di prorogare i termini delle concessioni precedenti, con effetti presumibilmente distorsivi della concorrenza "per" il mercato o concorrenza per il monopolio.

Paradossalmente la massima efficienza concorrenziale avrebbe potuto essere raggiunta nel momento in cui tratte diverse, meglio se vicine, avessero potuto essere gestite da soggetti diversi, in concorrenza fra loro. Gli utenti avrebbero avuto gli strumenti cognitivi per operare un confronto. Si sarebbe realizzata in tal modo la *yardstick competition*.

Come già illustrato il sistema del *price cap* si basava su una formula finalizzata a contemperare efficienza allocativa ed incentivi all'efficienza produttiva. In altri termini secondo il *price cap* la determinazione delle tariffe si riduceva in ragione della produttività attesa così da incentivare il contenimento dei costi ed aumentava in presenza di miglioramenti nella qualità del servizio. Aumentava, aspetto certamente lodevole, nel caso in cui si fosse registrata una riduzione degli incidenti.

Tali meccanismi presentavano certamente il pregio di incoraggiare comportamenti virtuosi da parte dei concessionari. Tuttavia, il 7 giugno 2008 è stata pubblicata, sulla Gazzetta Ufficiale n. 132, la Legge 6 giugno 2008, n. 101 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee".

In particolare l'art. 8-duodecies della legge ha comportato, ponendo fine ad un lungo dibattito, l'approvazione per legge della Convenzione siglata, nell'ottobre del 2007, tra ANAS e ASPI. Nella nuova formula di revisione tariffaria il tasso di produttività attesa e gli incentivi alla sicurezza stradale sono spariti. Oggi la revisione delle tariffe è legata all'inflazione e ne segue l'aumento in ragione del 70%, per un periodo di tempo decorrente dal 1

---

(53) Le società concessionarie, attraverso la diffusione dei servizi automatici di telepedaggio che hanno ridotto in misura consistente il costo del personale o all'aumento delle royalty pagate dai gestori delle stazioni di servizio hanno potuto ridurre i costi di gestione, facendo crescere in maniera consistente i margini di guadagno che, come emerso, sono passati dal 32% dei ricavi nell'ultimo anno di proprietà dell'Iri al 52% del 2005.



gennaio 2008 al 31 dicembre 2038. Con il nuovo sistema, eventuali miglioramenti di produttività ottenuti dal gestore non potranno essere ridistribuiti a favore dell'utente per tutto il periodo della convenzione.

Il vecchio sistema, attraverso la revisione quinquennale delle tariffe, permetteva al gestore di trattenere i maggiori utili fino alla scadenza della convenzione, ridistribuendo gli stessi a favore degli utenti non appena il termine quinquennale fosse terminato.

In realtà la possibilità di commisurare le tariffe a criteri svincolati dalla produttività non esiste soltanto in Italia. Anche il sistema spagnolo ad esempio si basa su un meccanismo in cui, le tariffe crescono indipendentemente dalla redditività. Tuttavia è opportuno precisare che in relazione alla Convenzione adottata, la società Abertis per assicurarsi la concessione della Pennsylvania Turnpike ha pagato circa 14 miliardi di dollari (pari a 23 volte i ricavi) e circa 18 milioni di dollari al km, mentre il prezzo pagato da Autostrade per l'Italia è stato invece inferiore a 4 volte i ricavi e a circa 2,8 milioni di euro al km.

## 2.5 Il trasporto pubblico locale (TPL)

In Italia, il settore del Trasporto Pubblico Locale (TPL) è stato per anni affetto da un perdurante dissesto finanziario e da livelli insoddisfacenti della domanda di trasporto. Nel corso degli anni '70 e '80, i costi sono cresciuti molto più dei ricavi, spesso in contrazione per via della perdita di clientela a favore dei mezzi di trasporto privati. Per risolvere il problema, si è scelta la strada di un ingente, e spesso indiscriminato, ricorso ai fondi pubblici. Infatti, "in assenza di appropriati meccanismi di incentivazione dell'efficienza e di sufficiente credibilità del vincolo di bilancio, regioni ed enti locali avevano lasciato crescere i disavanzi delle aziende, con l'obiettivo di poter poi ricevere, come puntualmente è sempre avvenuto, un intervento «straordinario» dello Stato" (54).

Tuttavia, e sovente con l'obiettivo di porre fine a tale circolo vizioso, negli ultimi anni sono state introdotte a livello comunitario, nazionale e regionale alcune norme in materia che hanno profondamente modificato il settore, rivedendone completamente il funzionamento. In sintesi, gli aspetti più significativi di tale riforma concernono il trasferimento di competenze programmatiche ed amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, l'utilizzazione di nuove procedure per l'affidamento dei servizi (passaggio dal

---

(54) Così A. BOITANI – C. CAMBINI, *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia: problemi e prospettive*, su [www.iue.it](http://www.iue.it), p. 1.

regime dell'affidamento diretto a quello concorsuale) e la separazione tra gli enti appaltanti e le aziende di TPL (mediante la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali, ovvero in cooperative a responsabilità limitata, in cui l'ente appaltante non può essere, a regime, socio unico).

Per tali ragioni la normativa italiana in materia di TPL è profondamente influenzata dalla disciplina di matrice comunitaria, cui fa espressamente riferimento, e più precisamente tanto alle norme riguardanti le caratteristiche, la struttura e la gestione del TPL quanto a quelle relative alle procedure di aggiudicazione degli appalti (55).

Quanto alla disciplina italiana, principi fondamentali in materia sono quelli enunciati dall'art. 117 della Costituzione (che demanda alle regioni l'emanazione di norme in tema di *"tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità di interesse regionale, navigazione e porti lacuali"*) e dal successivo art. 118, (secondo il quale *"lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative"*).

---

(55) Tra le prime norme comunitarie vanno ricordate il Regolamento 1191/69/CEE, il Regolamento 1893/91/CEE e la Direttiva 91/440/CEE. Il Regolamento 1191/69/CEE (modificato dal Regolamento CEE n.1893/91) definisce gli obblighi di servizio pubblico e i principi comuni per la soppressione o il mantenimento degli obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità competenti degli Stati membri; tale regolamento introduce, inoltre, il concetto di "contratto di servizio pubblico" definito come un "contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti" (art.14). La Direttiva 91/440/CEE introduce, nel trasporto ferroviario, una serie di principi estesi al settore del TPL: l'indipendenza gestionale delle imprese, la separazione tra la gestione dell'infrastruttura e l'attività di trasporto (la gestione dell'esercizio), il risanamento finanziario delle imprese pubbliche esistenti, la liberalizzazione dell'accesso all'uso dell'infrastruttura.

Da ultimo, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 ha abrogato i due Regolamenti precedenti, con un contenuto così sintetizzabile: il rapporto tra autorità ed operatore è regolato attraverso un contratto di servizio che definisca in modo chiaro gli obblighi di servizio pubblico e le zone geografiche interessate, stabilisca in anticipo i parametri per il calcolo di eventuali compensazioni e la natura di possibili diritti di esclusiva in modo da impedire compensazioni eccessive. I contratti di servizio di trasporto su gomma possono avere una durata massima di 10 anni (salvo talune eccezioni), mentre il principio della libera scelta dell'autorità competente degli operatori di servizio pubblico offre diverse possibilità di affidamento dei servizi di trasporto passeggeri: affidamento attraverso procedura di gara; aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico di trasporto che non superino determinati limiti di valore o chilometraggio (c.d. affidamenti "sotto soglia"); fornitura dei servizi da parte delle stesse autorità o attraverso un soggetto giuridicamente distinto ma su cui l'ente esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture.

Alle disposizioni costituzionali e a quelle comunitarie seguono, poi una serie di disposizioni nazionali (56) finalizzate a restituire organicità agli interventi programmatici in un contesto di riforme in cui l'obiettivo è "l'unificazione delle responsabilità di programmazione e di finanziamento di tutti i servizi di trasporto locale (ferro compreso) presso le regioni e trasferimento agli enti locali (province e comuni) di tutte le funzioni che non richiedano esercizio unitario a livello regionale, nell'ottica del decentramento amministrativo previsto dalla riforma Bassanini".

Inoltre, "la vera novità riguarda gli aspetti di regolazione del mercato, in precedenza del tutto assenti": infatti, da una parte viene prevista "la netta separazione delle funzioni di programmazione e regolazione (delle amministrazioni pubbliche) da quelle di gestione industriale, attribuite ad aziende trasformate in società di capitali o in cooperative anche tra i dipendenti", dall'altra viene introdotto "l'obbligo (a partire dal 2003) di utilizzare meccanismi concorrenziali per l'affidamento dei servizi – tanto su gomma quanto su ferro – con l'obiettivo, in verità difficile a raggiungere, di accrescere l'efficienza dei soggetti gestori e quindi ridurre i costi di gestione, innalzando allo stesso tempo la qualità dei servizi" (57).

Più in dettaglio, il d. lgs. 422/97 ha il merito di fornire una definizione esplicita di TPL: "*Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale [...];*" (art.1, co. 2). Come emerge anche dalla definizione contenuta nell'art. 1, l'intero impianto

---

(56) Una prima attuazione dei precetti costituzionali, attraverso la delega alle regioni di funzioni amministrative in tema di TPL si ha con la legge 10 aprile 1981, n. 151 (il cui art. 1 riconduce al trasporto pubblico locale "i servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose effettuati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata, con esclusione di quelli di competenza dello Stato").

Tuttavia, una profonda riforma del settore ha inizio con la delega al governo, dapprima contenuta nella legge 549/95, collegata alla legge finanziaria 1996, e poi reiterata nella legge 59/97 (c.d. "legge Bassanini") art. 4, co. 4 (a sua volta modificato dall'art. 7 della legge 127/97, c.d. "legge Bassanini bis")<sup>56</sup> e attuata nei due decreti legislativi 422/97 e 400/99.

(57) Sotto un profilo strettamente economico e finanziario la nuova normativa ha il merito di "ricepire uno dei principali risultati della recente letteratura economica in tema di regolazione dei mercati industriali, ossia l'obbligo di stipulare contratti di servizio tra enti locali e aziende produttrici, dotati di certezza e copertura finanziaria per tutto il periodo di validità" Così A. BOITANI – C. CAMBINI, *ibidem*.

normativo delineato dalla d. lgs 422 si fonda sul principio di decentramento delle competenze a favore di regioni ed EE.LL. (58).

Sotto il profilo concorrenziale le novità più interessanti sono invece introdotte dal d. lgs. n. 400/99, adottato con la finalità precipua di consentire un passaggio graduale dall'affidamento diretto dei servizi alle procedure concorsuali (59).

Successivamente, sempre in materia di diritto della concorrenza merita speciale menzione, l'art. 35 della Finanziaria 2002, legge 488 del 28 dicembre 2001. La norma introduce un elemento caratteristico dei servizi a rete, ossia la

---

(58) In particolare il decreto 422/97 determina il trasferimento alle regioni di tutte le competenze relative ai servizi di trasporto di interesse regionale e locale; le Regioni, a loro volta, conferiscono agli enti locali quelle competenze regionali in materia di TPL "che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale" (art.7, co. 1) e delega alle regioni anche le competenze programmatiche e amministrative sulle ferrovie in gestione commissariale, le ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle "Ferrovie dello Stato S.p.A." ed i servizi ferroviari in concessione alle "Ferrovie dello Stato S.p.A." di interesse regionale e locale. Di conseguenza, allo Stato residuano competenze relative solo ad alcune materie di interesse generale: grandi reti infrastrutturali, servizi di interesse nazionale, sicurezza, linee guida per la tutela dell'ambiente, servizi internazionali.

59 In particolare, il nuovo testo:

- introduce per lo Stato e le regioni la possibilità di concludere, d'intesa tra loro, accordi di programma con le "Ferrovie dello Stato S.p.A." per l'affidamento alle stesse della costruzione, ammodernamento, manutenzione e relativa gestione delle linee ferroviarie locali concesse e già in gestione commissariale governativa di rilevanza per il sistema ferroviario nazionale, nonché per il reciproco trasferimento di tale tipologia di linee ferroviarie (processo ulteriormente disciplinato dal d.p.c.m. del 16 novembre 2000, relativo agli artt. 8 e 12 del d. lgs. 422/97);
- prevede che le province, i comuni e le comunità montane, nel caso di esercizio associato di servizi comunali del trasporto locale, possano istituire, d'intesa con la regione ai fini della compatibilità della rete, servizi di trasporto aggiuntivi sulla base degli elementi del contratto di servizio con oneri a carico dei bilanci degli enti stessi;
- esclude dalle gare di appalto di servizio le società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o attraverso procedure non ad evidenza pubblica e le società dalle stesse controllate (tale esclusione non opera nel caso di gare aventi ad oggetto i servizi già espletati dai soggetti stessi);
- impone a regioni ed enti locali di incentivare il riassetto organizzativo ed attuare la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali, ovvero in cooperative a responsabilità limitata;
- fissa per le regioni un periodo transitorio nel quale è possibile mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari e alle società derivanti dalle trasformazioni predette; trascorso tale termine, tutti i servizi devono essere affidati esclusivamente tramite procedure concorsuali.

possibilità di separare l'attività di gestione delle reti e degli impianti dall'attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici locali, garantendo ad ogni modo l'accesso alle reti e agli impianti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei servizi; la proprietà delle reti e degli impianti rimane in capo agli enti pubblici, che possono cederla solo ad una società di capitali con partecipazione maggioritaria, ed incredibile, dell'ente medesimo. In proposito, si è osservato che “la normativa comunitaria e quella nazionale considerano come elemento centrale della riforma dei trasporti locali la separazione tra responsabilità della programmazione e del finanziamento dei servizi (in mano comunque ad amministrazioni pubbliche) e responsabilità della produzione del servizio (da trasferire a soggetti imprenditoriali)” (60).

La normativa così posta a livello nazionale ha poi trovato attuazione su base regionale, peraltro con l'inevitabile eterogeneità connessa alle differenti caratteristiche delle varie regioni.

La struttura portante della disciplina del TPL, peraltro, è in parte ripresa dalla disciplina preesistente, ma riorganizzata ed innovata dalla riforma, e si basa sull'utilizzazione di quattro strumenti di programmazione (il Piano Regionale dei Trasporti, il Piano di Bacino, la Programmazione dei Servizi Minimi e il Programma Triennale dei Servizi), articolati su tre livelli di pianificazione:

1. un livello nazionale, costituito dalla normativa nazionale e dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL);
2. un livello regionale, costituito dalle normative regionali e dal Piano Regionale dei Trasporti (PRT) (61);
3. un livello di bacino, costituito dai Piani di Bacino (62).

---

(60) Così A. BOITANI – C. CAMBINI, *op. cit.*, p. 9.

(61) Il Piano Regionale dei Trasporti (PRT) è un documento programmatico generale della regione, già previsto dalla legge n. 151/81, mirato a realizzare, in armonia con gli obiettivi del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e degli altri documenti programmatici interregionali, un sistema equilibrato di trasporto di persone e di merci in connessione con i piani di assetto territoriale e di sviluppo socio-economico. Il piano definisce i bacini di traffico e i criteri per l'eventuale revisione dei limiti territoriali, fissa i criteri programmatici per l'elaborazione dei Piani di Bacino da parte delle province (o eventualmente dalle città metropolitane), determina gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali, individua la rete delle infrastrutture funzionali ad un sistema di trasporto integrato, fissa i criteri per il coordinamento e l'integrazione fra le diverse modalità favorendo quelle a minore impatto ambientale.

(62) Il Piano di Bacino (PdB), anch'esso già previsto dalla legge n. 151/81, è predisposto dalle province (e dalle Città metropolitane, ove esistenti) e delinea la rete e i programmi di

Importante aggiunta in questo quadro è quella rappresentata dall'introduzione dei "servizi minimi", disciplinati dall'art. 16 del d. lgs. 422/97. I requisiti previsti per tali servizi sono la loro sufficienza, sul piano quantitativo e qualitativo, a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e la copertura dei relativi costi a carico del bilancio regionale (e precisamente del Fondo Trasporti); tuttavia, la concreta individuazione di tali servizi spetta alle singole regioni, d'intesa con gli enti locali, con l'immaginabile disomogeneità che ne deriva (63). Più esattamente, ai due enti ora menzionati spetta determinare, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, "quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale": da quanto detto, la determinazione dei servizi minimi implica il ricorso a due criteri nuovi rispetto alla disciplina precedente, ossia la fissazione di *standard* qualitativi minimi del servizio e l'integrazione tra le diverse modalità di trasporto.

A tale proposito, va richiamato il d.p.c.m. n. 28 del 30 dicembre 1998, contenente lo schema generale di carta dei servizi del settore trasporti (Carta della mobilità). Tale documento, la cui predisposizione rientra fra i compiti attribuiti alle regioni, contiene la definizione degli *standard* di qualità dei servizi di TPL (64).

---

esercizio dei servizi minimi di competenza provinciale (o eventualmente dalle città metropolitane), di quelli aggiuntivi (cioè i servizi di trasporto pubblico locale i cui oneri sono a carico delle province ovvero degli enti locali proponenti) e, se previsti, di quelli speciali (quali, ad esempio, i servizi occasionali, i servizi atipici effettuati con autobus di noleggio per il trasporto di particolari categorie di utenti, i servizi a chiamata, i servizi di taxi collettivo effettuati su percorsi fissi). Tale documento si prefigge l'integrazione tra le diverse modalità di trasporto. La novità introdotta dal d. lgs. n. 422/97 riguarda la necessità di tener conto, nella redazione dei PRT, dei Piani di Bacino approvati dalle province. Pertanto, è affidato alle regioni il compito di coordinare la programmazione degli enti locali.

Il "bacino di traffico", ambito del PdB, è l'unità territoriale entro la quale si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità: tuttavia, i relativi criteri di individuazione in concreto divergono tra le varie regioni.

(63) Ciò nonostante il decreto fissa taluni criteri per l'individuazione dei servizi minimi, quali "integrazione tra le reti di trasporto", "pendolarismo scolastico e lavorativo", "fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali", "esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento".

