

## **I provvedimenti dell'Autorità dei trasporti e il loro sindacato giurisdizionale: la giurisprudenza del T.A.R. per il Piemonte e le questioni aperte**

Milano, 15.2.2019

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (d'ora innanzi ART) è stata istituita con il d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, art. 37, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011 n. 214.

L'esigenza di regolazione e liberalizzazione in questo nevralgico settore dell'economia moderna appartiene da anni al dibattito sulla regolazione dei servizi; un primo disegno di legge in materia abortì nel 1996, per scioglimento anticipato delle camere; analoga sorte ebbe la previsione di una "autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture", immaginata nel 2007.

La prima versione dell'art. 37 del d.l. 201/2011 destinava l'Autorità di regolazione dei trasporti principalmente alla regolazione dei settori "aereo, ferroviario e portuale", demandandone la concreta istituzione, tramite delegificazione, ad appositi regolamenti, mai adottati.

Con il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, art. 36, le competenze disegnate dall'art. 37 del d.l. del 2011, posto che nelle more non era stata istituita alcuna Autorità, venivano intestate all'allora AEEG (oggi ARERA), optando per l'attribuzione di questa regolazione ad una autorità preesistente; in sede di conversione del d.l. 1/2012, con la l. 24 marzo 2012, n. 27, accogliendo le critiche circa l'eccesso di concentrazione ed eterogeneità di competenze attribuite all'AEEG, il legislatore disegnava l'attuale ART, quale Autorità operante nell'ambito delle "attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità" di cui alla legge n. 481/1995, con competenze "nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture".

Le prime nomine in seno all'Autorità risalgono al settembre 2013 e l'Autorità ha effettivamente iniziato ad operare dall'anno 2014; il tormentato percorso che ha visto la nascita dell'ART dimostra, se mai, quanto ve ne fosse bisogno.

La presente riflessione focalizza la propria attenzione sulla giurisprudenza ad oggi sviluppatasi con riferimento ad atti dell'ART presso il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte; tutte le sentenze di primo grado citate senza ulteriore specificazione sono da intendersi rese della sezione II del Tar Piemonte.

### **1. La competenza territoriale.**

La prima problematica che ha interessato il contenzioso inerente gli atti dell'ART concerne la competenza territoriale del TAR chiamato ad occuparsene.

La soluzione richiede uno sforzo interpretativo che tutti i giudici coinvolti hanno, al momento, risolto nello stesso senso, individuando il giudice competente nel TAR Piemonte.

Ai sensi dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011 l'ART ha sede a Torino.

Il Tar Lazio, con più ordinanze, ha declinato la propria competenza territoriale in favore del Tar Piemonte, che ha a sua volta trattenuto i giudizi.

Il Consiglio di Stato, già in due occasioni, a fronte della proposizione di regolamenti di competenza ha affermato sussistere la competenza territoriale del Tar Piemonte.

Con l'ordinanza n. 7321/2018 la sezione VI del Consiglio di Stato ha ritenuto che la disciplina della competenza territoriale dei giudizi inerenti gli atti dell'ART non sia rinvenibile nell'art. 14 c.p.a. il cui primo comma, tramite il rinvio all'art. 135 c.p.a., evoca –devolvendone la competenza al Tar Lazio - oltre ad una serie di Autorità specificamente nominate, le Autorità di cui alla legge n. 481/95; come visto l'ART è stata istituita con il d.l. n. 201/2011 al di fuori del contesto originario della l. n. 481/95, anche se con rinvio a numerose disposizioni di quest'ultima legge.

Il secondo comma dell'art. 14 c.p.a. ha poi ad esclusivo oggetto l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (oggi Autorità di regolazione per l'energia, le reti e l'ambiente), per la cognizione dei cui atti è esplicita la previsione di competenza territoriale del Tar Milano.

Il terzo comma dell'art. 14 c.p.c. menziona le materie di cui agli artt. 113 e 119 c.p.a., in verità senza dettare alcuna indicazione di competenza territoriale ma unicamente precisando che, per tali speciali materie, la competenza deve intendersi inderogabile, a prescindere dal Tar cui si intesta. D'altro canto, come osservato nella menzionata ordinanza del Consiglio di Stato, se al citato terzo comma dell'art. 14 dovesse attribuirsi la funzione non solo di rendere inderogabili le competenze ivi menzionate ma anche di intestarle al Tar Lazio, dovrebbe desumersene l'unica competenza del tribunale capitolino, ad esempio, per tutte le procedure di appalto.

Escluso dunque che la questione di competenza possa essere risolta alla luce della disciplina dettata dall'art. 14 c.p.a., trovano applicazione i criteri generali di cui all'art. 13 c.p.a..

Come si evince dalla relazione al codice, ed anche dall'interpretazione di questo articolo accolta con le pronunce dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 33 e 34 del 2012 e nn. 3 e 4 del 2013, che esplicitano anche l'esigenza di non accrescere

oltremodo il carico di competenze del Tar Lazio, la disposizione implica una sorta di gerarchia di criteri. In linea di principio, per gli atti con effetti ultraregionali la competenza si intesta al TAR nella cui circoscrizione territoriale ha sede l'amministrazione che li ha adottati, salvo che l'atto censurato espliciti la sua efficacia in un solo ambito regionale, ipotesi per la quale trova applicazione la seconda parte del comma 1 dell'art. 13, che attribuisce la competenza al TAR territoriale nel cui ambito l'atto impugnato esplicita in via esclusiva i suoi effetti, secondo un criterio di prossimità.

Neppure sarebbe corretta l'applicazione dell'art. 13 co. 3 che attribuisce al Tar Lazio la competenza territoriale per gli "atti statali"; una lettura sistematica, ancorché sofisticata, non può ignorare che ontologicamente le autorità amministrative indipendenti, per quanto certamente soggetti pubblici nazionali hanno una peculiare posizione di neutralità e non mera imparzialità che le pone al di fuori dell'attività di governo in senso stretto ed a presidio di generali interessi collettivi, secondo parametri di equidistanza tra attori pubblici e privati del mercato regolato, con un ruolo che può e deve anche, ove necessario, contrapporre allo Stato apparato tradizionalmente inteso.

La recente decisione del giudice d'appello ha ribadito quanto già in precedenza statuito nell'ordinanza del Consiglio di Stato sez. V n. 4293/2018, la quale aveva espresso una ulteriore considerazione di carattere sistematico; la disciplina di istituzione dell'ART ha effettuato una esplicita scelta di decentramento dell'Autorità, cui fisiologicamente deve seguire anche il contenzioso; considerato poi che l'Autorità beneficia del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, secondo il giudice amministrativo d'appello, la difesa erariale verrebbe "ingiustificatamente aggravata, in spregio ai generali principi vigenti in materia, ove si pretendesse di imporre ad un organismo istituzionalmente ubicato in una determinata Regione di difendersi avanti ad un Tribunale amministrativo situato in tutt'altra circoscrizione territoriale, con ciò ostacolando tra l'altro il continuo, diretto e personale rapporto con il personale incaricato della sua difesa in giudizio (che risulterebbe di fatto ubicato a centinaia di chilometri di distanza), in violazione dell'effettività delle garanzie difensive, di rilievo costituzionale, vevoli anche per le pubbliche amministrazioni."

Le citate ordinanze del Consiglio di Stato hanno sostanzialmente avallato la soluzione in precedenza adottata dal Tar Lazio (Tar Lazio sez. III n. 6977/2018, n. 337/2018, n. 8833/2015, n. 9556/2015). Nelle menzionate ordinanze del Tar capitolino si è ulteriormente precisato che la competenza del Tar Lazio non potrebbe essere predicata in forza dell'art. 135 co. 1 lett. c) che, rinviando all'art. 133 lett. l), elenca una serie di materie devolute alla competenza del TAR Lazio, e ciò

sempre in quanto l'ART non apparterrebbe al novero delle Autorità ivi menzionate in senso stretto.

Pur prendendosi atto della sussistenza di una opportuna giurisprudenza univoca sul punto, avente esiti di fatto coerenti con la scelta di decentramento dell'ART, sarebbe auspicabile un intervento normativo che, codificando l'orientamento giurisprudenziale, inserisse nell'art. 14 c.p.a. un comma identico a quello previsto per l'AEEG (oggi ARERA) riferito all'ART e menzionasse quest'ultima nell'art. 133 lett l) c.p.a., con conseguente drafting dell'art. 135 lett c) c.p.c., così da escludere esplicitamente dalla competenza funzionale del TAR Lazio gli atti dell'ART e da rendere del tutto simmetrica la disciplina della competenza e della giurisdizione in materia di ART rispetto alla parallela ARERA.