(64) Gli *standard* di qualità sono definiti attraverso l'individuazione di "fattori di qualità del viaggio", e cioè:

- sicurezza del viaggio;
- sicurezza personale e patrimoniale del viaggiatore;
- regolarità del servizio e puntualità dei mezzi;
- pulizia e condizioni igieniche dei mezzi e/o dei nodi;
- comfort del viaggio;

Nell'insieme delle disposizioni tese a regolamentare il servizio di trasporto pubblico, rientra anche il Programma Triennale dei Servizi (PTS). Si tratta di uno strumento di programmazione introdotto dalla riforma, la cui approvazione è demandata alle regioni, il cui rapporto con la programmazione dei servizi minimi non è ben chiarito dalla normativa. Ad ogni modo, esso ha la funzione di individuare aspetti importanti, quali la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti, le modalità di determinazione delle tariffe, le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico, il sistema di monitoraggio dei servizi e i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale (65).

Quindi, proprio al suddetto documento è affidata la disciplina di aspetti particolarmente significativi sotto il profilo della regolamentazione, quali la determinazione delle tariffe e il sistema di monitoraggio.

Quanto alla determinazione delle tariffe, essa costituisce un penetrante potere di regolazione degli enti. Peraltro, nel nuovo sistema tale aspetto è fortemente connesso alla tipologia di contratto di servizio, nella già citata ottica della separazione tra responsabilità di programmazione e finanziamento del servizio da una parte, produzione dello stesso dall'altra. A tal proposito, sono individuabili due categorie principali di contratto di servizio, cui corrispondono due differenti assetti di mercato:

1) I *Gross Cost Contracts* prevedono che le entrate tariffarie vadano all'ente e che il gestore riceva un compenso determinato sulla base dei costi preventivamente stimati e in ogni caso pattuito *ex ante* e pagato per la produzione di un ammontare prestabilito di servizio, nonché, eventualmente,

- 
- servizi aggiuntivi (a bordo e/o nei nodi);
  - servizi per viaggiatori con handicap;
  - informazioni alla clientela;
  - aspetti relazionali/comunicazionali del personale a contatto con l'utenza;
  - livello di servizio nelle operazioni di sportello;
  - attenzione all'ambiente.

(65) Il contenuto minimo del PTS comprende i seguenti punti:

- l'organizzazione dei servizi (minimi, aggiuntivi e speciali) di propria competenza;
- le proposte di integrazione modale e tariffaria per i servizi di propria competenza;
- le risorse da destinare all'esercizio;
- le risorse da destinare agli investimenti in infrastrutture, impianti e veicoli;
- le modalità di determinazione delle tariffe per i servizi di propria competenza;
- le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio;
- il sistema di monitoraggio della qualità e quantità dei servizi.

incentivi commisurati agli obiettivi raggiunti. In questa tipologia contrattuale il gestore sopporta solo il rischio di produzione (non essendo la remunerazione commisurata alle entrate), mentre quello commerciale rimane a carico dell'ente: pertanto, l'impresa è incentivata solo dal lato dei costi e non da quello dei ricavi e tende, di conseguenza, a perseguire soprattutto l'efficienza.

2) I *Net Cost Contracts*, invece, prevedono che il gestore incassi direttamente i proventi e stabiliscono, sulla base di stime preventive dei costi e dei ricavi, se esso debba ricevere un sussidio dall'ente ovvero debba versare un contributo di concessione: il corrispettivo è pattuito *ex ante* ed è pari alla differenza tra i costi di esercizio e i ricavi da traffico preventivati. In questo caso, il gestore sopporta il rischio sia di produzione sia commerciale ed è portato, quindi, da un lato a bilanciare correttamente efficienza, efficacia e qualità, dall'altro a sovrastimare i costi per compensare gli eventuali rischi. Il ricorso a questo schema contrattuale ha l'effetto di sterilizzare il rischio dell'ente (che conosce a priori l'onere netto del servizio), trasferendolo sul gestore, il quale, a sua volta, sarà fortemente incentivato sia a contenere i costi sia ad aumentare i ricavi da traffico.

In proposito, si è osservato come (ferma restando la competenza degli enti in merito alla fissazione delle tariffe) l'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 422/97, prevedendo che “i contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari”, sembri prevedere l'utilizzo di contratti *net cost*, pur non escludendo neppure la possibilità di utilizzare altri schemi contrattuali, come il *gross contract* o anche forme intermedie tra le due ora menzionate.

Peraltro, il maggior grado di incentivazione e responsabilizzazione del gestore connaturato ai contratti *net cost* farebbe propendere per tale schema, così da evitare il disinteresse dell'impresa all'aspetto economico (come ad esempio l'eliminazione del controllo dell'evasione tariffaria, con conseguenti perdite di ricavi per l'ente) (66).

Altro elemento importante è l'individuazione di criteri di erogazione dei sussidi e dei corrispettivi idonei ad incentivare l'impresa alla razionalizzazione dei costi, così da risolvere i dissesti finanziari causati precedentemente dall'erogazione di somme prive di adeguata copertura.

In attuazione dei criteri di delega, infatti, i contratti di servizio devono garantire un rapporto di almeno il 35% tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura e i sussidi previsti nei contratti “possono

---

(66) In tal senso A. BOITANI – C. CAMBINI, *op. cit.*, p. 10 s.



essere soggetti a revisione annuale con modalità determinate nel contratto stesso allo scopo di incentivare miglioramenti di efficienza”, con un incremento annuo massimo pari al tasso di inflazione programmata (art. 19, co. 4 d.lgs. 422/97). In tal modo, “il legislatore si è preoccupato di fissare un limite superiore ai trasferimenti (in rapporto ai costi), erogabili da parte di regioni ed enti locali e di tratteggiare un meccanismo di adeguamento dei trasferimenti medesimi assai simile, nella logica, al *price cap* e che, per analogia, potremmo definire *subsidy cap*” (67).

Il sistema di monitoraggio e controllo, probabilmente, rappresenta una non secondaria pecca nel sistema delineato dal legislatore: infatti, la relativa predisposizione è demandata alla programmazione delle singole regioni, senza che a livello nazionale siano stabiliti sufficienti criteri e sia individuato un efficace modello uniforme di strutture o organi deputati allo svolgimento della funzione.

Non a caso, la maggior parte delle regioni si è orientata per colmare la lacuna attraverso l’istituzione di apposite agenzie, la cui natura giuridica e le cui funzioni, ovviamente, non paiono riconducibili ad uno schema unitario: di conseguenza, le forme di controllo e vigilanza, e quindi l’intera regolazione, risultano fortemente disomogenee e differenti a livello dei vari ambiti regionali. Peraltro, la legge fissa un nucleo minimale di funzioni che l’ente preposto al monitoraggio (qualunque ne sia la natura) deve esercitare:

- monitoraggio sulle infrastrutture;
- monitoraggio su qualità, livello, efficienza, efficacia, sicurezza e impatto sull’ambiente dei servizi di trasporto;
- sostegno per la programmazione della regione e degli enti locali;
- diffusione delle informazioni.

Accanto a queste competenze minimali le regioni tendono a conferire alle proprie agenzie attribuzioni ulteriori, assimilabili da una parte a quelle proprie delle autorità di regolazione, dall’altra a quelle di veri e propri gestori: da ciò deriva una natura in qualche modo ibrida di tali soggetti, che paiono una sorta di organo di raccordo tra l’ente ed il gestore del TPL.

---

(67) Così A. BOITANI – C. CAMBINI, *op. cit.*, p. 11, cui si rinvia per gli approfondimenti di carattere economico. In particolare, le tariffe dovrebbero crescere secondo un meccanismo di adeguamento di tipo *price-cap*, così come indicato nell’art. 2 (comma 18) della legge n. 481 del 1995, e quindi in misura non superiore al tasso di inflazione programmato e correlativamente all’introduzione di miglioramenti qualitativi dei servizi.

È il caso, poi, di riferire le linee guida della possibile riforma del TPL contenuta in un ddl elaborato nella fase finale dell'anno 2007; infatti, sebbene la prematura fine della legislatura, di poco successiva, abbia congelato tale progetto, è significativo rilevare come i punti fondamentali dello stesso siano individuabili nella promozione e nella predisposizione di infrastrutture adeguate allo sviluppo di una mobilità sostenibile, nella fissazione di meccanismi di *price cap* alquanto rigorosi, ad una più dettagliata disciplina dei piani programmatici e ad una più stringente regolamentazione delle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio.

Del pari, va evidenziato come sia la l. n. 244/2007 (Finanziaria per il 2008) sia il d. l. 112/2008 (convertito in legge dalla l. n. 133/2008) abbiano previsto un piano triennale di stanziamenti a favore delle Regioni, al termine del quale il sistema di finanziamento del TPL subirà sostanziali modifiche: i trasferimenti statali verranno soppressi e le Regioni a statuto ordinario ricaveranno le risorse necessarie dal gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione, con conseguente stabilizzazione dei finanziamenti

## CAPITOLO 3

### MODELLI DI REGOLAZIONE EUROPEI: ESPERIENZE A CONFRONTO

#### 3.1. Aspetti generali

In questa sezione del lavoro si intende offrire una breve panoramica dei diversi sistemi di regolazione economica dei servizi di trasporto infrastrutturali adottati in alcuni paesi europei. Come messo in luce nell'analisi degli specifici settori, la rilevanza economica dell'infrastruttura e della sua non-replicabilità nella fornitura di determinati servizi di trasporto può rappresentare uno degli ostacoli più rilevanti per la loro liberalizzazione, così come in origine essa ha rappresentato una delle motivazioni alla base della loro nazionalizzazione in gran parte dei paesi europei.

Il rischio, in questi casi, è che la liberalizzazione del settore si traduca nella mera sostituzione di monopoli pubblici con monopoli privati non regolati. Per questo motivo il fenomeno della liberalizzazione di determinati settori caratterizzati da fallimenti del mercato è generalmente accompagnato dalla definizione di norme ed istituzioni di regolazione, ovvero da una *dotazione istituzionale* (68) necessaria per disciplinare il funzionamento dei mercati di riferimento. Questo processo è stato sperimentato in diversi paesi europei, sebbene con caratteristiche diverse, anche e soprattutto in relazione al livello di liberalizzazione ed armonizzazione a livello comunitario. Tuttavia, sebbene le problematiche di tipo economico in ciascuno dei settori del trasporto collettivo presentino caratteristiche comuni, la dotazione istituzionale che è possibile riscontrare in alcuni dei più importanti paesi europei presenta differenze non irrilevanti, come si cercherà di illustrare nel proseguimento del capitolo. Sul punto hanno sicuramente influito in maniera decisiva anche le tradizioni giuridiche dei singoli Stati: la tradizione centralistica francese, ad esempio, ha comportato in genere una maggiore resistenza alla

---

(68) Con la nozione di "dotazione istituzionale" della regolazione, è stata sviluppata da E. Pontarollo – A. Oglietti, *Criteri per la valutazione dell'attività delle "Authorities"*, in *L'Industria*, 2000, 643 e ss.

“esternalizzazione” delle funzioni in capo ad enti indipendenti. Dall'altra parte, la precoce privatizzazione dei servizi pubblici in Gran Bretagna ha richiesto dotazioni istituzionali più adatte a gestire i rapporti “conflittuali” tra operatore privato e poteri pubblici.

### **3.2. Modelli di regolazione nel settore del trasporto ferroviario**

Come già sottolineato, il settore ferroviario è stato gradualmente interessato da un processo di liberalizzazione a livello comunitario, culminato con l'adozione del primo e del secondo pacchetto ferroviario in materia di trasporto merci (69) e con il recentissimo terzo pacchetto relativo al settore passeggeri (70). Tale processo di liberalizzazione ruota attorno al principio di separazione fra gestore della rete ed imprese offerenti il servizio di trasporto (imprese ferroviarie), collegato ad un sistema autorizzatorio per poter svolgere quest'ultima attività ed ad un generale diritto di accesso alla rete ferroviaria per i soggetti autorizzati.

In altri termini tre sono i soggetti principali coinvolti nella prestazione del servizio ferroviario. In primo luogo c'è il gestore della rete, che ne può anche essere proprietario, con il compito di gestire la rete e di curarne lo sviluppo e la manutenzione (71). In secondo luogo vi sono le imprese ferroviarie, che operano nella fornitura dei servizi e con le quali il gestore della rete è tenuto a contrattare la cessione di capacità di trasporto a condizioni non discriminatorie (72). Infine è necessaria la predisposizione di un organismo di regolamentazione, ovvero di un soggetto che vigili affinché si abbia una gestione efficiente e l'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria (73).

---

(69) Il primo pacchetto, relativo soprattutto al servizio di trasporto merci, è composto dalle Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE e 2001/16/CE, pubblicate in GUCE del 15 marzo 2001. Il secondo pacchetto, composto dalle Direttive 2004/49/CE, 2004/50/CE, 2004/51/CE ed il Regolamento CE 881/2004, pubblicate in GUCE del 30 aprile 2004.

(70) Direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE e Regolamento CE 1371/07, pubblicate in GUCE del 3 dicembre 2007. Va tuttavia precisato che tale la scadenza per il recepimento di tale direttiva è fissata per il 4 giugno 2009.

(71) Art. 2 lett. h) Dir. 2001/14/CE.

(72) Art. 2 lett. k) Dir. 2001/14/CE, che stabilisce che per impresa ferroviaria è necessario intendere “qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi delle vigenti disposizioni comunitarie, la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione”

(73) Art. 30 della Dir. 2001/14/CE.

Questo schema di regolazione, come si è visto, è comune a molte industrie c.d. a rete.

Nonostante il diritto comunitario imponga uno schema regolatorio comune a tutti gli stati, ed in particolare la predisposizione di un organismo di regolamentazione, l'attuazione delle direttive da parte dei singoli Paesi mostra un'accentuata differenziazione.

La differenza più significativa riguarda probabilmente l'estensione del processo di liberalizzazione anche ai servizi passeggeri. Per quel che concerne questo mercato, alcuni stati hanno anticipato il processo di apertura dei mercati, almeno per quei servizi ferroviari che non sono offerti sulla base di un contratto di servizio pubblico (74), mentre altri mantengono un regime completamente separato, con la conservazione di un diritto esclusivo di esercizio del servizio passeggeri in capo all'*incumbent* (75).

Ulteriori differenze sussistono nell'architettura di vigilanza, con riferimento all'Organismo di regolazione previsto dall'art. 30 della Direttiva 2001/14/CE. La Direttiva, infatti, pur prevedendo l'obbligo di individuare tale organismo ed alcune sue caratteristiche fondamentali (76), non definisce in maniera chiara i poteri di cui deve essere dotato.

---

(74) Dal punto di vista legale, la possibilità di offrire liberamente servizi passeggeri su linee non interessate da concessioni di servizio pubblico è prevista solamente in Austria, Germania ed Italia. In Gran Bretagna di fatto questa possibilità è limitata, in quanto il regolatore limita fortemente la possibilità di ottenere capacità di trasporto su quelle tratte oggetto di concessione (*franchising*), ovvero la quasi totalità. Tuttavia il sistema inglese prevede un sistema di assegnazione del diritto di servire una tratta (mediante un contratto di *franchising*) che permette di sviluppare un efficace forma di concorrenza *per* il mercato, piuttosto che *nel* mercato.

(75) Quest'ultima categoria è rappresentata da Belgio, Spagna, Finlandia, Grecia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, vedi IBM, *Rail Liberalization Index. Market Opening: Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway in comparison*, 2007, 13. Con il terzo pacchetto anche questi Stati saranno obbligati a rendere accessibile questo mercato ad altri operatori, sebbene delle limitazioni potranno sussistere in tutti quei casi in cui l'operatività di una molteplicità di imprese ferroviarie su una determinata linea non possa compromettere l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in capo al concessionario.

(76) Il comma 1 dell'art. 30 chiarisce che detto organismo può essere rappresentato dal Ministro dei Trasporti, anche se poi chiarisce che deve essere " indipendente sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti". Va inoltre sottolineato che la direttiva 2007/58 aggiunge che "è inoltre funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico."

Al comma 2 dell'art. 30, infatti, si stabilisce il diritto di ricorrere all'organismo nel caso in cui un'impresa affermi di essere stata discriminata in sede di contrattazione della capacità di trasporto; al comma 3 si abbozza un potere di vigilanza sulle tariffe, limitato tuttavia al controllo della non discriminatorietà e al rispetto delle norme previste dalla direttiva; al comma 4 si attribuisce all'organismo un generale potere istruttorio, mentre al comma 5 è stabilito l'obbligo di decidere sui reclami proposti e di "adottare le misure necessarie per rimediare alla situazione" entro un termine predefinito. Non viene tuttavia stabilito se sia necessario che l'organismo sia dotato di un potere sanzionatorio, né la tipologia di misure adottabili. Inoltre il testo della direttiva non chiarisce se l'attività investigativa dell'autorità sia attivabile solo su istanza di parte oppure anche d'ufficio o, come interpretato in alcuni paesi, solo d'ufficio. Infine, trattandosi di un testo di armonizzazione minima, la direttiva non impedisce di dotare il regolatore di poteri ulteriori, rispetto a quelli definiti all'art. 30 (ad esempio il potere di adottare decisioni di regolazione *ex ante*, per prevenire episodi di discriminazione o favorire l'apertura del mercato). In altri termini, nonostante i vincoli posti ai legislatori nazionali circa la presenza e le caratteristiche del regolatore ferroviario, si sono delineati diversi modelli fra i paesi europei.

Il modello probabilmente più diffuso è quello che ha condotto all'attribuzione della funzione di regolatore ferroviario direttamente in capo al Ministero dei trasporti, senza la creazione di un organo specifico avente rilevanza esterna ed eventualmente con la mera costituzione di comitati consultivi all'interno della struttura ministeriale. Questa opzione, ammessa dalla direttiva, è stata utilizzata da molti paesi, fra cui è possibile individuare Francia, e Spagna (77). È tuttavia possibile sottolineare una differenza fra questi due Stati. Mentre nel sistema francese il Ministero non è obbligato ad aprire un'indagine in seguito ad una denuncia dell'impresa ferroviaria, in Spagna sussiste un diritto all'apertura dell'istruttoria.