L'iscrizione della competenza nell'ambito della competenza funzionale beneficerebbe della più ampia *vis attractiva* propria di siffatta tipologia di competenza, che consente di estenderne l'effetto anche agli atti connessi, a tutto vantaggio del principio della concentrazione dei giudizi.

Lasciare alla sola giurisprudenza l'individuazione del giudice competente, questione verosimilmente "dimenticata" dalle norme istitutive dell'ART, ingenera incertezza e può favorire condotte processuali opportunistiche delle parti, indotte a scegliere di prospettare o meno la questione a seconda degli orientamenti assunti dal giudice che si intende contestare, con aggravio di tempi del giudizio in un ambito processuale per il quale, in linea di principio, opera un rito accelerato.

## **2. I rapporti di impiego.**

Con l'ordinanza n. 237/2017 si è ritenuto, pur nell'opinabilità della questione che anch'essa richiede uno sforzo ricostruttivo, che nell'ambito della giurisdizione esclusiva del GA rientrino anche le controversie inerenti i rapporti di impiego dei dipendenti dell'ART (in senso conforme anche sentenza n. 1063/2017).

La soluzione è simmetrica a quanto affermato in giurisprudenza per altre Autorità indipendenti, pur in mancanza di una espressa menzione delle stesse nell'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, che elenca i rapporti di pubblico impiego sottratti alla privatizzazione.

Il giudice delle leggi ha affermato: "per quanto riguarda i dipendenti che svolgono le loro attività nell'ambito della tutela del credito e del risparmio, della vigilanza sulle società e sulla borsa e infine sulla concorrenza e il mercato, basta qui rilevare che la loro sottrazione alla privatizzazione non implica affatto l'applicazione dello statuto del pubblico impiego, ma rappresenta solo la presa d'atto di come per essi siano già in essere moduli propri, fortemente caratterizzati da elementi privatistici in

correlazione con l'autonomia su cui le Autorità indipendenti fondano la loro presenza nell'ordinamento; autonomia che non può non riflettersi anche sul momento conformativo del rapporti di lavoro del personale" (Corte costituzionale sent. n. 313 del 1996).

La peculiarità del rapporto dei dipendenti delle Autorità (nella sentenza citata si menzionano ovviamente quelle all'epoca esistenti) è costituzionalmente compatibile e sistematicamente spiegabile per il particolare ruolo svolto dalle stesse; inoltre non è dirimente, ai fini di individuare la sussistenza della giurisdizione amministrativa, la circostanza che l'Autorità non sia espressamente menzionata dall'art. 3 del t.u.p.i., per l'evidente ragione che, all'epoca di approvazione del d.lgs. n. 165/2001, l'ART non esisteva; ancora, se è vero che talune Autorità vedono i loro rapporti di impiego assoggettati alla giurisdizione ordinaria, ciò coincide di norma con il fatto che questo tipo di autorità, a differenza dell'ART, non ha un proprio organico e si avvale per lo più di personale in comando o distacco (Cass. SU 16556/2004; SU 13446/2005).

Per contro, come chiarito da Tar Milano sez. IV. n. 2407/2014 in relazione all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, la generale disciplina organizzativa dettata dalla l. n. 481/1985 per le Autorità ivi previste esclude (art. 2 co. 28 della l. n. 481/1995) l'applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 29/1993, ossia la contrattualizzazione del pubblico impiego. Per quanto in specifico concerne l'ART il d.l. n. 201/2011 art. 37 prevede che: "all' Autorità si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento di cui alla medesima legge (*ndr.* 481/1995)", le procedure di nomina degli organi di vertice sono modellate su quanto previsto per le Autorità di cui alla l. n. 481/1995, ed ai relativi componenti e funzionari si applica il regime previsto dall'art. 2 commi da 8 a 11 della l. n. 481/1995.