Al contrario, altri stati hanno optato per la costituzione di un'agenzia specifica, competente per l'esercizio delle funzioni contenziose e di controllo

---

(77) In particolare, in entrambi questi stati, l'adozione delle decisioni è di competenza del ministero, mentre è previsto un organo consultivo con mera rilevanza interna che non è dotato di una struttura stabile né autonoma rispetto al ministero. Si veda lo studio IBM, *Rail Regulation in Europe. Comparison of the status quo of the regulation of rail network access in the EU-25 countries, Switzerland, and Norway*, 2006. Altri paesi che hanno adottato tale modello sono la Danimarca, Estonia, Grecia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Slovenia. Il Belgio, a seguito della legge del 4 dicembre 2006, ha istituito un regolatore specifico.

sulle tariffe nel settore ferroviario, come ad esempio nel caso inglese. In Gran Bretagna l'*Office of Rail Regulation* (ORR) ha assunto l'attuale conformazione nel 2004. L'autorità gode di un elevato grado di indipendenza dalla struttura ministeriale, che mantiene il solo potere di nomina del presidente e del collegio, ma non può in alcun modo interferire nell'esercizio delle funzioni attribuite all'ufficio dalla legge. Anche per quel che riguarda il finanziamento sussiste un elevato grado di indipendenza, in quanto esso deriva in massima parte dai contributi delle imprese ferroviarie e del gestore della rete. In qualità di regolatore del settore ferroviario, dal 2006 gli sono state attribuite anche le competenze in materia di rilascio del certificato di sicurezza di cui ogni impresa ferroviaria deve dotarsi per poter ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, nonché le competenze in materia di rilascio delle autorizzazioni stesse. In sostanza, tale autorità ha una competenza omnicomprensiva su tutti i profili regolatori inerenti all'attività ferroviaria, dal controllo sulla sicurezza, all'attività autorizzatoria, al monitoraggio circa l'effettività del diritto di accesso non discriminatorio alla rete ferroviaria. Per quel che riguarda i poteri di investigazione sui reclami delle imprese ferroviarie, contrariamente alla lettera dell'art. 30 della Direttiva (che sembrerebbe costituire un obbligo di investigazione in seguito a reclamo), nel sistema inglese l'apertura di un'istruttoria è lasciata alla discrezionalità dell'autorità. In compenso l'ORR dispone del potere di adottare decisioni preventive (*ex ante*), con una vera e propria funzione di regolazione, oltre che di garanzia del diritto di accesso alla rete. Inoltre può irrogare direttamente misure sanzionatorie nei confronti dei soggetti vigilati.

Rispetto a questi due estremi, alcune esperienze nazionali si pongono ad un livello intermedio fra il completo assorbimento nelle strutture ministeriali o di altri enti pre-esistenti e la creazione di un regolatore specifico. In primo luogo è possibile individuare casi in cui si è provveduto alla creazione di un organo specializzato, con l'attribuzione di autonomi poteri aventi rilevanza esterna, ma senza un potere di vigilanza omnicomprensivo in materia ferroviaria. È questo il caso svizzero, in cui le competenze in materia di certificati di sicurezza e di autorizzazioni all'esercizio delle attività ferroviarie sono attribuite alla struttura ministeriale, mentre le sole funzioni di natura contenziosa (ovvero lo svolgimento di indagini sulla base dei reclami degli operatori) sono attribuite ad un organo specifico, la Commissione Arbitrale.

Anche il sistema tedesco ha caratteristiche peculiari, che lo differenziano sia dal modello ministeriale che da quello dell'agenzia di settore. Dal 1 gennaio 2006, infatti, le competenze di regolazione in materia ferroviaria sono state trasferite ad un'autorità competente per tutte le industrie a rete, la

*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* (BNetzA - *Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunication, Post and Railways*). In comune con l'esperienza inglese, il regolatore tedesco è dotato di ampia indipendenza dall'esecutivo (78), oltre a poter emanare decisioni direttamente vincolanti per i destinatari, sia sulla base di specifici casi di discriminazione nell'accesso alla rete (79) (*ex post*) che in via preventiva (*ex ante*). È inoltre dotato di un potere sanzionatorio strumentale, in quanto le misure coercitive possono essere sorrette da sanzioni fino a 500.000 €. A differenza dell'ORR, tuttavia, la BNetzA non ha una sfera di competenza settoriale, ma essa si estende a tutte le industrie a rete, caratterizzate da forti similitudini dello schema regolatorio. L'elemento unificatore delle diverse competenze non è dunque rappresentato dalla funzione svolta dai servizi regolati (vi sono ricompresi settori molto diversificati, da quello energetico a quello delle telecomunicazioni), ma dalla struttura economico-industriale della produzione e fornitura dei servizi stessi (80). L'attrazione delle competenze in capo alla BNetzA, dunque, ha riguardato soprattutto i profili di regolazione che presentavano criteri di omogeneità rispetto alle altre industrie a rete regolate, in particolare per ciò che riguarda la tutela del diritto di accesso alla capacità di trasporto ferroviaria e il controllo sulle relative tariffe. Le altre funzioni di regolazione settoriali, ovvero i controlli in materia di sicurezza e il rilascio delle autorizzazioni per le imprese ferroviarie, è stato invece mantenuto in capo alla preesistente *Federal Railway Authority*, legata alla struttura ministeriale.

Un ulteriore modello di regolazione, intermedio fra quello settoriale e quello ministeriale, caratterizza il sistema olandese (81). L'Organismo di regolazione nominato dai Paesi Bassi ai sensi dell'art. 30 della direttiva, infatti, corrisponde

---

(78) Anche dal punto di vista finanziario, in quanto la BNetzA in parte è autofinanziata.

(79) A differenza dell'ORR, inoltre, la Germania ha previsto un obbligo di attivazione sulla base delle denunce presentate dalle imprese ferroviarie.

(80) Un criterio simile è alla base dell'allocazione delle competenze in Lettonia, in cui l'organismo di regolazione ai sensi dell'art. 30 della direttiva è la *Public Utilities Commission*, responsabile per i settori energetici, delle telecomunicazioni, dei servizi postali e delle ferrovie.

(81) Anche in Belgio una parte significativa delle competenze previste all'art. 30 della Direttiva, in particolare per le funzioni di tipo contenzioso, sono state attribuite all'autorità garante della concorrenza (il *Conseil de la Concurrence*), fino al 2006. Dal 2007 è stata istituita un'autorità di settore (*Service de régulation du Service Ferroviaire*) competente, sebbene senza competenze omnicomprensive (l'autorizzazione ed il controllo sulla sicurezza è ancora svolto a livello ministeriale).



ad un dipartimento specializzato dell'autorità della concorrenza nazionale (*De Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa – Office of Transport Regulation*).

Tale dipartimento, ha già assunto le competenze di regolatore per il settore aeroportuale (l'aeroporto di Schiphol), ed in futuro potrebbe esercitare tali poteri anche per il settore portuale (in particolare il porto di Rotterdam) assurgendo a vera e propria autorità intersettoriale dei trasporti. Nonostante l'autorità della concorrenza (la NMa) goda in generale di ampia indipendenza dall'esecutivo, va tuttavia sottolineato come in materia di trasporti si verifichi un fenomeno di parziale attenuazione dell'indipendenza funzionale e finanziaria che caratterizza invece la generalità delle altre funzioni, come se le funzioni ex art. 30 fossero state *delegate* all'autorità della concorrenza piuttosto che originariamente *attribuite*.

Il Ministero dei Trasporti, infatti, oltre a finanziare il dipartimento, è responsabile per il monitoraggio delle attività svolte da quest'ultimo in materia ferroviaria. Le competenze di cui è dotato il dipartimento sono strettamente legate al mantenimento di una concorrenza effettiva a livello di accesso alla rete, coerentemente con le funzioni generali della Nma: monitoraggio del prospetto informativo della rete, decisioni sui reclami delle imprese ferroviarie, controllo sugli accordi quadro di accesso alla rete, controllo sul livello delle tariffe di accesso.

L'attivazione dei poteri di indagine si verifica su istanza di parte, conformemente alla lettera della direttiva, ma anche d'ufficio; a conclusione dell'istruttoria, infine, è possibile l'irrogazione di sanzioni amministrative.

D'altra parte, proprio in considerazione del ruolo di garanzia svolto dall'autorità della concorrenza, il dipartimento può intervenire solo a seguito di un evento pregiudizievole per la concorrenza (*ex post*), mentre non può imporre misure preventive (*ex ante*).

Inoltre non svolge il controllo sulla sicurezza, né in materia di rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività ferroviaria.

### **3.3 Modelli di regolazione degli aeroporti**

Se nel settore ferroviario la disciplina comunitaria ha definito una piattaforma comune per la definizione della dotazione istituzionale necessaria per procedere alla regolazione del settore, altri settori presentano un grado di omogeneità strutturale molto inferiore, proprio in considerazione del diverso impatto del processo di armonizzazione europeo.

Il settore aeroportuale rientra in questa seconda categoria, in cui il processo di armonizzazione e liberalizzazione comunitaria ha finora interessato solo alcuni profili della regolazione della gestione delle infrastrutture aeroportuali (82).

### 3.3.1. I servizi a terra ed al volo

Con la direttiva 96/67/CE, infatti, il legislatore comunitario è intervenuto per liberalizzare il settore dei servizi aeroportuali a terra, distinguendo quindi l'insieme dei servizi con una ineliminabile componente monopolistica (C.d. i servizi al volo: Gestione dei radar del traffico in pista, assistenza nell'atterraggio), svolti in regime di esclusiva, dagli altri servizi offerti nell'aeroporto alle compagnie aeree, ma che non sono caratterizzati da un'intrinseca componente monopolistica e che possono dunque essere forniti anche in regime di concorrenza (servizi a terra o c.d. *groundhandling*: carico e scarico bagagli, controllo documenti).

Questo intervento comunitario si basa fundamentalmente sull'erezione di una "barriera" fra i servizi erogati dall'ente che fornisce i servizi al volo in via di esclusiva e gli altri servizi che, sebbene svolti all'interno dell'aeroporto, possono essere prodotti anche da altri operatori, i quali godono di un vero e proprio diritto di accesso a tale mercato.

La dotazione istituzionale "minima" prescritta dalla direttiva, rispetto ad altri settori, è molto più limitata, in quanto consiste nella definizione di un diritto di accesso alla prestazione di determinati servizi di *groundhandling*, nell'obbligo di separazione contabile fra le attività svolte in esclusiva e quelle relative ai servizi a terra aperti alla concorrenza, nella limitazione della discrezionalità degli Stati Membri nel vincolare il novero dei servizi a terra offerti in regime di concorrenza.

Molti altri aspetti relativi alle problematiche regolatorie relative alla gestione dell'infrastruttura aeroportuale, tuttavia, non sono disciplinate a livello comunitario, se non in via negativa attraverso i limiti generali imposti al legislatore nazionale dall'art. 86 del Trattato.

Fra i profili più importanti, infatti, rimangono tuttora fuori dal perimetro regolatorio comunitario, la regolazione delle tariffe per i servizi di assistenza al

---

(82) In questa sede non si fa riferimento alla regolazione relativa ai trasporti aerei e alla gestione degli *slots* aeroportuali, che sono invece oggetto di specifica regolazione, sia a livello comunitario che internazionale.

volo (quelli offerti in esclusiva) e le forme di scelta dell'ente di gestione aeroportuale. (83)

Nel 2007 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva, tuttora in discussione, relativa alla predisposizione di un quadro regolatorio comune in materia di determinazione delle tariffe (84), in cui comparirebbe, per la prima volta, l'obbligo di individuare un'autorità indipendente a livello nazionale competente a supervisionare il processo di determinazione delle tariffe ed a svolgere una funzione di garanzia per gli utilizzatori delle strutture aeroportuali (85).

### 3.3.2. L'attribuzione degli *slots* aeroportuali

Per quel che riguarda i servizi al volo, un'altra problematica concorrenziale riguarda l'utilizzo dell'infrastruttura da parte dei vettori, ovvero, come già sottolineato, il sistema di assegnazione degli *slots* aeroportuali.

Anche su questo punto la disciplina comunitaria prevede una "dotazione istituzionale" minima, finalizzata in particolare ad evitare che le compagnie con un numero maggiore di *slots* ostacolino i concorrenti nell'utilizzo della infrastruttura aeroportuale (86).

La regolamentazione europea, tuttavia, non affronta il problema competitivo fondamentale in materia di *slots*, ovvero la loro allocazione originaria in capo alle compagnie aeree, basata ancora sui c.d. *grandfathering rights*, ovvero l'assegnazione del diritto d'uso dell'infrastruttura aerea alle compagnie che già operano nell'aeroporto, che possono perderlo solo se non l'utilizzano (87).

All'interno di questo quadro regolatorio, due sono i soggetti pubblici rilevanti in base al diritto comunitario: in primo luogo l'ente di gestione aeroportuale, che ha il compito di gestire l'infrastruttura aeroportuale in base a disposizioni di legge o regolamentari (88); in seconda battuta il coordinatore,

---

(83) Ma su questo punto è stata presentata nel 2007 una proposta di Direttiva da parte della Commissione, vedi anche *infra*.

(84) SEC (2006) 1688 e 1689, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on airport charges*, 24 gennaio 2007.

(85) Si veda in particolare l'art. 10 della proposta di Direttiva.

(86) Si veda il Regolamento 95/93/CE, come modificato da ultimo dai Regolamenti 894/2002 ma soprattutto 793/2004.

(87) In generale sul sistema di assegnazione degli *slots*, ed in particolare la conferma dei *grandfathering rights* già delineati a livello internazionale dalla IATA, cfr M. A. Madas – K. G. Zografos, , *Airport slot allocation: From instruments to strategies*, in *Journal of Air Transport Management* 2006/12, 54.

(88) Art. 2 lett. i) Reg. 95/93 modificato dal Reg. 793/04.

cui è affidato il compito di controllare il regolare utilizzo delle bande orarie assegnate (89). In realtà, ai fini della gestione degli *slots*, è soprattutto il secondo il soggetto rilevante, in quanto deve controllare l'effettivo utilizzo delle bande orarie ed eventualmente negare la riallocazione nel caso di mancato uso. Per questo l'art. 4 comma 2 del Regolamento si preoccupa di imporre agli Stati Membri l'obbligo di garantirne l'indipendenza.

In attesa di ulteriori sviluppi a livello comunitario, è possibile in questa sede fornire alcuni rapidi cenni sull'estrema variabilità della dotazione istituzionale della regolazione prevista in alcuni dei maggiori Stati Membri.

In Francia è prevista una differenziazione fra gli aeroporti di diretta proprietà pubblica (in particolare gli aeroporti dell'area parigina) e quelli affidati in concessione ad altre persone giuridiche (in genere le camere di commercio locali), distinzione tuttora visibile, nelle more del processo di privatizzazione (90). In entrambi i casi il codice sull'aviazione prevede che il gestore dell'aeroporto e titolare della concessione sia abilitato a riscuotere le tariffe per la prestazione dei servizi aeroportuali resi. La determinazione di tali tariffe, orientate ai costi, viene effettuata sulla base delle condizioni definite da un regolamento governativo (91) con un criterio di orientamento ai costi. In altri termini la regolazione economica delle infrastrutture aeroportuali francesi fa tuttora perno su un diretto collegamento fra il gestore ed il Ministero dei Trasporti, in particolare la Direzione Generale dell'Aviazione Civile. Questa relazione, per adesso, ancora mantiene le caratteristiche di un rapporto fra pubbliche amministrazioni, in quanto la privatizzazione del settore è solo agli inizi ed ancora riguarda la fase di mutamento formale dei soggetti operanti nel settore. Il modello francese, in altri termini, è basato su una regolazione orientata ai costi, sostenibile grazie alla sostanziale contiguità fra gli incentivi del regolato e quelli del regolatore, entrambi aventi natura pubblicistica.

---

(89) Art. 4 Reg. 95/93 modificato dal Reg. 793/04. L'art. 4 prevede in realtà anche la figura del "facilitatore", che interviene nelle ipotesi di aeroporti con temporanei rischi di congestione, provvedendo ad individuare la soluzione più adeguata per risolvere eventuali incongruenze dell'orario.

(90) Infatti, mentre la *Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports et liens vers les décrets d'application*, prevede una privatizzazione *ex lege* degli aeroporti parigini, con la trasformazione in società per azioni, per i restanti aeroporti "regionali" la trasformazione in società per azioni si attua solo su domanda delle Camere di Commercio, attuali gestori delle infrastrutture.

(91) *Décret n° 2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'Etat et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aérodromes*

Inoltre è basato su una contrattazione individuale fra singolo aeroporto e governo, svolta su diversi profili (non solo di natura economica) (92).

All'estremo opposto è possibile situare il modello inglese di regolazione economica degli aeroporti. Va infatti considerato che gli aeroporti più importanti del paese, ovvero quelli londinesi, sono di proprietà di una società, la BAA, che è stata privatizzata sin dal 1987 (93). In questo contesto era evidente la necessità di individuare un modello di regolazione economica, dotato di poteri effettivi per evitare abusi da parte del gestore privato (94). L'esigenza era tanto più forte in quanto la BAA possiede tutti i maggiori aeroporti londinesi (Heathrow, Stansted, Gatwick), per cui sarebbe stato impossibile introdurre una concorrenza fra aeroporti contigui. Per questo motivo l'*Aviation Act* del 1986 ha previsto l'istituzione di un'autorità indipendente, la *Civil Aviation Authority* (CAA), dotata di diversi poteri di regolazione economica, elevata indipendenza funzionale ed economica ed un legame con il governo limitato alla sola nomina dei membri del collegio.

La prima forma di regolazione economica svolta dalla CAA riguarda il controllo sulle tariffe imposte alle compagnie aeree per la prestazione dei servizi di assistenza al volo (95). Questo tipo di controllo è diversificato a seconda del tipo di aeroporto regolato. Tutti gli aeroporti con un fatturato superiore ad 1 mil. di Sterline sono tenuti a richiedere un'autorizzazione per l'imposizione di tali tariffe, instaurando in questo modo un rapporto continuo di vigilanza con l'Autorità. Questa relazione è caratterizzata soprattutto da un flusso continuo di informazioni fra l'aeroporto e l'Autorità, focalizzato in misura particolare sulla comunicazione di alcuni dati sui ricavi ed i costi

---

(92) Incardinato su una struttura prettamente ministeriale e legata alla definizione dei rapporti tariffari all'interno dell'atto concessorio appare essere anche il modello di regolazione spagnolo, in cui il ruolo centrale è svolto, ai sensi *Real Decreto 1476/2004, del 18 giugno, di risistemazione delle competenze del Ministero dei Trasporti*, art. 10, dalla Direzione Generale dell'Aviazione civile, in particolare per quel che riguarda la regolazione di tipo economico, dalla *Subdirección General de Explotación del Transporte Aéreo*.

(93) Per un'analisi storica della regolazione aeroportuale in Gran Bretagna, si può rimandare a D. Starkie, *Reforming UK airport regulation*, in *Journal of Transport Economics and Policy*, 2001/1, in particolare 120 e ss.

(94) In generale sul sistema di regolazione degli aeroporti inglese, cfr. H. Nienke – A. Doug, *Airport regulation in the UK*, in P. Forsyth, *The economic regulation of airports*, Ashgate, 2004, 101 e ss.