La normativa, in sintesi, disegna un parallelismo organizzativo tra ART e Autorità disciplinate dalla l. n. 481/1995, che giustifica anche una simmetria di giurisdizione relativa ai pertinenti atti inerenti i rapporti di impiego.

E' poi pacificamente devoluta alla cognizione del GA ogni controversia circa i concorsi indetti dell'Autorità (sentenze n. 118/2018, n. 29/2018, n. 28/2018, nn. 406, 630, 703, 704, 773, 1356/2017); a tale tipologia di contenzioso trova applicazione il rito speciale disciplinato dall'art. 119 c.p.a. (sentenza n. 29/2018).

### **3. Il contributo dovuto dagli operatori dei mercati regolati.**

La normativa relativa al contributo che l'ART può imporre ai mercati regolati al fine di garantire il proprio finanziamento ha suscitato ampio contenzioso tra gli operatori dei settori interessati.

Ai sensi dell'art. 37 co. 6) lett. b) del d.l. n. 201/2011, nella sua versione originaria, a regime l'Autorità si finanzia tra l'altro "b) mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato".

Con il d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito in l. 16 novembre 2018, n. 130, la lettera in questione è stata modificata nel seguente senso: "b) mediante un contributo versato dagli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, in misura non superiore all'1 per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato. Il computo del fatturato è effettuato in modo da evitare duplicazioni di contribuzione. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato".

La prima versione dell'art. 37 presenta un certo deficit di tassatività, ancorchè la Corte Costituzionale (sentenza n. 69/2017) abbia ritenuto la norma rispettosa della riserva relativa di legge vigente in materia di prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.), alle quali certamente è riconducibile, come confermato dalla Corte, il contributo in questione.

La norma originaria probabilmente scontava l'ambiguità di fondo che ha accompagnato la tormentata genesi dell'ART, tra Autorità pensata nell'alveo della sola regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla l. n. 481/1995 (dunque preposta principalmente alla regolazione dell'accesso alle infrastrutture dei servizi a rete o caratterizzati da oneri di servizio pubblico) e una più moderna Autorità, quale garante della liberalizzazione dei vari mercati del trasporto in generale, dotata della necessaria flessibilità per intervenire là dove eventualmente si manifestino fallimenti del mercato a detrimento anche delle prerogative degli utenti, il tutto in una prospettiva intermodale moderna ed europea di attenzione ai vantaggi che

l'interconnessione deve arrecare sia al mercato che ai consumatori. Se tale funzione di più ampio respiro è certamente auspicabile essa comporta che l'ART rivolga la sua attività ad una sommatoria di mercati di trasporto che presentano caratteristiche molto diverse, taluni essendo del tutto liberalizzati ed altri oggettivamente caratterizzati da monopoli naturali e barriere all'ingresso, con forti esigenze di regolazione.

L'ambigua genesi e vocazione dell'ART è stata ricostruita nell'ordinanza n. 1746/2015, che ha rimesso alla Corte Costituzionale il dubbio di legittimità costituzionale relativo all'originaria formulazione dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, tra l'altro per violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.; la Corte, con una sentenza interpretativa di rigetto, è riuscita a salvaguardare l'art. 37 (e quindi il finanziamento dell'ART), integrandone il contenuto e contestualmente avallando una lettura moderna delle funzioni dell'Autorità, quale soggetto che vigila sui possibili e variabili fallimenti dei mercati dei trasporti e non solo sull'accesso alle reti o sui servizi strettamente caratterizzati da oneri di servizio pubblico.

La Corte ha infatti dichiarato la questione infondata “nei sensi e limiti precisati”, ricordando che, pur trattandosi di prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 Cost., l'interpretazione deve tener conto della “complessiva disciplina della materia” e che una “certa indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge” può innanzitutto essere compensata dai moduli procedurali aperti alla partecipazione attraverso i quali tali contenuti vengono riempiti dall'Autorità. E' poi stata prospettata una lettura integrativa della disposizione in grado di mantenersi simmetrica all'elastica estensione dei poteri nel tempo conferiti o sviluppati dall'Autorità per presidiare e/o “inseguire” le mutevoli esigenze del mercato. Quanto alla platea dei destinatari del contributo, deve aversi riguardo alle attività specificate nell'art. 37 co. 3 e alle competenze enumerate nel comma 2 (che spaziano dall'accesso alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali ed alle reti autostradali, alla necessaria definizione di condizioni di concorrenza nei mercati nazionali dei trasporti ove siano presenti tariffe canoni e pedaggi, alle condizioni minime di qualità dei servizi caratterizzati da oneri di servizio pubblico o al contenuto minimo dei diritti che gli utenti possono esigere dai gestori delle infrastrutture, al settore autostradale e dei taxi), intendendo per “gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati” “coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha *concretamente* esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali.”