(95) Sec. 36(1) dell'*Airport Act* definisce le *airport charges* come tutte le tariffe riscosse per la prestazione dei servizi di atterraggio, decollo e stazionamento dell'aeromobile, nonché le tasse riscosse dai passeggeri in arrivo ed in partenza.

dell'aeroporto ed eventualmente sull'imposizione di specifiche condizioni nella redazione del bilancio, in maniera da rendere evidente la correlazione fra i costi sostenuti per la prestazione dei servizi al volo e i ricavi derivanti dalle tasse imposte.

Inoltre, per determinati aeroporti designati dal Governo (96), il controllo della CAA è ancora più incisivo, in quanto sono obbligatoriamente tenuti a stilare un bilancio a fini regolatori (mentre per gli altri aeroporti questa è solo un'eventualità) ma soprattutto perché sono soggetti ad una regolazione delle tariffe basata su un regime di *price cap* (97).

Il regime regolatorio cui sono sottoposti gli aeroporti designati, infine, è sottoposto a revisione quinquennale ogni 5 anni da parte della *Competition Commission*, ovvero uno degli enti deputati all'applicazione della normativa *antitrust* generale. Oltre a questi poteri di regolazione *ex ante*, infine, la CAA ha anche poteri di intervento *ex post*, sia su denuncia di parte che d'ufficio, laddove risulti che il gestore dell'aeroporto, designato o no, stia abusando del suo potere di mercato. In questo caso, tuttavia, la CAA non ha un vero e proprio potere sanzionatorio, ma può solo imporre condizioni al gestore.

L'altra forma di regolazione economica svolta dalla CAA riguarda il controllo circa l'applicazione delle *Groundhandling Regulations* del 1997, con cui la Gran Bretagna ha dato attuazione alla direttiva europea 96/67/CE sui servizi a terra. In particolare i regolamenti liberalizzano la prestazione dei servizi a terra per tutti gli aeroporti che gestiscono più di 1 milione di passeggeri all'anno. Tuttavia il gestore dell'aeroporto può chiedere alla CAA di limitare il numero degli operatori abilitati ad operare nella struttura aeroportuale, sulla base di criteri oggettivi (limitatezza degli spazi, funzionalità del servizio, etc...). La CAA, nel assumere tale decisione, in definitiva determina la struttura del mercato per i servizi a terra in ciascun aeroporto.

Fra la situazione inglese, in cui la completa privatizzazione del maggior gestore aeroportuale (BAA) ha richiesto la definizione di una dotazione istituzionale regolatoria consistente, e quella francese, ancora legata ad una

---

(96) Attualmente London Stansted, London Heathrow, London Gatwick, Manchester.

(97) In base a questo regime il soggetto regolato è abilitato ad incrementare le tariffe in misura equivalente al tasso di inflazione *meno* una percentuale X che dovrebbe tenere conto dei guadagni di efficienza ottenuti nel periodo di riferimento. Nel definire X, inoltre, il regolatore tiene in conto i ricavi totali dell'aeroporto, derivanti anche da attività ulteriori rispetto a quelle di prestazione dei servizi al volo (c.d. *single till* o *common till approach*), cfr. D. Starkie, *op.cit.*, 2001, 122.

regolazione informale basata sulla proprietà pubblica dell'infrastruttura, è possibile porre l'esperienza tedesca.

La privatizzazione degli aeroporti tedeschi è contraddistinta da un'estrema variabilità, caratterizzata comunque dall'apertura alle esperienze di partenariato pubblico privato mediante il veicolo della società mista (98). La maggioranza del capitale è di solito mantenuta da un soggetto pubblico o da un insieme di soggetti pubblici (ad esempio Stato Federale, Länder e/o Comuni). Accanto a questo quadro proprietario, il quadro regolatorio è caratterizzato dal dualismo dei regolatori. Il §43 del *Luftverkehrszulassungsordnung* 99 prevede che il gestore aeroportuale deve ottenere l'autorizzazione per la fissazione delle tariffe relative ai servizi di assistenza al volo dall'autorità preposta. A differenza dell'esperienza inglese, tuttavia, non esiste un'Autorità centrale cui è affidato il complesso della regolazione economica del settore. Coerentemente con il principio del federalismo amministrativo tedesco, l'autorità competente ad approvare le tariffe è il Länder, in seguito a consultazione con il Dipartimento dell'aviazione del *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (Ministero Federale dei Trasporti, delle Costruzioni e degli Affari Urbani). Ciascun aeroporto, dunque, è sottoposto ad una regolazione differenziata, in cui tra l'altro l'autorità regolatrice è spesso detentrici di una quota rilevante (se non della totalità) della società di gestione dell'aeroporto, nonché proprietaria dei beni demaniali. La regolazione *ex ante* delle tariffe segue dunque percorsi differenziati da *länder a länder*, con un intervento molto limitato da parte del governo federale al fine di coordinare le diverse politiche di regolazione (ultimamente soprattutto a fini ambientali). Il criterio generalmente usato per la fissazione delle tariffe è quello dell'orientamento ai costi, legato al *Rate of Return* (ROR) del capitale, basato sulla valutazione dei proventi derivanti dall'attività di volo e dalle altre attività correlate (servizi a terra) e non (servizi commerciali), c.d. *single til* (100).

---

(98) Per una fotografia della struttura proprietaria di alcuni degli aeroporti tedeschi privatizzati (almeno parzialmente) si veda R. Malina, *Market power and the need for regulation in the German airport market*, Working Paper of Munster Institute of Transport Economics, 2006, disponibile su:

[http://www.wiwi.unimuester.de/ivm/materialien/forschen/veroeffentlichungen/malinadiskussionspapier\\_10.pdf](http://www.wiwi.unimuester.de/ivm/materialien/forschen/veroeffentlichungen/malinadiskussionspapier_10.pdf)

(99) Legge sul trasporto aereo tedesco.

(100) Cfr. H. Niemeier, *Regulation of airports: the case of Hamburg airport – a view from the perspective of regional policy*, in *Journal of Air Transport Management* 8 (2002), 40.

Tuttavia, si sta diffondendo anche un sistema di regolazione basato sul *price cap*, come nel caso dell'aeroporto di Amburgo (101).

Ancora diverso il modello olandese di regolazione aeroportuale, in cui si fonde la presenza di una disciplina specifica relativa al maggior aeroporto del paese (Amsterdam Schiphol), come in Francia per gli aeroporti parigini, ad una parziale dislocazione delle funzioni di regolazione rispetto all'apparato ministeriale. Dunque anche il sistema aeroportuale olandese è caratterizzato da una regolazione parzialmente differenziata a seconda della diversa tipologia di aeroporto. L'*hub* di Schiphol, infatti, è regolato dalla Sec. 8 dell'*Aviation Act (Wet Luchtvaart)*, con il quale si attribuisce autonoma personalità giuridica all'ente gestore dell'aeroporto (102) (*NV Luchthaven Schiphol*) ma si stabilisce anche un quadro regolatorio specifico sul sistema tariffario relativo a tale infrastruttura. Mentre per gli altri aeroporti regionali del Paese (Rotterdam, Maastricht, ecc...) le condizioni di esercizio del potere tariffario sono stabiliti nell'atto di concessione fra la società di gestione ed il Ministero, per l'aeroporto di Schiphol il potere tariffario è sottoposto ad una regolazione più stringente. Ogni anno, infatti, è la società di gestione stessa che è tenuta a rivedere le proprie tariffe, sulla base dei costi sostenuti per la prestazione dei servizi al volo e di sicurezza, che gli sono attribuiti in esclusiva, ma tenendo anche conto dei ricavi derivanti dalle ulteriori attività svolte dall'operatore in regime di libera concorrenza, sulla base del principio c.d. *single till*. Questo potere di revisione tariffaria, tuttavia, non è completamente libero, ma è sottoposto ad un particolare procedimento di approvazione: le revisioni tariffarie, infatti, devono essere rese note agli utilizzatori dell'infrastruttura, ovvero agli operatori professionali che utilizzano i servizi in esclusiva (in particolare le compagnie aeree); entro 4 settimane dalla pubblicazione della proposta di revisione, ciascun utilizzatore dell'infrastruttura può attivare un procedimento contenzioso davanti ad un ufficio specializzato dell'Autorità olandese della concorrenza (NMa, *Office of Transport Regulation*), con il quale contesta la legittimità della proposta tariffaria sulla base dei principi stabiliti nella legge, ovvero orientamento ai costi, *single till* e non discriminazione (103). La NMa, inoltre, ha il potere di approvare l'allocazione dei costi fra le diverse attività

---

(101) *Ibidem*.

(102) Tuttora di totale proprietà pubblica, in quanto nel 2007 il Governo olandese ha ritenuto di non procedere alla privatizzazione in borsa della società. Ad ogni modo la sec. 8.2° dell'*Aviation act* impone la maggioranza pubblica della società di gestione dell'aeroporto di Schiphol.

(103) Sec. 8.25f dell'*Aviation Act*.



svolte dall'aeroporto, su cui viene calcolato il livello delle tariffe, che la società di gestione è tenuta a comunicare ogni anno all'Autorità. In altri termini è previsto un duplice controllo da parte dell'autorità della concorrenza: una prima fase, necessaria, in cui l'autorità verifica se l'attribuzione dei costi per ciascun servizio prestato dall'aeroporto è corretto. In seconda battuta, le relative tariffe orientate a tali costi possono essere ulteriormente sottoposte a scrutinio su iniziativa degli utilizzatori dell'infrastruttura (104).

In questa maniera si ha una scissione delle competenze regolatorie tariffarie sulla maggiore infrastruttura aeroportuale, in considerazione del fatto che il Governo è anche proprietario della società di gestione, limitando dunque anche il rischio di un conflitto di interesse all'interno dell'esecutivo.

### 3.4. Modelli di regolazione portuale

La dotazione istituzionale in materia di regolazione economica portuale, come recentemente sottolineato in uno studio commissionato dalla Commissione CE (105), ruota attorno a due diversi modelli istituzionali generali dell'Autorità portuale. Da un lato c'è il modello di *Comprehensive Port Authority*, basato sull'idea che tutte le attività portuali sono di interesse pubblico e debbano essere svolte dall'Autorità portuale stessa, che viene quindi ad assumere un ruolo imprenditoriale. Dall'altro lato c'è l'impostazione della *Landlord Port Authority*, ovvero un modello in cui la prestazione dei servizi all'interno della zona portuale è affidata alle singole imprese private, mentre l'Autorità portuale svolge soprattutto una funzione di programmazione e controllo delle attività svolte all'interno dell'area, di cui è tra l'altro proprietaria. Il graduale passaggio da un modello chiuso di gestione dell'infrastruttura portuale ad uno aperto ha, di conseguenza, aperto anche per i porti un problema regolatorio simile a quello caratterizzante il settore aereo. Data la natura monopolistica dell'infrastruttura, infatti, si pone il problema di

---

(104) Nel 2007 si è avuta una prima prova di questo sistema istituzionale, all'indomani delle modifiche dell'*Aviation Act* operate con la legge del 29 giugno 2006. La NMA ha adottato la sua prima decisione in materia il 18 ottobre 2007 (dec. N. 200085/31, disponibile su: [http://www.nmanet.nl/Images/Decision%20in%20case%20200085%20-%20AirBridge%20Cargo%20-%20English%20version\\_tcm16-110372.pdf](http://www.nmanet.nl/Images/Decision%20in%20case%20200085%20-%20AirBridge%20Cargo%20-%20English%20version_tcm16-110372.pdf), facendo seguito a diverse istanze di riesame delle proposte tariffarie presentate dalla società di gestione dell'aeroporto.

Mentre alcune delle denunce sono state rigettate, altre hanno portato all'imposizione di una riduzione delle tariffe future pari a circa 36 mil. €.

(105) ISL, *Public financing and charging practices of seaports in the EU*, Brema, 2006, disponibile su [http://ec.europa.eu/transport/maritime/studies/doc/2006\\_06\\_eu\\_seaports\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/maritime/studies/doc/2006_06_eu_seaports_study_en.pdf).

come garantire un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura per i potenziali operatori. Proprio sulla base di questa considerazione, la Commissione ha cercato a più riprese di definire un quadro regolatorio che garantisse l'equo accesso alle infrastrutture portuali per tutti gli operatori, limitando quindi le possibili limitazioni alla concorrenza derivanti dalla presenza di un operatore integrato, che svolga al tempo stesso le funzioni di Autorità portuale e di operatore in esclusiva (106). Nonostante ciò, tali tentativi della Commissione non hanno avuto seguito ed ancora manca un quadro regolatorio di riferimento a livello comunitario. Ciò si ripercuote a livello di uniformità delle diverse dotazioni istituzionali a livello nazionale.

Anche all'interno del modello di autorità portuale regolatrice/proprietaria, tuttavia, va comunque detto che il grado di concorrenzialità all'interno della struttura portuale, in particolare per la prestazione dei servizi di *terminal* e di *handling*, è pesantemente influenzato dal regime proprietario delle strutture portuali, ed in particolare dall'estensione del regime demaniale. L'incentivo all'investimento nelle c.d. sovrastrutture (ovvero le strutture necessarie per lo svolgimento delle diverse attività di stoccaggio, movimentazione, immagazzinamento, ecc...) da parte di operatori privati, infatti, è fortemente influenzato dal regime proprietario cui sono sottoposti tali investimenti, in termini di attrazione o meno all'interno del regime demaniale che caratterizza, il più delle volte, le infrastrutture portuali essenziali (come le banchine ed i moli).

Proprio partendo da quei sistemi più vicini al regime demaniale che caratterizza il sistema italiano, è possibile far riferimento al quadro regolatorio francese. In Francia la gestione ed amministrazione dei porti più importanti del paese (i Porti Autonomi) è affidata alle Autorità Portuali (sei per i porti marittimi, più due porti fluviali) (107), enti pubblici con personalità giuridica e dotati di indipendenza funzionale, il cui organo di indirizzo è composto da rappresentanti dello Stato centrale e del ministero competente in materia

---

(106) Si veda da ultimo la proposta della Commissione:

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on market access to port services (presented by the Commission) COM(2004)654 final of 13/10/2004, disponibile su:

[http://eurex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=52004PC0654&model=guichett](http://eurex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=52004PC0654&model=guichett).

(107) Gli altri porti minori, invece, sono affidati in concessione alle Camere di Commercio, che cura la gestione, mentre i profili di regolazione sono affidati ad un direttore del Genio Civile nominato dal ministero competente.

portuale (11 membri, tra cui il direttore, nominato dal Governo), degli enti locali (5 membri), dei lavoratori del porto (5 membri), delle camere di commercio locali (5 membri). Come risulta dalla stessa composizione dell'organo di indirizzo, quello che probabilmente colpisce maggiormente dell'esperienza francese è la forte presenza dello Stato centrale in termini di *governance* e vigilanza. Ciò è confermato anche dall'intervento in materia di fissazione delle tariffe portuali: se infatti l'Autorità Portuale ha il potere di fissare l'ammontare delle tariffe e dei canoni concessori, è anche vero che tale potere è sottoposto al controllo di un commissario ministeriale che può anche opporsi con diritto di veto alla proposta tariffaria (108).

Inoltre sempre il ministero deve approvare tutti i progetti di investimento, ordinario e straordinario, riguardanti lo sviluppo del porto. Per quel che riguarda il modello adottato, la legge stabilisce la separazione dell'attività di pianificazione e regolazione dall'attività gestionale, che è affidata in concessione ad operatori privati, coerentemente con il modello della *Landlord Port Authority*. Nel 1995, poi, per favorire lo sviluppo degli investimenti privati relativi alle sovrastrutture portuali, si è modificato il regime portuale demaniale generale (109), ammettendo la costituzione di un diritto reale in capo ai concessionari sui manufatti costruiti sull'area in concessione, in maniera da rendere possibile il libero trasferimento della proprietà di tali immobili senza la necessità di modificare il titolo concessorio.

Anche il sistema spagnolo di regolazione portuale è caratterizzato da un ruolo molto accentuato dell'Amministrazione centrale, anche se, a differenza dell'esperienza francese, non all'interno del circuito ministeriale<sup>110</sup>. In Spagna, infatti, l'esecuzione delle linee generali di politica portuale delineate dal ministero dei trasporti è svolta da "*Puertos del Estado*" un ente autonomo dotato di personalità giuridica, anche se comunque dipendente dal ministero.

Il ruolo di questo ente nella gestione del sistema portuale è fondamentale, in quanto gestisce l'allocazione dei fondi pubblici operativi ed in conto capitale

---

(108) Il commissario svolge un duplice ruolo. Oltre che una vigilanza finalizzata al controllo della legittimità delle decisioni prese dall'organo di indirizzo, è competente a verificare la compatibilità delle scelte della singola autorità portuale con l'interesse nazionale, sia in termini di politica dei trasporti, che economica che ambientale. Cfr. Rézenthel, R., "Le droit portuaire", in Beurier, J.P. a.o., *Droits maritimes*, II, Lyon/Parijs, Les Editions Juris Service, 1995, 155.

(109) Legge 25 Luglio 1994 e Decreto 6 maggio 1995.

(110) Anche in Spagna, come in Francia, è prevista una differenziazione fra i porti di minori dimensioni, che sono regolati dalla Comunità, ed i porti di interesse nazionali, su cui la trattazione si concentra.

fra i diversi porti pubblici, individuando così le linee programmatiche di sviluppo dell'intero sistema portuale. Inoltre individua gli obiettivi gestionali generali del sistema portuale e supervisiona i sistemi di controllo interno di ciascun porto, oltre ad approvare i bilanci preventivi delle autorità portuali (111). Se *Puertos del Estado* svolge la funzione di coordinamento e di controllo, la gestione dei singoli porti è invece affidata alle Autorità Portuali, enti di diritto pubblico anch'essi, ma in cui la *governance* interna vede una forte presenza dei rappresentanti delle Comunità Autonome (112). L'insieme delle funzioni attribuite all'Autorità dimostrano come a questo ente siano affidati tutti i profili di regolazione e di programmazione/pianificazione più rilevanti (113), oltre che il potere di fissare le tariffe in base al principio cardine del recupero dei costi (salvo alcune deroghe per incentivare determinate attività o investimenti). Tale Autorità, coerentemente con il modello della *Landlord Port Authority*, non è coinvolta nella prestazione dei servizi all'interno del porto, fatta eccezione per alcuni servizi portuali (pilotaggio, fari, attracco, ecc...) che sono gestiti direttamente dall'Autorità o da concessionari in esclusiva.

Nei sistemi francesi e spagnoli, dunque, si evidenzia una certa uniformità istituzionale e del quadro regolatorio, almeno in relazione ai porti di maggiori dimensioni, con l'importante differenza derivante dal diaframma "tecnico" fra organi politici e autorità portuali nel sistema spagnolo, rappresentato dall'ente *Puertos del Estado*. Questa uniformità non coinvolge solo le relazioni di regolazione o l'assetto istituzionale, ma anche il regime proprietario dei beni portuali, nonché il ruolo degli organi centrali nella supervisione e controllo degli organismi decentrati di gestione. All'estremo opposto, invece, è possibile situare l'esperienza inglese, che presenta una notevole eterogeneità di modelli di regolazione per i diversi porti.

In Gran Bretagna tutti i porti di maggiori dimensioni sono stati privatizzati, sia formalmente che sostanzialmente. Inoltre, per quel che riguarda il regime proprietario dei porti, in assenza di un regime demaniale propriamente inteso,

---

(111) L'elenco delle funzioni dell'ente, contenuto all'art. 26 della *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por Ley 62/1997, de 26 de diciembre* (B.O.E. 25-11-1992 y 30-12-1997), in realtà, elenca una lunga lista di poteri di supervisione dell'ente sulle singole Autorità Portuali, che spaziano dall'autorizzazione per la costituzione delle società miste cui partecipano le autorità alla contrattazione collettiva, alla fissazione degli standard di qualità, ecc.ecc....

(112) Sulla composizione del Consiglio dell'Autorità portuale si veda l'art. 40 comma 2 della *Ley 27/1992*.

(113) Si veda art. 37 della *Ley 27/1992*.

c'è una notevole eterogeneità, di modo che è molto difficile individuare un unico quadro regolatorio. Ma il settore portuale inglese si differenzia anche rispetto ad altri settori dei trasporti che, come si è visto, sono caratterizzati da una particolare “dotazione istituzionale”, incentrata di solito sulla figura di un regolatore indipendente. L'idea alla base dell'impostazione inglese in materia portuale, dunque, potrebbe essere quella di considerare l'intero sistema portuale dell'isola come un unico mercato in cui le diverse strutture portuali sono in concorrenza fra loro e dunque non è necessario provvedere ad un'apposita regolazione economica, quanto piuttosto garantire altri profili di interesse pubblico (ambientale, di ordine pubblico, di navigazione, ecc...).

Di conseguenza, accanto a modelli di *Landlord Port Authorities*, sono presenti anche casi di *Comprehensive Ports* (114) o di integrazione verticale fra l'autorità portuale e gli operatori presenti nel porto (115), in cui sia la proprietà dei terreni che la gestione dei servizi è affidata al medesimo soggetto, con un intervento pubblico limitato solo al controllo della navigazione ed ai controlli di polizia, sanitari ed ambientali. Ancora diverso il modello regolatorio del porto fluviale di Londra, in cui si sommano diverse strutture private lungo l'alveo del fiume Tamigi per ben 150 km fino alla foce nel Mare del Nord. Tali strutture sono coordinate da un *trust* che agisce da *Port Authority*, che non ha alcuna funzione imprenditoriale, creato da una legge del parlamento ed in cui sono rappresentate le diverse categorie di utilizzatori del porto, i lavoratori e gli enti locali interessati. Quello che maggiormente caratterizza il sistema inglese, dunque, è la totale eterogeneità della *governance* interna dei vari porti, in cui unica caratteristica comune è quella della completa privatizzazione e dell'assenza di un regime demaniale che comporti la necessaria presenza pubblica nella gestione del porto, oltre alla mera funzione di regolatore. Di conseguenza anche le tariffe portuali sono fissate liberamente dalle società di gestione del porto, in coerenza con l'obiettivo di massimizzazione dei profitti e di recupero dei costi sostenuti, anche tenendo in conto che di norma gli investimenti sostenuti dalle società di gestione non sono finanziati dal settore pubblico, che ha solo una funzione di pianificazione, attribuita al *Department of Transport*.

---

(114) Ad esempio Felixstowe, di proprietà della Hutchison Port Holding, società quotata nella Borsa di Hong Kong.

(115) A Southampton, ad esempio, *Associated British Ports Holdings plc (ABP)*, compagnia privata quotata in borsa, è anche proprietaria del 49% delle azioni del maggior *terminal operator* del porto, cfr ISL, *Public financing and charging practices of seaports in the EU*, Brema, 2006, 156 e ss.

Anche in Germania è possibile rintracciare una certa eterogeneità fra le diverse strutture proprietarie dei maggiori porti del paese (116), senza considerare che nel sistema federale tedesco a ciò si somma una molteplicità di autorità competenti, come lo Stato, i *Länder* ed i Comuni (117). Quello che però accomuna le diverse esperienze è il modello della *Landlord Port Authority*, in quanto l'autorità competente (la società di gestione o l'ente territoriale stesso) non è di norma coinvolta nella prestazione dei servizi all'interno del porto. Di conseguenza l'utilizzo delle infrastrutture essenziali del porto non è limitato se non dal punto di vista fisico, in quanto le aree necessarie per la prestazione dei servizi devono comunque essere concesse in locazione mediante contratti di lungo periodo (30 anni di solito) dall'autorità proprietaria dei terreni. Le sovrastrutture costruite dal concessionario, tuttavia, seguono il regime della proprietà privata. Per quel che riguarda il regime tariffario, infine, la materia è di competenza dei singoli *Länder*, che stabiliscono diversi regimi per i canoni di utilizzo delle aree portuali nonché le tasse per gli utilizzatori delle infrastrutture portuali ed il livello degli investimenti all'interno del porto. Pur all'interno di tale sistema federale, infine, lo Stato svolge un ruolo riequilibratore soprattutto per quel che riguarda il bilanciamento delle esternalità positive derivanti dalle infrastrutture portuali per i *Länder* interni. Attraverso il *Länderfinanzausgleich*, infatti vengono convogliati sussidi dalle regioni interne verso quei *Länder* che ospitano l'infrastruttura portuale, in maniera da avere un adeguato livello degli investimenti infrastrutturali.

Anche a livello di regolazione portuale, infine, può essere utile fare riferimento all'esperienza olandese, in cui si è già notato il lento processo di trasferimento di alcune funzioni di regolazione in capo all'Autorità garante della concorrenza. Questo processo, infatti, non ha ancora interessato il sistema portuale, che invece è basato sulla separazione delle diverse competenze (di gestione e di prestazione di servizi) all'interno dell'infrastruttura portuale. In Olanda la gestione del porto, almeno per le due piattaforme principali (Rotterdam e Amsterdam) (118), è affidata ad una

---

(116) Vi sono porti di diretta proprietà pubblica, dei *Länder*, dei Comuni o di entrambi, porti basati sulla struttura della società per azione a totale partecipazione pubblica (come Brema) e porti completamente privati (come Nordenham), cfr ISL, *Public financing and charging practices of seaports in the EU*, Brema, 2006, 143.

(117) Lo Stato in particolare ha la responsabilità in materia di accesso al porto, sia per via terrestre che marina, il *Land* sulla gestione all'interno dell'area portuale.

(118) Per gli altri porti del paese, che tuttavia non hanno la medesima importanza dei due porti di Rotterdam (primo porto al mondo) e di Amsterdam, sono previsti diversi regimi,

impresa portuale (*Havenbedrijff*), che svolge sia la funzione di autorità portuale che quella di gestione strategica e pianificazione. Sia nel caso in cui la *Havenbedrijff* abbia forma giuridica della società per azioni (Rotterdam) che in quello in cui sia un dipartimento del Comune (Amsterdam), tuttavia, lo stato centrale non provvede a ripianare le perdite della compagnia, di modo che l'orientamento dell'impresa portuale è essenzialmente di tipo commerciale. L'attività di tipo imprenditoriale, in particolare, si concretizza nella gestione delle aree portuali, secondo il modello della *Landlord Port Authority*, e nella riscossione delle tasse portuali per gli operatori navali (ma non per i servizi di terminal svolti dai privati, per i quali vige la libertà di fissazione delle tariffe). Mentre per quel che riguarda il primo aspetto la negoziazione per le concessioni dei terreni segue la contrattazione privata con la determinazione di un valore di mercato legato a taluni parametri oggettivi (vicinanza alle banchine, profondità delle acque, misure dell'area...), per il secondo è previsto un vero e proprio potere tariffario, le cui caratteristiche principali sono definite dalla legge nazionale, ma in cui la concreta determinazione delle stesse è effettuata dalla *Havenbedrijff*.

### 3.5. Modelli di regolazione dell'infrastruttura autostradale

Le modalità con le quali sono gestite e soprattutto finanziate le principali arterie autostradali nei diversi paesi europei mostrano una forte disomogeneità.

Da un lato vi sono sistemi basati sul pedaggio, come in Italia, Francia e Spagna. Dall'altro altri paesi, soprattutto nordici, finanziano in maniera completamente pubblica la costruzione e la manutenzione delle infrastrutture autostradali (in particolare i paesi di lingua tedesca). L'attività di armonizzazione comunitaria sul punto, al contrario, appare molto limitata e concentrata su due aspetti particolari.

In primo luogo la Direttiva 1999/62/CE ha introdotto il sistema delle *Eurovignette*, ovvero un sistema di pagamento per i mezzi pesanti (superiori a 12 tonnellate) legato all'utilizzo delle infrastrutture autostradali in tutta la Comunità e finalizzato ad un'armonizzazione delle condizioni per l'esercizio del trasporto merci all'interno del mercato comune.

---

dalla gestione diretta da parte delle autorità locali alla presenza di porti completamente privati.

L'influenza della disciplina comunitaria, inoltre, si verifica anche per quel che riguarda la disciplina delle concessioni autostradali ed in particolare le procedure mediante le quali esse sono conferite ai concessionari (119).

Inoltre, sempre in tema di disciplina dei concessionari, non vanno dimenticate le norme sulla libera prestazione dei servizi e dei capitali, che pongono un limite all'attività di vigilanza dello Stato sui concessionari. Ad ogni modo, al di là di questo influsso limitato, non esiste una cornice regolatoria comunitaria che fissi la dotazione istituzionale minima nella regolazione della rete infrastrutturale.

Un problema di regolazione, a dire il vero, si pone soprattutto nelle ipotesi di autostrade a pedaggio in concessione a soggetti privati, in quanto si rende necessario un sistema di controllo sull'attività del concessionario, sia in termini di rispetto degli impegni assunti con l'atto di concessione (per esempio in tema di investimenti) sia, soprattutto, in relazione al relativo potere tariffario. Per questo motivo può essere utile un'analisi focalizzata sui maggiori paesi che, al pari dell'Italia, adottano un sistema di autostrade a pedaggio (sia totalmente che parzialmente), come Francia e Spagna.

In Spagna non esiste un'autorità di regolazione specifica per le autostrade, in quanto il Ministero dei Trasporti e Lavori pubblici è responsabile della supervisione e monitoraggio sull'adempimento degli obblighi dei concessionari (120). Per quel che riguarda la fissazione delle tariffe, va innanzitutto evidenziato come in Spagna il ricorso a concessionari privati ha caratterizzato fin dalle origini il sistema autostradale. All'interno di una relazione caratterizzata dalla presenza di due soggetti in posizione conflittuale (lo Stato e il concessionario privato), dunque, si è posto fin dalle prime concessioni degli anni '60 il problema della fissazione delle tariffe e la predisposizione di strumenti di adeguamento. In origine tale problema era affrontato nel singolo atto concessorio, ma dal 1990 una legge dello Stato ha fissato uno schema generale per l'adeguamento annuale che ha introdotto per la prima volta un rudimentale sistema di tariffazione sulla base di un *price cap* (121). Successivamente, nel 2000, si è introdotto un sistema di *price cap* più complesso, che collega l'adeguamento tariffario all'evoluzione del flusso di

---

(119) Si veda in particolare la *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, del 12 aprile 2000 e il *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* del 30 aprile 2004.

(120) Esiste un modello simile anche nel caso delle autostrade regionali.

(121) L'adeguamento previsto nel 2001 prevedeva un aumento annuale pari al 95% del tasso di inflazione registrato.



traffico (122), in maniera da ridurre il livello delle tariffe all'aumentare del traffico, per limitare i profitti dei concessionari (123). In entrambi i casi, tuttavia, non si è impedito un costante aumento dei profitti accumulati dai concessionari, in particolare a causa di un aumento del traffico più che proporzionale rispetto alla contestuale riduzione delle tariffe (124). Inoltre il sistema tariffario adottato non permette di tenere in adeguato conto altri indicatori di qualità dell'infrastruttura e rischia di facilitare la congestione dell'infrastruttura.

Anche per quel che riguarda il sistema francese, non è prevista un'autorità di regolazione specifica ed una funzione fondamentale per quel che riguarda la fissazione iniziale delle tariffe è svolta dalla contrattazione bilaterale. Va infatti considerato che *Autoroute de France* (il maggiore operatore in Francia) ha iniziato il processo di privatizzazione solo recentemente (nel 2005), di modo che la proprietà pubblica di una buona quota delle concessioni in essere ha reso meno pressante la necessità di un meccanismo automatico per l'adeguamento delle tariffe. Questa minore "pressione regolatoria" è visibile nella semplicità del sistema di aggiustamento delle tariffe, che si basa su due momenti distinti (125). In una prima fase successiva alla stipula della concessione, di durata quinquennale, l'adeguamento delle tariffe è prestabilito nell'atto concessorio, assieme al piano degli investimenti, in maniera da avere una prospettiva temporale certa per le parti contraenti e legata soprattutto ai costi sostenuti (ROR). Successivamente, l'adeguamento tariffario segue l'andamento inflazionistico, ridotto tuttavia del 30%, a meno che non intervenga un nuovo *contrat d'entreprise* di durata quinquennale in cui vengano fissati ulteriori obiettivi di investimento ed una ridefinizione delle tariffe.

### 3.6. Modelli di regolazione del trasporto pubblico locale

Rispetto alle *utilities* analizzate in precedenza, il TPL presenta caratteristiche economiche e giuridiche differenti. Innanzitutto esso coinvolge una

---

(122) Art. 77 della legge 14/2000.

(123) Va comunque considerato come da un punto di vista economico tale meccanismo comporti un effetto perverso, in quanto all'aumentare della congestione della rete dovrebbero in teoria aumentare i prezzi, per un utilizzo più efficiente dell'infrastruttura, e non il contrario. Il punto è sottolineato da D. Alabalate – G. Bel – X. Fageda, *Privatization and regulation of toll motorways in Europe*, Research Institute of Applied Economics Working Papers 2007/4, 12.

(124) Sebbene rispetto a Francia ed Italia l'aumento delle tariffe sia stato minimo, cfr. D. Alabalate – G. Bel – X. Fageda, *op. cit.*, 6, tabella 3.

(125) Vedi Decreto n. 95-81 del 24 gennaio 1995.

molteplicità di modalità di trasporto: su gomma o su ferro (per le linee metropolitane e regionali), aventi carattere urbano o extra-urbano/metropolitano. In secondo luogo, come si è visto, la ridotta dimensione del mercato (appunto locale) diminuisce le prospettive di redditività del servizio. Ciò fa sì che, anche in assenza di reti infrastrutturali fisiche vere e proprie, si verifichi l'ipotesi del monopolio naturale, per di più variamente sussidiato per poter garantire la prestazione del servizio (ed il sussidio accentua la componente monopolistica, in quanto solo un'impresa per tratta può esserne beneficiaria). Risulta quindi difficile, rispetto agli altri servizi considerati, una concorrenza "nel" mercato, anche una volta isolata e regolata la componente infrastrutturale, mentre la strada è quella verso una concorrenza "per" il mercato, ovvero una competizione per acquisire il diritto esclusivo di servire una determinata zona. Dal punto di vista giuridico, a prescindere dal grado di centralizzazione degli stati considerati, la natura locale del servizio fa sì che l'ente locale di riferimento sia in genere il soggetto responsabile per l'organizzazione del servizio e, almeno in passato, coinvolto direttamente nell'erogazione.

Gran Bretagna e Francia, dal punto di vista giuridico, sono per una volta caratterizzate da una peculiarità comune, ovvero la presenza di un regime specifico per le due aree metropolitane di gran lunga più importanti dei rispettivi paesi, ovvero Londra e Parigi. Tuttavia i due regimi speciali sono caratterizzati da filosofie assolutamente opposte. L'esperienza parigina può rappresentare l'esempio più evidente della totale gestione pubblica, dalla pianificazione alla prestazione del servizio. RATP infatti è una società pubblica che offre in concessione il servizio di trasporto locale, su gomma e su ferro, per tutta l'area dell'Ile de France (esclusa però la rete ferroviaria SNCF). RATP non compete per la concessione, ma rappresenta il tipico esempio di affidamento diretto *in house*, mentre per tutte le altre zone del paese è previsto un sistema di concorrenza per il mercato mediante gara per l'affidamento della concessione.

La gestione del servizio di TPL londinese, al contrario, si inserisce in un quadro di completa trasfigurazione di quello che una volta era il fornitore del servizio, *London Transport*. Tale società, in totale controllo del governo, svolge oggi la funzione di pianificazione, marketing e raccolta dei ricavi, ma non offre direttamente il servizio di trasporto. Le attività operative, infatti, sono svolte da società private, che competono per l'assegnazione di singole linee o gruppi di linee e con le quali *London Transport* stipula un contratto di servizio a seguito di gara in cui gli operatori competono per la fornitura del servizio alle condizioni economicamente più vantaggiose. Il rischio operativo è

completamente sulle spalle dell'operatore, in quanto il contratto di servizio non prevede il rimborso dei costi sostenuti più un'eventuale remunerazione del capitale investito, ma al contrario una cifra comprensiva di tutti i costi sostenuti per la fornitura del servizio. Sarà poi compito dell'operatore ottimizzare i propri costi per lucrare sulla differenza rispetto alla cifra pattuita, sempre però mantenendo gli standard di qualità sottoscritti all'atto della stipula e controllati dal *London Transport*. Il rischio di mercato, derivante dall'andamento della domanda, è invece sopportato da *London Transport*, che raccoglie i corrispettivi per la prestazione dei servizi (i ricavi dalla vendita dei biglietti) e decide quindi anche la politica tariffaria. La quota di sussidio, dunque, viene rappresentata dalla differenza fra i costi dei contratti di servizio e i ricavi di *London Transport*, in un sistema che si basa sull'idea per cui il privato è più efficiente nella prestazione del servizio, ma il pubblico mantiene un ruolo di primo piano come esattore e come soggetto vigilante sulla condotta delle imprese. Questo secondo compito, in realtà, è facilitato dalla ridotta dimensione dei lotti messi a gara (addirittura singole linee), che permette una continua comparazione delle diverse prestazioni degli operatori privati (*yardstick competition*) e la presenza di una molteplicità di potenziali concorrenti pronti a subentrare al concessionario nel caso in cui si verificano disservizi che possano mettere a rischio l'adempimento del contratto. Questo metodo, che esclude il soggetto privato dalla corresponsione di qualsiasi sussidio e dallo svolgimento di qualsiasi funzione di pianificazione, per limitarlo (ma in maniera esclusiva) alla fornitura del servizio, ha portato ad una drastica riduzione della quota sussidiata, giungendo addirittura al pareggio operativo per le linee più affollate (126).