Il giudice delle leggi ha anche richiamato l'ordinanza cautelare della sez. IV del Consiglio di Stato n. 312/2016, secondo cui il contributo presuppone che si operi in “un mercato regolato in cui si manifestano criticità ed asimmetrie tali da

giustificare un intervento regolatorio *ex ante*”; sempre secondo la citata ordinanza, l’ART può reclamare il contributo nei limiti di una attività regolatoria che “presuppone un’analisi di mercato in contraddittorio con le imprese”, operanti in mercati non liberalizzati o non già regolati *ex ante* da altre Autorità.

L’intervento della Corte costituzionale è risultato utile per il suo particolare ruolo di giudice-legislatore, in grado di orientare tutte le pronunce successive, cristallizzando una interpretazione costituzionalmente orientata della norma e limitando il rischio di oscillazioni interpretative in un ambito vitale per l’Autorità, in quanto garanzia del suo finanziamento e quindi della sua stessa esistenza. La Corte ha fatto applicazione dei principi costituzionali elaborati dalla giurisprudenza nell’ambito più generale della regolazione, là dove si ammette che un certo deficit di legittimazione democratica delle Autorità sia colmabile con la partecipazione procedimentale e che l’atipicità dei loro atti soddisfi comunque il principio di legalità se valutati in un’ottica finalistica. La soluzione, creativa e forse l’unica praticabile a normativa vigente, sconta il fatto di traslare principi elaborati con riferimento all’attività di regolazione al diverso settore delle prestazioni patrimoniali imposte, ove vige pur sempre una specifica ed ulteriore riserva di legge relativa.

Alla luce delle indicazioni così fornite si è sviluppata una significativa giurisprudenza del Tar Piemonte che ha, allo stato, reso le uniche sentenze di merito in materia.

Il Tribunale ha innanzitutto ritenuto che il contenzioso in tema di assoggettamento al contributo rientri nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e che gli interessati possano azionare il proprio diritto soggettivo a non essere indebitamente incisi dal potere impositivo dell’Autorità nell’ordinario termine prescrizionale (sentenza n. 547/2018). In ogni caso, a voler individuare un termine decadenziale per l’impugnazione degli atti che hanno disciplinato l’applicazione del contributo, non essendo prevista per gli stessi alcuna forma di pubblicità legale, il termine decorrerebbe al più da quando gli interessati ne hanno piena conoscenza o comunque ne sono direttamente incisi, perché l’Autorità reclama nei loro confronti il contributo (sentenza n. 830/2018).

Quanto alle categorie imprenditoriali interessate sono stati ritenuti:

1. non soggetti al contributo gli operatori del trasporto merci su strada per conto terzi e della logistica (sentenze nn. 539/2017, 287, 289, 392, 393, 511, 631, 672, 673, 674, 675, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 1157, 1158, 1159, 1160, 1195, 1196, 1240/2018), per i quali non è stata provata dall’ART nessuna concreta attività di regolazione, trattandosi di mercati liberalizzati; si è precisato che il possibile coinvolgimento delle associazioni di categoria dei trasportatori in attività procedimentali prodromiche all’adozione di atti di

regolazione dei quali la categoria è beneficiaria finale non può mutare la posizione di queste imprese da beneficiari a destinatari della regolazione; nella pronuncia n. 539/17 si è anche ricordato come, per il settore dell'autotrasporto, in forza dell'art. 83 bis del d.l. n. 112/2008, vigevano delle tariffe che la Corte di Giustizia UE, con la sentenza resa in cause riunite C-184/13 e C-187/13, ha ritenuto contrastanti con l'art. 101 del TFUE; tuttavia il settore è stato interessato – a partire dall'1.1.2015 - da una liberalizzazione delle tariffe in forza della l. n. 190/2014; in sintesi allo stato il settore non risulta manifestare esigenze di regolazione;