Le due esperienze, francese ed inglese, non differiscono solo in relazione alle due aree metropolitane più importanti del paese, ma anche per il regime generale nel resto delle città. In Gran Bretagna la regola generale è quella della completa *deregulation* e della concorrenza *nel* mercato, per cui il servizio di trasporto su gomma viene svolto semplicemente registrandosi e comunicando la linea che si intende istituire e servire, senza alcun obbligo di servizio pubblico e con completa libertà tariffaria. Alcune linee, che sono considerate necessarie ma non sarebbero commercialmente sostenibili, sono sussidiate. In questo caso, però, il sussidio è attribuito a seguito di selezione competitiva, reintroducendo così la concorrenza *per* il mercato. In questo caso la funzione

---

(126) Cfr A. Boitani – C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?*, in *Economia e politica industriale*, 122, 2004, 74-77.

di selezione delle linee da sussidiare è svolta dalla *Public Transport Authority* (autorità politica formata dalle municipalità interessate al servizio), le cui linee direttrici sono poi implementate da un'autorità tecnica (la *Public Transport Executive*), che controlla anche il rispetto del contratto. Rispetto all'esperienza londinese, quindi, all'operatore privato viene addossato sia il rischio operativo che quello di mercato, in quanto la misura del sussidio può non essere sufficiente a coprire i ricavi; essi vengono sì incamerati dall'operatore che tuttavia, in considerazione della corresponsione del sussidio, non è libero di stabilire la propria politica tariffaria. Ad ogni modo, quello che colpisce sia dell'esperienza londinese che di quella extra-City è l'accento, posto dal legislatore inglese, sulla destrutturazione del servizio lungo la direttrice delle linee, piuttosto che per lotti unitari corrispondenti a date entità locali (comune, contea), sebbene con risultati diversi a seconda del contesto (a Londra positivi, nel resto del paese molto meno).

In Francia, invece, permane forte la concezione del servizio pubblico di TPL come servizio unitario, in cui la funzione di programmazione e gestione strategica è affidata ad una apposita Autorità locale per il trasporto che, dal 1993, svolge soprattutto funzione di pianificazione e di gestione delle gare per l'affidamento della concessione. Il concessionario, anche in questo caso, è responsabile sia per i rischi operativi che per quelli di mercato, in quanto la misura del sussidio è fissata nella concessione, così come il livello delle tariffe.

Con riferimento alla Germania, è verificabile un'estrema varietà di regimi regolatori, in considerazione del fatto che il TPL è competenza esclusiva dei Länder. Prevale, tuttavia, la gestione diretta a favore delle società pubbliche, con due peculiarità: da un lato la presenza di un'autorità pubblica locale che svolge una funzione di pianificazione, dall'altro la presenza di sub-concessionari privati della società pubblica, che subappalta ad essi la gestione di determinate tratte. Da questo punto di vista, quindi, il sistema appare essere in una situazione intermedia fra la completa esternalizzazione del servizio con mantenimento della funzione tariffaria e pianificatoria al soggetto pubblico (Modello Londra) e una completa internalizzazione, con la peculiarità, però, che la scelta del subappaltante non è effettuato con gara, ma mediante affidamento diretto. Ciò è possibile perché l'impresa pubblica è comunque sottoposta ad un vincolo di bilancio rigido.

Quest'ultima osservazione permette di sottolineare un aspetto particolarmente importante nella gestione del TPL, ovvero l'importanza della credibilità del vincolo di bilancio per la società che gestisce il servizio, a prescindere poi dalla proprietà pubblica o privata e addirittura dalla presenza o meno di una gara per l'affidamento. Poiché si tratta di un servizio che

generalmente viene prodotto in perdita, risulta molto più difficile distinguere le ipotesi di perdita derivante dalla effettiva onerosità del servizio da quelle dovute ad inefficienza dello stesso. Una prima modalità per rendere credibile questo vincolo è quello di esternalizzare sia il rischio operativo che quello di mercato, ma in questo caso si deve essere pronti a sopportare un elevato rischio di fallimento del soggetto gestore, dovuto sia a variazioni della domanda sia all'impossibilità di identificare *ex ante* il giusto livello di sussidi, soprattutto in assenza di gara: se l'autorità locale è disposta a soccorrere le gestioni fallimentari, aumentando il livello dei sussidi o quello tariffario oppure ripianando il *deficit* nel caso di società pubblica, il vincolo di bilancio non sarà credibile. E' naturale che questa eventualità sia tanto più forte quanto l'autorità che decide il livello dei sussidi sia anche direttamente coinvolta nella gestione del servizio. Oppure si può scegliere di esternalizzare e privatizzare solo il rischio operativo, mantenendo però una struttura pubblica di controllo sia sulla qualità del servizio offerto che, soprattutto, sulla massimizzazione dei ricavi dalla vendita dei biglietti. In questo caso all'impresa privata è affidato un mero compito operativo, ma si tratta di individuare delle forme incentivanti sia per minimizzare i costi operativi (e la gara, soprattutto se per lotti di dimensioni medie, può essere uno strumento, attraverso la concorrenza *per* il mercato e la comparazione fra più operatori) sia per rendere la struttura pubblica efficiente dal lato della massimizzazione dei ricavi. In entrambi i casi la credibilità (della rigidità del bilancio o sulla corretta implementazione del contratto di servizio) richiede una alterità fra il soggetto che gestisce e quello che regola, rendendo impossibile che quest'ultimo sia in grado di ripianare le perdite del soggetto gestore. Quest'alterità, d'altra parte dovrebbe rendere impossibile la possibilità che il soggetto gestore sia gravato di oneri non legati alle clausole del contratto di servizio e quindi non quantificabili in termini di controprestazione.

## CAPITOLO 4

### REGOLAZIONE E TUTELA DEL CONSUMATORE

Liberalizzare, ovvero abbandonare la possibilità per l'operatore pubblico di agire in monopolio e regolare le componenti intrinsecamente monopolistiche del servizio, non può comportare la rinuncia a far valere anche gli altri interessi coinvolti nell'attività di trasporto, *in primis*, il diritto alla mobilità, le prerogative strategiche, quelle ambientali. Ciò semmai è avvenuto laddove l'abbandono del modulo dell'impresa pubblica sia stato sostituito dalla privatizzazione con l'unica finalità di fare cassa (interesse questo molto sentito dallo Stato venditore, soprattutto in presenza di pesantissimi *deficit* pubblici): in questo caso si è cercato in primo luogo di "valorizzare" gli *assets* destinati alla vendita garantendo elevate rendite di posizione, in pratica vendendo a peso d'oro veri e propri monopoli ai privati, operando così una sorta di tassazione occulta.

Al contrario, se ben sfruttata, la liberalizzazione dovrebbe rappresentare un'occasione per rafforzare l'effettività del diritto alla mobilità, attraverso un miglioramento della qualità del servizio. Quello che si rende necessario, con la liberalizzazione, è una revisione delle modalità con cui tali diversi interessi devono essere regolati.

La liberalizzazione comporta la esteriorizzazione di relazioni che prima erano internalizzate nell'impresa pubblica. Proprio perché è aperto il novero dei soggetti che possono intraprendere una determinata iniziativa economica, tutti questi soggetti devono essere messi in grado di competere "ad armi pari" (127). In altri termini è necessaria la credibilità a) che le regole che verranno definite per contemperare i diversi interessi coinvolti nella prestazione dei servizi pubblici di trasporto siano efficacemente applicate a tutti gli operatori; b) che gli obiettivi sociali da perseguire siano remunerati e siano predefinite le misure ed i criteri della remunerazione e della scelta dei soggetti sussidiati

---

(127) F. MERUSI, *Democrazia ed autorità indipendenti*, 2000, Bologna, Il Mulino, 25.

(128); c) che i vincoli definiti ex ante in sede di pianificazione e programmazione degli investimenti siano validi nei confronti di tutti gli operatori; d) che, laddove sia necessario per permettere l'emersione iniziale di una concorrenza sostenibile, siano anche poste misure asimmetriche a svantaggio dell'*incumbent*.

In altri termini è necessario individuare due momenti principali nella fase dell'organizzazione del servizio: una di programmazione, in cui vengono definiti i confini fra le diverse tipologie di interessi coinvolti nella fornitura dei servizi di trasporti ed in cui si esplica la volontà politica dell'azione pubblica; una attuativa, in cui si eseguono le disposizioni programmatiche e si verifica il rispetto dei confini fra gli interessi rilevanti definiti in sede di programmazione ed indirizzo. In entrambi i casi è necessario che i soggetti che operino tali funzioni non siano coinvolti direttamente nella gestione del servizio. Nella prima fase sono necessarie *stabilità* e *continuità*, in quanto il quadro programmatico influisce sulle scelte di investimento degli operatori, che possono poi essere corrette solo a fronte di costi elevati. Nella seconda fase sono necessarie *imparzialità* e *credibilità*, in maniera tale che l'operatore, sia esso pubblico o privato, sia tenuto a rispettare gli impegni e sia consapevole che in caso di inadempimento degli obblighi assunti nella concessione, sia suscettibile di sanzione (civile, mediante il risarcimento danni, o amministrativa). Alla fase organizzativa, poi, segue quella operativa, che può essere affidata sia ad un soggetto pubblico sia ad uno privato sia, laddove sia possibile una concorrenza nel mercato, ad entrambi o a più soggetti privati.

Queste diverse funzioni, in un quadro liberalizzato, possono assumere diverse forme, con differenti caratteristiche. Può essere utile in questa sede offrire una panoramica delle diverse dotazioni istituzionali, sulla scorta anche delle esperienze europee analizzate nel lavoro, cercando di sottolineare vantaggi e svantaggi.

#### **4.1. La regolazione ministeriale**

Spesso la definizione di alcune delle variabili fondamentali per la liberalizzazione (la formula e la determinazione della tariffa, la tutela della garanzia del diritto d'accesso, il controllo sugli investimenti) viene affidata direttamente al Ministero competente oppure ad organi che sono strettamente legati al Ministero, in quanto sottoposti alla sua vigilanza (ad esempio l'ANAS

---

(128) Altrimenti si rischia di sconfinare nell'aiuto di stato, come chiarito dalla Corte di Giustizia nella causa C-280/00, *Altmark*.

o le autorità portuali in Francia). Sempre al livello ministeriale o per lo meno governativo, viene affidata la funzione di pianificazione ed indirizzo. Questo modello di dotazione istituzionale, quindi, si basa sull'adiacenza della funzione di regolazione vera e propria con quella di pianificazione.

Un esempio emblematico di questa impostazione è rappresentato dal ruolo del CIPE all'interno della regolazione di molteplici settori del trasporto. Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, a seguito della riforma operata con il D. Lgs 430/97, infatti, ha una funzione di indirizzo per i servizi di pubblica utilità non rientranti nelle competenze di altre autorità di regolazione settoriale. A sua volta il CIPE è coadiuvato dal NARS (Nucleo per l'attuazione delle linee-guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità), organo che svolge una funzione di consulenza tecnica per l'implementazione delle direttive individuate a livello politico in sede interministeriale.

Proprio la relazione di alterità rispetto alle autorità di regolazione settoriale, nonché la rilevanza della componente tecnica del NARS, definita nel D. Lgs. 430/97, permette di individuare la reale portata della funzione del CIPE all'interno della dotazione istituzionale del settore trasporti. Potrebbe infatti sembrare che il CIPE abbia esclusivamente un ruolo politico, in ragione della sua composizione. Nei diversi comparti del trasporto pubblico, tuttavia, non esiste alcuna autorità indipendente deputata a regolare il settore. Il CIPE quindi riceve le proposte da parte dei singoli ministeri competenti, in cui più forti sono le istanze politiche, e provvede a rielaborarle attraverso la consulenza tecnica del NARS (129). Paradossalmente, a dispetto del nome (che evoca una matrice intrinsecamente politica) proprio la composizione interministeriale fa sì che al CIPE sia affidata una funzione regolatoria che in altri settori (ad esempio le telecomunicazioni) è svolta da apposite autorità indipendenti. La mediazione fra le diverse istanze politiche dei ministeri, infatti, viene svolta sul campo tecnico. Una volta individuate le linee guida a livello del CIPE, tuttavia, l'effettiva implementazione è rimessa ai singoli ministeri ed enti collegati (ad esempio l'ANAS) e, nel caso dei servizi aventi dimensione puramente locale (il TPL), ai singoli enti locali interessati

---

(129) A livello trasportistico le competenze del CIPE sono molto forti sia in materia ferroviaria che autostradale che aeroportuale. Ma anche a livello di linee guida per il TPL e per il settore portuale il CIPE svolge un ruolo di indirizzo. Si veda per una ricognizione A. Senesi – A. Torrioni, *Gli snodi istituzionali: le competenze del CIPE e dei ministeri in materia di regolazione*, in *Economia Pubblica*, 2002/2, 212 e ss.



(Comune, Provincia, Regione) (130). Saranno queste strutture a svolgere la funzione di amministrazione attiva, a rilasciare le autorizzazioni, stipulare i contratti di servizio o a vigilare sul corretto adempimento delle obbligazioni assunte dai gestori, eventualmente sanzionando i disservizi. In altri termini il CIPE è un regolatore *sui generis*, non indipendente dal potere politico ma in cui la componente interministeriale indirizza verso la mediazione fra interessi diversi, con il supporto tecnico del NARS, regolatore che però è privo degli strumenti per evitare che a livello attuativo le istanze politiche dei singoli ministeri o degli enti locali non prevalgano nuovamente sulle linee guida tecniche.

Va comunque sottolineato come la contiguità fra la funzione regolatoria e quella di pianificazione rappresenti anche uno strumento per “fare sistema”, anche in vista di una possibile apertura al mercato. In altri termini può essere adeguato per far sì che i soggetti operativi nazionali siano poi in grado di competere in un mercato liberalizzato. Questa potrebbe essere la strategia adottata in Francia, in cui al forte coinvolgimento ministeriale si è accompagnata una scarsa apertura al mercato dei servizi di trasporto e lo scopo di far crescere i famosi “campioni nazionali” in grado di affrontare la concorrenza soprattutto nei mercati stranieri, in attesa del momento in cui anche l’apertura alla concorrenza interna sia resa inevitabile dallo sviluppo delle politiche di liberalizzazione comunitarie.

#### 4.2. Il ruolo delle Autorità di concorrenza

La dotazione istituzionale incentrata sui ministeri può risultare inadeguata ad attuare quella separazione fra le funzioni del pianificatore e del regolatore da un lato e del gestore del servizio dall’altro, cui è legata la predisposizione di un sistema *credibile* di regolazione in un mercato liberalizzato (131).

Spesso una funzione di controllo e guida nella fase di liberalizzazione è svolta dall’Autorità della concorrenza. Si è anzi visto che in Olanda una sezione specializzata della NMA stia lentamente accumulando competenze in materia di infrastrutture di trasporto, dal settore ferroviario a quello aeroportuale a quello, in prospettiva, portuale. Anche in Italia l’AGCM è

---

(130) Senza considerare che con la riforma costituzionale del 2001 le competenze legislative in materia di TPL, all’interno della cornice delineata dal D. Lgs 422/97, sono di competenza della Regione.

(131) Sul ruolo della credibilità nella regolazione dei trasporti, si veda A. Boitani, *Per un’ autorità di regolazione dei trasporti*, in *L’industria*, 2000, 822.

spesso intervenuta in materia, sia esercitando le sue funzioni di *advocacy* (132) che in via provvedimentale, sanzionando eventuali condotte illecite da parte del monopolista (133).

Nel primo caso l'Autorità interviene, facendo leva sulla sua *moral suasion*, ma senza poter intervenire in via formale sulla formulazione delle norme o dei provvedimenti che potrebbero avere un impatto negativo sulla concorrenza. Il suo influsso sulla regolazione *ex ante*, dunque, è solo indiretto. Tale funzione, in realtà, potrebbe essere rafforzata dalla possibilità, sancita dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, di disapplicare la normativa anticoncorrenziale nell'esercizio dei poteri di accertamento e sanzione delle intese e degli abusi anticoncorrenziali (134). Quest'arma, tuttavia, rischia di essere molto più limitata nel settore dei servizi pubblici di quanto possa apparire a prima vista, per un motivo teorico ed uno pratico. In primo luogo, nelle ipotesi di servizi pubblici la previsione di deroghe al regime della libera concorrenza è comunque ammessa dagli artt. 16 e 86 del Trattato, laddove siano giustificate per l'assolvimento di specifici interessi di natura generale.

L'Autorità, nello smantellare normative o provvedimenti anticoncorrenziali dovrebbe motivare tale intervento sulla base della non proporzionalità della deroga prevista dalla normativa, svolgendo quindi un delicato giudizio politico, tra l'altro sovrapponendosi anche al controllo naturale della

---

(132) La funzione di *advocacy* dell'Autorità antitrust consiste nell'attività di tipo non provvedimentale svolta per sensibilizzare sia gli organi legislativi che di governo che, infine, l'opinione pubblica, su norme o pratiche amministrative che possono creare ostacoli alla libera concorrenza, oppure per suggerire possibili soluzioni tecniche per favorire la concorrenzialità di determinati mercati. I poteri di *advocacy* sono contenuti nella legge antitrust mediante la possibilità di effettuare, su autonoma iniziativa, segnalazioni al Parlamento o al Governo (art. 21 della legge 287/90) oppure mediante la possibilità di esprimere pareri su iniziative normative o su problemi concorrenziali, sia su propria iniziativa che su richiesta del Presidente del Consiglio (art. 22 della legge 287/90). Per un esempio di segnalazione recente, proprio afferente al processo di modifica del regime concessionario delle autostrade, si veda la segnalazione AS455 sugli Schemi di convenzione con la società ANAS s.p.a. sottoscritti dalle società concessionarie autostradali, in *Bollettino AGCM*, 2008/18.

(133) Si vedano, ad esempio, i due procedimenti per abuso di posizione dominante in corso contro RFI davanti all'AGCM, in materia di accesso alle strutture di manutenzione di RFI da parte di Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV), aperto il 2 ottobre 2008 (Procedimento A409) ed in materia di prezzi per l'accesso alla rete (Rail Traction Company/Rete Ferroviaria Italiana-Ferrovie Dello Stato), aperto il 18 settembre 2007, Procedimento A389.

(134) Si fa riferimento al famoso caso deciso dalla Corte di Giustizia, sent. 9 settembre 2003, causa C-198/01, *Consorzio Industriale Fiammiferi v. AGCM*.

Commissione, che ai sensi dell'art. 226 è competente a rilevare eventuali infrazioni del Trattato. Dal punto di vista pratico un giudizio di tal fatta rischia di coinvolgere l'Autorità, che dovrebbe invece porsi come garante della libera concorrenza, al centro di uno scontro di natura prettamente politica.

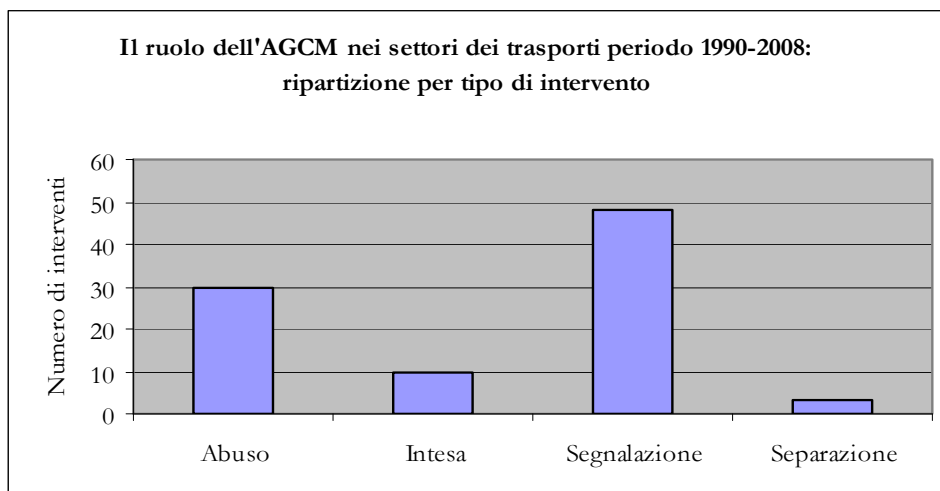
Ciononostante l'Autorità è spesso intervenuta esercitando i suoi poteri di accertamento e sanzione nei confronti degli *incumbents*, oltre che intervenendo direttamente sulle normative anticoncorrenziali.

La conferma di questo continuo monitoraggio, ad opera dell'Autorità Garante, sui processi di liberalizzazione nel settore dei trasporti risulta dal numero dei procedimenti che hanno interessato i settori oggetto del presente studio (ferrovie, aeroporti ed allocazione degli *slots*, gestione delle infrastrutture portuali, concessionarie autostradali, TPL).

Nel periodo 1990-2008 si sono rilevati 91 procedimenti aventi ad oggetto tali mercati, di cui 30 inerenti ad abusi di posizione dominante, 10 riguardanti intese anticoncorrenziali, 4 relativi agli obblighi di separazione ex art. 8 comma 2-bis l. 287/90 e ben 48 segnalazioni ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge 287/90 (grafico 2) (135).

---

(135) Il *panel* di riferimento si basa su una ricerca effettuata sulla banca dati dei procedimenti dell'AGCM alla data del 4 novembre 2008. Sono stati esclusi i procedimenti riguardanti l'autorizzazione delle concentrazioni, sia perché spesso di limitatissima rilevanza, sia perché tale controllo riguarda la struttura del mercato e non il comportamento degli operatori. Inoltre, spesso le operazioni di concentrazioni sono oggetto di ulteriore scrutinio da parte di altre autorità pubbliche, si veda, ad esempio, il potere autorizzatorio "implicito" in materia di concessionarie autostradali, esteso anche alle società madri della concessionaria, cfr TAR Lazio, sez. III, sent. 25 gennaio 2007, n. 563, in *Foro Amministrativo – TAR*, 2007, 190 e ss. . Per quel che riguarda il trasporto aereo, oltre ai procedimenti riguardanti i servizi aeroportuali, si sono presi in considerazione anche i comportamenti anticoncorrenziali delle linee aeree sulla fissazione delle tariffe nonché l'utilizzo degli *slots* per finalità anticoncorrenziali, escludendo invece le controversie riguardanti esclusivamente le modalità di distribuzione dei biglietti. In materia portuale, oltre ai numerosi interventi in materia di infrastruttura e prestazione dei servizi portuali, è compreso un gruppo di casi relativo alla prestazione dei servizi marittimi, ma comunque legati all'utilizzo dell'*essential facility*.

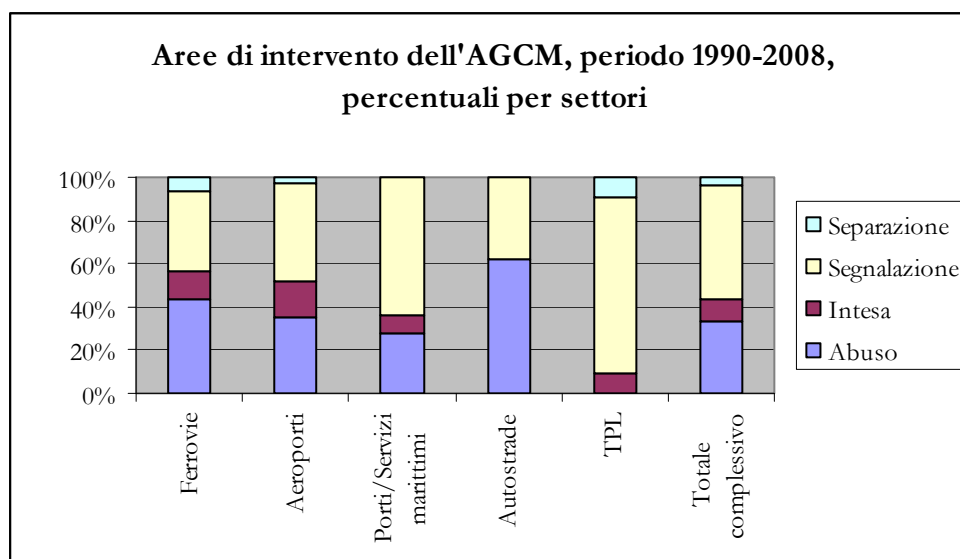


**Grafico 2. Fonte: elaborazione propria (Dati aggiornati al 5 novembre 2008).**

L'elevato numero di segnalazioni può mostrare la maggiore difficoltà di intervento *ex post* dell'Autorità Garante nelle ipotesi di mercati sottoposti ad elevata regolazione, in cui le distorsioni concorrenziali derivano, più che da un determinato comportamento degli operatori, dalla struttura stessa della "infrastruttura giuridica" (grafico 3). La conferma di tale inferenza può anche essere individuata nella elevata percentuale di segnalazioni che riguardano il TPL (9 su 11 interventi complessivi, considerando anche le segnalazioni più generali relative alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali): in questo caso l'Autorità è intervenuta soprattutto segnalando le possibili disfunzioni concorrenziali delle opzioni regolatorie delineatesi in sede legislativa (136). Tale funzione, da ultimo, è stata istituzionalizzata proprio nel settore dei servizi pubblici locali all'art. 23bis del DL 112/2008, convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008, che ha attribuito un potere consultivo obbligatorio dell'AGCM in merito alle scelte degli enti locali circa l'affidamento *in house* del servizio.

---

(136) L'altro significativo intervento ha riguardato un'intesa nella fase di aggiudicazione del servizio nel Comune di Roma, caso I657.



**Grafico 3. Fonte: elaborazione propria (Dati aggiornati al 5 novembre 2008).**

Oltre all'intervento mediante segnalazioni, si è quindi spesso sanzionato l'abuso di posizione dominante dell'*incumbent* laddove il suo comportamento, magari ammesso dalla stessa normativa di settore, conducesse di fatto all'impossibilità per i concorrenti di entrare nel mercato liberalizzato.

Talvolta l'Autorità si è spinta oltre, passando dal suo ruolo di garante a quello di regolatore vero e proprio, imponendo cioè delle regole nei confronti dell'impresa dominante, giustificandole sulla base della loro necessità per evitare che si riproduca l'abuso sanzionato o accertato.

Questo passaggio, da garante a regolatore, è stato sottolineato in diverse decisioni, soprattutto in materia energetica, ed è rafforzato dalla recente attribuzione del potere di accettare impegni da parte dell'impresa che sia sottoposta ad indagine (in altri termini le regole sono definite dalla stessa impresa, magari su suggerimento dell'Autorità) (137).

(137) Si veda l'art. 14ter della legge 287/90, inserito dall'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 223/2006 convertito, con modifiche, dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248. Per un primo commento della prassi degli impegni si rimanda a F. Cintioli, *Le nuove misure riparatorie del danno alla concorrenza: impegni e misure cautelari*, in *Giurisprudenza commerciale*, 109 e ss. e, con alcuni rilievi critici, L. Di Via, *Le decisioni in materia di impegni nella prassi decisionale dell'Autorità garante*, in *Mercato concorrenza regole*, 2007, 229.

Attenta dottrina ha sottolineato i pericoli di questa trasfigurazione di funzioni (138), nella misura in cui affida all'AGCM un compito che non le è proprio, inquinando le sue funzioni originarie.

Su tale autorità, infatti, rischiano di scaricarsi tutte quelle tensioni che caratterizzano il processo di regolazione, di solito contenute nella fase di consultazione con le imprese.

Inoltre l'intervento individuale dell'autorità rischia di inserirsi nel contesto regolatorio come un corpo estraneo, incidendo in maniera negativa su quella stabilità e continuità che dovrebbe caratterizzare la fase pianificatoria (139).

Infine l'intervento dell'autorità può concretizzarsi solo *ex post*, quando probabilmente l'ostacolo al dispiegarsi di una concorrenza effettiva ha già raggiunto il suo scopo.

Difatti, l'attribuzione di poteri di intervento *ex ante*, in via asimmetrica per favorire l'emersione del confronto concorrenziale, deve essere espressamente prevista dalla legge, come nel caso olandese.

In definitiva, un'analisi temporale degli interventi nei settori dei trasporti mostra come, parallelamente alla progressiva liberalizzazione dei settori, è aumentata l'attività di intervento dell'Autorità.

Ciò potrebbe confermare un progressivo aumento della conflittualità, proprio a causa di una scarsa efficacia della regolazione *ex ante* predisposta a livello ministeriale, interministeriale o locale.

Si può infatti notare come sono visibili alcuni picchi nella distribuzione degli interventi, in particolare nella fase iniziale (anni 1990-1997) di apertura di alcuni settori strategici (ad esempio i servizi aeroportuali e portuali) e negli ultimi 2 anni, in cui l'attività è aumentata in maniera considerevole per tutti i settori interessati (dei 91 interventi totali analizzati, ben 24, quasi un terzo, ha riguardato i soli anni 2007 e 2008, considerando anche i 6 procedimenti ancora in corso nel 2008) (grafico 4).

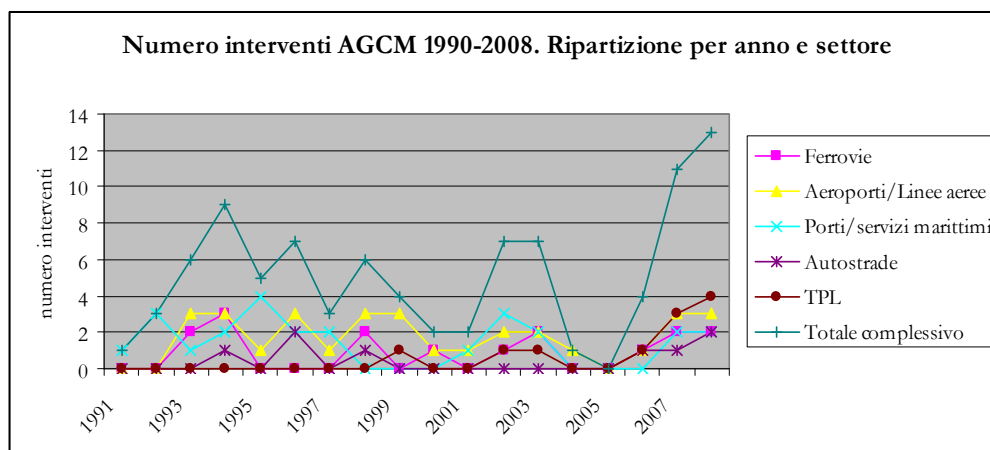
Anche l'esito dei procedimenti (escludendo naturalmente le segnalazioni) mostra una interessante tendenza.

Se nelle prime fasi della liberalizzazione l'Autorità ha accertato l'illecito, ma si è astenuta dal comminare sanzioni reputando il comportamento non grave, dal 2003 tutti i casi risolti con un accertamento dell'illecito hanno comportato anche l'irrogazione di una sanzione.

---

(138) S. Cassese, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002

(139) Questa esigenza può ad esempio spiegare il diverso *accountability arrangement* che caratterizza la sezione specializzata dell'Autorità della concorrenza olandese, vedi *supra*, capitolo precedente.



**Grafico 4. Fonte: elaborazione propria (Dati aggiornati al 5 novembre 2008).**

#### 4.3 Regolatore settoriale o intersettoriale?

L'individuazione di un regolatore settoriale competente a garantire la parità delle armi nel gioco concorrenziale e quindi a svolgere il ruolo di garante della liberalizzazione, come si è visto, caratterizza diversi aspetti del sistema inglese. In Gran Bretagna la necessità di individuare un soggetto regolatore forte, svincolato dall'apparato ministeriale ma dotato di tutti i poteri, compresi quelli sanzionatori, per garantire l'adempimento delle obbligazioni assunte dagli operatori e la correttezza del loro operato nei confronti dei concorrenti è risultato un passo necessario.

La liberalizzazione inglese, infatti, si è svolta parallelamente a un'intensa opera di privatizzazione di buona parte delle *utilities* più importanti del paese, sin dagli anni '80 sotto il governo Thatcher.

Ciò ha comportato una veloce ritirata della presenza imprenditoriale pubblica che è stata controbilanciata dalla predisposizione di un soggetto forte che si contrapponesse al monopolista privato.

Questo soggetto non è stato individuato nel governo, ma appunto in apposite autorità indipendenti, cui è stato affidato talvolta anche il potere di pianificazione ed altre competenze (ad es. in materia di sicurezza).

Va detto che in un contesto di completa privatizzazione, anche l'attribuzione al ministero delle funzioni non avrebbe probabilmente gli stessi effetti nefasti in termini di credibilità rispetto alle ipotesi di liberalizzazione accompagnata però ad una massiccia presenza pubblica.

La scelta inglese, comunque, ha portato ad un regolatore per ciascun settore, spesso costola o derivazione dello stesso monopolista pubblico originario (si pensi alla *London Transport*, che ancora mantiene competenze operative sul versante della riscossione dei ricavi), autorità creata contestualmente al processo di privatizzazione.

Lo stretto legame fra liberalizzazione e privatizzazione, dunque, ha caratterizzato l'esperienza inglese. Si può in realtà discutere la scelta di radicale privatizzazione che ha coinvolto il settore dei trasporti.

La completa liberalizzazione del TPL fuori Londra non sempre ha dato i risultati sperati (140); ancora più criticata è stata la scelta operata nel 1996 con la privatizzazione dell'operatore di rete ferroviario *RailTrack* e la sua quotazione, poi risoltasi in una successiva "ri-nazionalizzazione" (141).

Inoltre la scelta di autorità "omnicomprensive", che regolino tutti i profili (dalla regolazione concorrenziale a quella sulla sicurezza) può talvolta interferire con le scelte di pianificazione, oltre a costringere l'autorità stessa ad una difficile opera di bilanciamento fra diversi interessi. Infine, la contiguità fra regolatore e regolato può infine proporre un problema di cattura del regolatore, simile a quello che caratterizza l'attuale relazione fra struttura ministeriale e monopolista privato.

Una diversa impostazione è quella che caratterizza l'esperienza trasversale tedesca, sviluppatasi con il *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, ma che allo stato attuale riguarda solo una delle modalità di trasporto, quella ferroviaria. Tale modalità di trasporto ha in comune con le altre industrie regolate dall'agenzia federale la presenza di una rete fisica e la necessità di garantire l'effettività dell'accesso a tale rete per gli operatori a valli a condizioni eque e paritarie per tutti i concorrenti (142).

---

(140) Si veda A. Boitani – C. Cambini, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?*, in *Economia e politica industriale*, 122, 2004, 74

(141) Sui profili critici della privatizzazione dell'operatore di rete in Gran Bretagna si veda A. Macchiati – A. Cesarini – A. Mallus – M. Massimiano, *Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa. Problemi aperti e prospettive*, in *Mercato concorrenza regole*, 2007, in particolare 42.

(142) Sebbene si sia sottolineato come la rete ferroviaria mostri delle caratteristiche in parte diverse rispetto alle altre reti, p.es. energetiche o di telecomunicazione, cfr A. Macchiati – A. Cesarini – A. Mallus – M. Massimiano, *cit.*, 2007, 15-16.