2. non soggetti al contributo gli esercenti servizi di *containers carrier* (ord, n. 118/2018) ed *handling aeroportuale* (sentenze n. 257, 258, 259, 260, 261, 410, 412, 426, 427, 428/2018); si tratta degli unici casi per i quali l'Autorità pare avere definitivamente modificato le proprie originarie valutazioni e non appellato le relative sentenze, escludendo la categoria dagli obbligati al pagamento del contributo;
3. non soggetti al contributo i vettori aerei, anch'essi operanti in un mercato liberalizzato e sui quali non è stata documentata attività regolatoria ART (sentenze nn. 455, 456, 457, 458, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 518, 519, 520, 521, 554, 824, 825, 826, 827, 828, 830, 1156/2018), essendo peraltro l'ENAC, ai sensi del d.lgs. n. 69/2006 art. 2, l'organismo responsabile della corretta applicazione negli aeroporti del regolamento CE 261/2004 in tema di assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione o ritardo. La problematica del settore resta complessa e sconta, vistosamente, la faticosa genesi dell'Autorità; infatti l'originaria versione dell'art. 73 del d.l. n. 201/2012, prima che la vigilanza in materia di diritti aeroportuali fosse attribuita all'ART, la intestava all'ENAC, con espressa previsione che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con quello dell'Economia, potesse fissare dei “diritti” a carico degli *utenti dei trasporti e dei gestori*” per il finanziamento delle attività di controllo. La previsione trasponessa quanto stabilito dall'art. 11 della direttiva 2009/12/CE che consente, sempre al fine di finanziare l'autorità preposta alla regolazione aeroportuale prevista da detta direttiva, l'imposizione di “diritti a carico di utenti e gestori”. E' evidente, tuttavia, come le ipotesi ivi contemplate, oltre a poter gravare tanto su utenti che su gestori, avevano chiaramente la qualificazione di “diritti” con caratteristiche *lato sensu* di sinallagmaticità, piuttosto che di generica applicazione di una aliquota al fatturato; nel corso delle modifiche che hanno interessato il d.l. n. 1/2012 le funzioni già intestate all'ENAC sono in parte state attribuite all'ART, senza che il sistema di finanziamento di quest'ultima sia stato coerentemente implementato, e dunque ferma la previsione ex art.

37 del d.l. n. 201/2011 di un “contributo” (e non di diritti), posto per di più a carico dei soli “gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati” e non anche degli “utenti”. La problematica potrebbe subire ulteriori evoluzioni alla luce del dettato del nuovo articolo 37, che oggi menziona tra gli obbligati “gli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l’Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l’esercizio delle competenze...”;

4. non soggetti al contributo i gestori dei servizi NCC, anch’essi parte di un mercato liberalizzato, per i quali non si rinviene allo stato alcuna attività regolatoria da parte di ART (sentenza n. 1290/18);
5. soggetti al contributo i gestori di servizi pubblici di linea a mezzo autobus e trasporto pubblico locale, per i quali l’ART è stata individuata dal d.lgs. n. 169/2014 quale organismo nazionale responsabile dell’applicazione del regolamento UE n. 181/2011, che ha modificato il regolamento CE n. 2006/2004, e disciplinato i diritti dei passeggeri del trasporto effettuato con autobus; l’ART si è così vista attribuire il potere/dovere di istruire e valutare i reclami degli utenti dei servizi e, sin dal 2015, ha regolamentato la gestione di tali reclami; l’attività di tutela dell’utenza, ancorchè non consequenziale ad una attività regolatoria in senso stretto essendo il pertinente mercato liberalizzato, è stata tuttavia intestata all’ART prevedendo contestualmente un ampliamento di pianta organica di dieci unità e precisando che gli inerenti finanziamenti sono da reperire, ai sensi dell’art. 37 co. 6 lett. b) del d.l. n. 201/2011, senza gravare sui soggetti già in precedenza regolati (art. 3 co. 8 d.lgs. n. 169/2014). Tale disposizione, unitamente alla previsione che siffatta nuova attività non può comportare nuovi oneri a carico della finanza pubblica, porta a ritenere che o la norma è incostituzionale per mancanza di copertura finanziaria o l’attribuzione della competenza si è accompagnata ad un ampliamento del contributo a carico dei nuovi destinatari dell’attività (sentenza n. 1282/2018); diversamente opinando si potrebbe anche porre un problema, censurabile dalla Commissione europea, di mancata attribuzione ad un organismo, preposto ad un procedimento esito di un necessario *law enforcement* di puntuali previsioni eurounitarie, di risorse proporzionate ai compiti istituzionalmente attribuiti;
6. astrattamente soggetti al contributo i terminalisti portuali (sentenze nn. 288 e 513/2018); queste imprese, in quanto gestori delle infrastrutture di accesso ai servizi portuali, sono regolabili da parte dell’ART ai sensi del d.l. n. 201/2011; dalle risultanze dei giudizi intentati, tuttavia, è emerso che solo nel 2017 l’ART ha adottato atti di regolazione di questo settore. Inoltre, sempre tenuto conto che il contributo si giustifica là dove l’attività regolatoria sia “concreta”, nella

sentenza n. 513/18 si è affermata la necessità, per ragioni di certezza giuridica, che i destinatari del contributo siano determinati e determinabili al momento dell'adozione della delibera che lo disciplina. Nel caso specifico, posto che il primo atto di regolazione del settore comprovato in giudizio da ART è stato adottato nel 2017, si è ritenuto che il contributo non fosse reclamabile per il periodo compreso tra il 2014 e 2016. Su questo orientamento giurisprudenziale potrebbe incidere la novella del 2018 secondo cui, ai fini dell'applicazione del contributo, letteralmente, sarebbe sufficiente che l'ART abbia "concretamente avviato" l'attività di regolazione; resta il dubbio se tale novella abbia carattere interpretativo di una disposizione che in precedenza prevedeva che l'ART avesse "regolato" il settore e che doveva essere letta, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale, nel senso di "regolato concretamente", o, piuttosto, carattere innovativo; la nuova disposizione certamente recepisce l'indicazione del giudice delle leggi di necessità di "concreto" intervento regolatorio fissandone la rilevanza all'inizio del procedimento; si osservi poi come possa ancora aversi una distinzione tra attività procedurali prodromiche all'adozione di un atto regolamentare ed ulteriori attività comunque intestate all'ART (quali attività sanzionatorie, ispettive, di gestione dei reclami), comunque previste dall'art. 37 del d.l. n. 201/2011;

7. soggetti al versamento del contributo i concessionari autostradali, in quanto gestori di infrastrutture; la soluzione è stata accolta senza ammettere alcuna distinzione tra concessionari in atto e concessionari futuri, come preteso dai ricorrenti, posto che la "concreta" regolazione deve essere individuata in rapporto al settore di mercato interessato e non ha a parametro di riferimento le singole imprese (sentenze nn. 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132/2019); con il d.l. n. 109/2018 il legislatore, nel contesto del cosiddetto decreto Genova, ha ampliato i poteri dell'ART sulle concessioni autostradali in essere, attribuendo all'Autorità facoltà di intervento sugli equilibri contrattuali all'atto della loro proroga o rinnovazione; l'attribuzione ex novo di tale specifico potere non esclude tuttavia che, già in precedenza, il mercato nel suo insieme fosse regolato (ad esempio con la predisposizione dei bandi per i nuovi affidamenti e la individuazione degli ambiti ottimali del servizio); nell'ambito di tale contenzioso si è poi precisato come, anche prima della modifica introdotta nel 2018 che lo sancisce esplicitamente, l'ART fosse legittimata ad inserire nella disciplina di applicazione del contributo una soglia *de minimis*; in pratica l'Autorità ha escluso di esigere il contributo, trasversalmente per tutte le categorie interessate, quando il gettito non supererebbe determinate soglie e

finirebbe per essere inferiore o pari ai costi amministrativi di imposizione e riscossione, costituendo così non una fonte di finanziamento ma un inefficiente balzello.