Nella scorsa legislatura, infine, fu presentato un ddl che, tra le altre cose, prevedeva la costituzione di una vera e propria autorità dei trasporti, con competenze trasversali per tutti i settori (143). Il perimetro di tale autorità sarebbe stato variabile, in quanto finalizzato alla regolazione della sola componente monopolistica del servizio e quindi destinato a ritirarsi laddove si fosse sviluppata una concorrenza effettiva. Se l'ambito di applicazione era definito in maniera variabile, molto circostanziate erano le competenze, in sostanza finalizzate a gestire il potere di mercato del gestore delle infrastrutture non replicabili. Minori risultavano le competenze in materia di pianificazione, ad esempio in relazione alla gestione delle singole concessioni, che rimanevano di competenza dei singoli ministeri. In altri termini l'autorità avrebbe potuto perseguire lo scopo di sgravare il CIPE di quella funzione di mediazione politico-tecnica che tuttora svolge, in favore di un approccio più tecnico ed imparziale. Sarebbe infatti rimasta la funzione di indirizzo del CIPE, che tuttavia, ragionevolmente sarebbe stata maggiormente orientata ai profili più marcatamente politici (ad esempio in relazione al *trade off* fra remunerazione degli investimenti e tariffe, il grado di "socialità" del servizio attraverso la definizione del livello dei sussidi, i piani di investimento). La funzione di controllo sull'implementazione dei termini fissati nelle concessioni sarebbe stata svolta attraverso penetranti poteri ispettivi ed istruttori, che potevano sfociare nell'esercizio dei poteri sanzionatori, ma con una limitata capacità di incidere direttamente sulle concessioni (144). L'istituzione di un'autorità unica dei trasporti, ad ogni modo, avrebbe trovato forti limitazioni in relazione al TPL, per il quale infatti l'art. 5 comma 6 del ddl prevedeva solo una funzione di consulenza nei confronti degli enti locali. Questi ultimi, oltre alla Regione, hanno infatti una sfera di competenze legislative ed amministrative in materia garantite dalla Costituzione, di modo che l'azione della legge statale può operare nei loro confronti solo come limite negativo rispetto alla tendenza a limitare a livello locale la concorrenza, ovvero il ricorso alle gare (145).

---

(143) DDL n. 1366 del 7 marzo 2007.

(144) L'art. 6 comma 2 lett. b) attribuiva all'autorità solo una funzione propositiva, mentre l'effettiva sospensione o revoca della concessione è affidata all'autorità politica.

(145) Come previsto dal D. Lgs. 422/97. Per il mantenimento e lo sviluppo della concorrenza, infatti, lo Stato mantiene competenza legislativa esclusiva (cfr. sent. C. Cost. n. 272/04), cui però di norma non si accompagna la competenza amministrativa relativa.

Sia nel caso tedesco che in quello del progetto italiano, dunque, la regolazione è svolta da un soggetto con competenze trasversali, con la differenza che nella prima ipotesi il comune denominatore è rappresentato dalla presenza di una rete fisica e dalla necessità di regolarne l'accesso, mentre nella seconda proposta l'elemento comune è quello della regolazione del potere di mercato sia in termini di prezzo che in termini di qualità e garanzia del rispetto delle concessioni in tutte le ipotesi di monopolio naturale caratterizzanti il trasporto, anche nei casi in cui non si è davanti ad una vera e propria industria a rete in senso tradizionale.

In entrambi i casi la portata trasversale può avere come risvolto positivo una minore sensibilità rispetto ai singoli *incumbents* settoriali, quindi una maggiore indipendenza dall'industria regolata.

Nel caso italiano, poi, l'istituzione avrebbe permesso di riorganizzare le istituzioni della regolazione anche in settori dove le problematiche non siano strettamente quelle dell'accesso alla rete, ma più in generale quelle della *credibilità* dello strumento concessorio come strumento di regolazione.

Molti servizi, come si è visto, prevedono che la disciplina concreta del monopolio sia stabilito nella concessione, ovvero non tanto ad una *istituzione* quanto piuttosto ad un *atto*, avente struttura bilaterale ma con caratteristiche pubblicistiche importantissime, soprattutto in relazione al potere di intervento unilaterale dello Stato.

Per questi servizi due sono i profili problematici principali: le forme attraverso le quali si giunge all'affidamento del servizio e la vigilanza sul rispetto dei termini della concessione, nonché gli interventi di modifica che eventualmente incidano sui termini della concessione.

Ci si potrebbe legittimamente chiedere se la concessione, da sola, sia uno strumento *credibile* di regolazione del mercato in una fase di liberalizzazione, o se sia necessaria un'ulteriore dotazione istituzionale.

La concessione ha natura essenzialmente bilaterale, ma risulta molto più difficile per l'istituzione concedente verificare l'impatto della concessione su terzi, siano essi concorrenti o utenti.

Verificare tale impatto, infatti, significa incidere in maniera incisiva sul valore della concessione stessa, che spesso il concedente ha invece cercato di massimizzare (146).

---

(146) La situazione è simile a quella di una relazione verticale fra imprese in cui entrambe abbiano un elevato potere di mercato.

Spesso quindi l'atto di concessione è "incompleto", ovvero non è in grado autonomamente di predisporre delle regole che disciplinino tutti gli eventi che possono incidere sulla vita del contratto (147).

A questo punto l'atto di concessione rischia di essere, per sua natura, uno strumento di regolazione *non credibile*, perché soggetto a rinegoziazione. A sua volta tale rinegoziazione può essere molto costosa, in termini di conflittualità e di garanzia del legittimo affidamento del concessionario. Talvolta tale rinegoziazione è prevista nella stessa concessione (la revisione quinquennale delle concessioni statali), ma può non essere sufficiente, soprattutto se tale revisione è legata all'accertamento di ulteriori variabili incerte (come il livello degli investimenti, che può dipendere anche da eventi non imputabili al concessionario).

L'esempio più evidente di tale insufficienza si è avuto con le alterne vicende delle concessioni autostradali. I poteri di vigilanza dell'Anas e del Ministero non erano previamente definiti in maniera chiara dalla legge, tant'è che il potere di vigilanza sulle società che detengono il controllo sulla concessionaria è stato ricavato in via implicita dai giudici amministrativi (148).

L'inadeguatezza dello strumento concessorio è risultata evidente tanto che si è giunti ad una riformulazione della disciplina, con l'attribuzione di incisivi poteri di vigilanza dell'Anas S.p.a. (a sua volta sottoposta ad una rafforzata vigilanza del Ministero dell'Economia in quanto azionista e del Ministero delle infrastrutture mediante direttive) ed un deciso riequilibrio della struttura economica della convenzione unica (149).

---

(147) Sull'incompletezza dei contratti si veda il fondamentale studio di O. E. Williamson, *The economic institutions of capitalism*, New York, 1985.

(148) Nel caso di specie, si trattava di verificare se le vicende che hanno interessato la società madre della concessionaria Aspi (ovvero la fusione Autostrade-Abertis) avrebbe dovuto essere autorizzata dal ministero, in quanto in grado di incidere sugli impegni di investimento della concessionaria. Il TAR Lazio ha risposto in maniera affermativa, cfr Tar Lazio sent. del 25 gennaio 2007, n. 563.

(149) Per un commento dettagliato si rimanda a R. De Nictolis, *Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture: le novità nella legge finanziaria 2007*, in *Urbanistica e appalti*, 2007, 300 e ss. in particolare. La nuova formulazione prevede un controllo molto più stringente sugli investimenti che il concessionario si impegna ad effettuare ed al cui completamento è subordinato l'adeguamento tariffario, oltre ad un intervento sugli extraprofiti delle società concessionarie, derivante dall'utilizzo commerciale degli spazi demaniali, ed un recupero degli adeguamenti tariffari avvenuti senza che gli investimenti fossero completati.

Ancora più recentemente si è giunti ad una nuova riformulazione della convenzione unica, con l'approvazione mediante legge (quindi con un deciso irrigidimento della stessa) e la modifica dei criteri per la definizione degli adeguamenti tariffari, svincolati dagli investimenti (150).

L'irrigidimento in uno strumento legislativo potrebbe aver rafforzato la credibilità della convenzione unica, ma al contempo ha richiesto l'adozione di un sistema di regolazione molto più semplice e, di conseguenza, incompleto. Proprio i soggetti terzi (gli utenti) potrebbero essere i più penalizzati da questa nuova struttura regolatoria, in quanto l'aumento tariffario risulta svincolato dall'aumento della qualità.

---

(150) Il nuovo *price cap* è esclusivamente legato all'andamento dell'inflazione, si veda art. 8duodecies della l. 101/08.

## **APPENDICE**

**Quadro riassuntivo modelli di regolazione - Trasporto ferroviario**

<i>Paese</i>	<i>Tipologia di autorità</i>	<i>Poteri in materia di accesso</i>	<i>Conformità della struttura regolatoria alle direttive di liberalizzazione (2007 IBM Rail Lex index) (151)</i>	<i>Estensione dei poteri</i>
<b>Italia</b>	Ministero	attivazione d'ufficio o su istanza di parte	819, 12° posizione	accorpamento delle funzioni di regolazione dell'accesso alla rete e vigilanza sull'attività assenza di poteri sanzionatori
<b>Francia</b>	Ministero	attivazione d'ufficio	595, 25° posizione	accorpamento delle funzioni di accesso alla rete ed accesso all'attività
<b>Spagna</b>	Ministero	attivazione su istanza di parte	711, 20° posizione	accorpamento delle funzioni di accesso alla rete ed accesso all'attività

---

(151) IBM Global Business Services, *Rail Liberalization Index 2007 - Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, Brussels, 2007.

<b>Svizzera</b>	Ministero + organo paragiurisdizionale	separazione funzioni amministrative (ministero) e contenziose (Commissione Arbitrale)	670, 22° posizione	separazione delle funzioni di regolazione dell'accesso alla rete e vigilanza sull'attività
<b>Germania</b>	Ministero + Agenzia intersettoriale ( <i>Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen</i> ) poteri di intervento <i>ex ante</i> potere sanzionatorio strumentale	attivazione d'ufficio e su istanza di parte	905, 2° posizione	parziale autofinanziamento separazione delle funzioni di regolazione dell'accesso alla rete e vigilanza sull'attività
<b>Olanda</b>	Ministero + Autorità della concorrenza ( <i>De Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit</i> )	attivazione d'ufficio e su istanza di parte solo potere di intervento <i>ex post</i> potere sanzionatorio	865, 3° posizione	separazione delle funzioni di regolazione dell'accesso alla rete e vigilanza sull'attività
<b>Gran Bretagna</b>	Autorità settoriale ( <i>Office of Rail Regulation</i> )	attivazione d'ufficio poteri di intervento <i>ex ante</i> potere sanzionatorio	969, 1° posizione	parziale autofinanziamento accorpamento delle funzioni di regolazione dell'accesso alla rete e vigilanza sull'attività

### Gestione infrastruttura aeroportuale

<i>Paese</i>	<i>Tipologia di autorità</i>	<i>Proprietà gestori</i>	<i>Definizione delle tariffe dei servizi</i>	<i>Tariffe servizi a terra e volo (152)</i>
<b>Italia</b>	Comitato Interministeriale + autorità tecnica di settore ( <i>ENAC</i> )	Privata, pubblica, mista	Con contratto di programma, con <i>price cap</i> a durata variabile e <i>single till</i> (dal 2007)	n.d.
<b>Francia</b>	Ministero	Pubblica (stato o camere di commercio)	Mediante decreto, con orientamento ai costi	7453 € (Charles de Gaulle)
<b>Spagna</b>	Ministero	Pubblica	Mediante decreto, con orientamento ai costi	8.361 € (Madrid)
<b>Germania</b>	Länder + Ministero (poteri consultivi)	Privata, pubblica, mista (partenariato)	Generalmente orientamento ai costi con <i>single till</i> , ma alcune esperienze di <i>price cap</i>	8,965 € (Francoforte) 5.054 € (Monaco)
<b>Olanda (Schiphol)</b>	Autorità della concorrenza	Pubblica	Orientamento ai costi con <i>single till</i> . Procedimento contenzioso con gli utilizzatori	8.911 € (Schiphol)
<b>Gran Bretagna</b>	Autorità settoriale ( <i>Civil Aviation Authority</i> )	Privata (BAA) e pubblica	Su autorizzazione, con <i>price cap</i> quinquennale e <i>single till</i> per aeroporti maggiori (> 1 mil. £)	4.214 € (Gatwick) 9,937 € (Heathrow)

(152) SEO, *Benchmark for airport charges and government taxes*, Amsterdam, 2008, 29. Studio commissionato dal Direttorato generale olandese per il trasporto e l'aviazione civile. Aereo tipo Boeing 747.



**Gestione infrastruttura portuale (porti di maggiore dimensione)**

<i>Paese</i>	<i>Tipologia di autorità portuale</i>	<i>Governance</i>	<i>Regime proprietario aree portuali</i>
<b>Italia</b>	Autorità portuale ( <i>Landlord port authority</i> )	Nomina del Ministero delle infrastrutture	Demaniale
<b>Francia</b>	Autorità portuale ( <i>Landlord port authority</i> )	forte componente governo centrale	Demaniale (con possibilità di libero trasferimento degli immobili costruiti)
<b>Spagna</b>	Autorità portuale ( <i>Landlord port authority</i> ) + agenzia centrale ( <i>Puertos del Estado</i> )	forte componente governo regionale	Demaniale
<b>Germania</b>	Autorità portuale ( <i>Landlord port authority</i> )		Demaniale (con possibilità di libero trasferimento degli immobili costruiti)
<b>Olanda</b>	Impresa portuale ( <i>Landlord port authority</i> )	Autonomia gestionale e finanziaria	
<b>Gran Bretagna</b>	<i>Landlord port authority</i> e <i>Comprehensive ports</i>	Autonomia	Privata

**Pedaggi autostradali**

<i>Paese</i>	<i>Tipologia autorità</i>	<i>Criterio di determinazione delle tariffe</i>	<i>Percentuale concessione a soggetti privati (Fageda et al., 2007)</i>	<b>Ricavi da pedaggi per km di rete</b>
<b>Italia</b>	Comitato interministeriale + Ministero + Anas (vigilanza sul rispetto della convenzione unica)	<i>Price cap</i> direttamente correlato all'aumento dell'inflazione – 20% (dal 2008)	78%	791.164 €
<b>Francia</b>	Ministero	<i>Rate of Return</i> nei primi cinque anni, poi adeguamento inflazione – 30%	11%	874.347 €
<b>Spagna</b>	Ministero	<i>Price cap</i> inversamente correlato all'aumento del traffico	96%	589.834 €

Trasporto pubblico locale (urbano)

<i>Paese</i>	<i>Tipologia di concorrenza</i>	<i>Natura soggetto erogatore</i>	<i>Tipologia di affidamento</i>	<i>Note</i>
<b>Italia</b>	Concorrenza <i>per</i> il mercato	Pubblica/Privata	Gara per la concessione del servizio	
<b>Francia (Parigi)</b>	Monopolio pubblico	Pubblica	<i>In house</i>	
<b>Francia (resto del paese)</b>	Concorrenza <i>per</i> il mercato	Pubblica/Privata	Gara per la concessione del servizio	
<b>Germania</b>	Monopolio pubblico + subconcessioni	Pubblica per i concessionari/ privata per i subconcessionari	Affidamento diretto	
<b>Gran Bretagna (Londra)</b>	Concorrenza <i>per</i> il mercato	Privata	Gara per l'appalto del servizio per ciascuna tratta	Scissione rischio operativo (all'erogatore) rischio di mercato (all'autorità, che raccoglie i ricavi dalla vendita dei biglietti)
<b>Gran Bretagna (resto del paese)</b>	Concorrenza <i>nel</i> mercato	Pubblica/Privata	Gara per l'affidamento del sussidio per talune linee non remunerative	Completa liberalizzazione, salvo le linee sussidiate

**Modelli generali di regolazione delle infrastrutture di trasporto – quadro comparativo**

	<i>Caratteristiche</i>	<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<b>Regolazione ministeriale</b>	Adiacenza della funzione di regolazione con quella di pianificazione del servizio	Possibilità di perseguire obiettivi strategici più ampi rispetto alla mera regolazione del servizio (obiettivi sociali, competitività internazionale)	Rischio di parzialità nel caso di <i>incumbent</i> pubblico Rischio di cattura da parte di operatori del settore in caso di min. settoriale Rischio di eccessiva distanza dal settore regolato nel caso di soggetto interministeriale non dotato di poteri di amministrazione attiva
<b>Autorità della concorrenza</b>	Controllo e contenimento del potere di mercato dell' <i>incumbent</i>	Indipendenza dal settore regolato (portata generale delle competenze) Incisivi poteri di intervento diretto <i>ex post</i> (anche di disapplicazione di normative anticomunitarie)	Assenza di poteri di intervento <i>ex ante</i> Inidoneità ad effettuare decisioni strategicopolitiche

	<i>Caratteristiche</i>	<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<b>Regolatore settoriale</b>	Attribuzione di poteri di definizione <i>ex ante</i> della intera cornice regolatoria di un settore, con contestuale attribuzione di poteri di pianificazione, amministrazione diretta e sanzionatori	Incisivi poteri di intervento <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i> per creare le condizioni per la liberalizzazione  Competenza tecnica  Semplificazione (un unico soggetto competente per tutti gli aspetti: regolazione economica, controllo sicurezza, pianificazione)	Autoreferenzialità o rischio di cattura da parte degli operatori del settore  Inidoneità ad effettuare decisioni strategicopolitiche
<b>Regolatore intersettoriale economico</b>	Attribuzione di poteri di definizione <i>ex ante</i> della sola regolazione economica per un numero definito di settori e di controllo <i>ex post</i> delle scelte strategiche, definite però a livello ministeriale	Indipendenza dagli <i>incumbents</i> settoriali (portata estesa delle competenze)  Poteri di intervento <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i> per creare le condizioni per la liberalizzazione  Controllo sul rispetto delle scelte strategiche definite in sede politica	Inidoneità ad effettuare decisioni strategicopolitiche

# INDICE

Introduzione .....	Pag.	3
--------------------	------	---

## CAPITOLO 1

### L'ECONOMIA DEI SERVIZI A RETE

1.1. Peculiarità economiche e giuridiche dei servizi a rete .....	»	6
1.2. Le formule di regolazione: <i>cost plus e price cap</i> .....	»	10

## CAPITOLO 2

### LA REGOLAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA

2.1. La ferrovia .....	»	14
2.2. Il settore aereo .....	»	19
2.3. Servizi marittimi .....	»	28
2.4 Le autostrade .....	»	34
2.5 Il trasporto pubblico locale (TPL) .....	»	41

## CAPITOLO 3

### MODELLI DI REGOLAZIONE EUROPEI: ESPERIENZE A CONFRONTO

3.1. Aspetti generali .....	Pag.	51
3.2. Modelli di regolazione nel settore del trasporto ferroviario .....	»	52
3.3 Modelli di regolazione degli aeroporti .....	»	57
3.4. Modelli di regolazione portuale.....	»	65
3.5. Modelli di regolazione dell'infrastruttura autostradale .....	»	71
3.6. Modelli di regolazione del trasporto pubblico locale.....	»	73

## CAPITOLO 4

### REGOLAZIONE E TUTELA DEL CONSUAATORE

4.1. La regolazione ministeriale .....	»	79
4.2. Il ruolo delle Autorità di concorrenza .....	»	81
4.3 Regolatore settoriale o intersettoriale? .....	»	87
Appendice.....	»	93