Infine, il Tribunale ha ritenuto ininfluyente, al fine della definizione della platea degli obbligati, una iniziativa dell'ART volta a cercare di cristallizzare i destinatari del contributo in astratto (ex pluribus sentenze nn. 393/2018, 631/2018, 1290/2018). L'ART ha infatti adottato la delibera n. 75/2017 intitolata "contributo al finanziamento dell'Autorità di regolazione trasporti. Ricognizione delle competenze dell'Autorità e degli ambiti interessati dalle attività poste in essere" e sostenuto in giudizio che l'inserimento di determinate categorie produttive in tale atto ricognitivo costituirebbe giustificazione per l'assoggettamento al contributo. Risulta per contro evidente che l'atto, non autonomamente impugnabile, può avere al più una efficacia ricognitiva della sussistenza di obblighi che, quantomeno con riferimento all'identificazione del soggetto obbligato, devono trovare un supporto di legge. Dopo la più volte citata pronuncia della Corte Costituzionale il meccanismo risulta sì opportunamente flessibile ma non in astratto; l'attività dell'ART, in senso lato, può contribuire alla definizione della platea degli obbligati attraverso l'esercizio concreto di attività regolatoria e non certo con una individuazione generale di obbligati che, in questi termini, solo il legislatore sarebbe stato legittimato ad introdurre.

#### **4. L'attività di regolazione.**

Il contenzioso ha portato all'attenzione del Tribunale una serie di vertenze promosse avverso atti di regolazione, ad oggi investendo in particolare il settore ferroviario.

Per quanto riguarda la determinazione dei canoni che i gestori di rete (ed in particolare RFI) possono reclamare dai vettori ferroviari per l'utilizzo delle strutture, il principio generale dettato a livello comunitario è che i canoni applicabili possono e devono garantire l'equilibrio economico del gestore.

Il Tribunale in generale ha ritenuto di adottare un rigoroso *self restraint* nella valutazione degli atti regolatori, ascritti ad elevate forme di discrezionalità tecnica (sentenza n. 56/2018; trattasi infatti di atti che presuppongono la scelta tra più modelli, spesso opinabili ma ugualmente validi, e si confrontano con concetti economici a loro volta indeterminati, sentenza n. 57/2018).

Si è inoltre tenuto conto del fatto che l'attività di regolazione dei trasporti ha avuto inizio con una prima *call for inputs* del 2014 e che, tanto la direttiva 2012/34/UE, cosiddetta Recast, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 112/2015, che il

regolamento di esecuzione UE 2015/909, hanno previsto un periodo transitorio con graduali forme di adeguamento al nuovo sistema dei canoni, basato essenzialmente sull'esclusivo recupero dei costi da parte del gestore.

L'ART è intervenuta in materia di canoni di accesso alla infrastruttura ferroviaria una prima volta con la delibera n. 70/2014, che ha di fatto avuto ad oggetto provvisorio la regolazione di un solo anno, portando in particolare a calmierare il canone di accesso alla rete Alta Velocità che NTV, principale concorrente dell'*incumbent* Trenitalia su tale tipologia di rete, aveva lamentato essere eccessivo ed a rischio di comportarne l'espulsione dal mercato; l'intervento è stato prontamente contestato da RFI che, da un lato, ha posto questioni di carattere procedimentale inerenti le modalità di svolgimento del contraddittorio da parte dell'Autorità (respinte dal tribunale), dall'altro ha contestato la stessa competenza dell'ART in materia di determinazione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria (su cui *amplius infra*) e, da ultimo, ha rilevato come le scelte dell'Autorità in materia non potrebbero essere orientate dalla finalità di correggere effetti distorsivi della concorrenza; quanto a quest'ultimo punto il Tribunale ha ritenuto, per contro, coerente con le funzioni dell'ART la tutela anche della concorrenzialità del mercato, se pure tramite la garanzia di neutralità del gestore (sentenza n. 541/2017).

Successivamente l'ART, con la delibera n. 96/2015, ha disciplinato il primo vero e proprio periodo tariffario (2016-2021).

A quest'ultimo proposito è stata ritenuta ragionevole la scelta del regolatore di suddividere il periodo tariffario, per quanto concerne il cosiddetto pacchetto minimo di accesso all'infrastruttura ferroviaria (PmdA), in due fasi: una transitoria, valida fino a fine 2017, durante la quale il gestore ha potuto applicare le tariffe già in vigore nel 2015, aggiornate al tasso di inflazione programmata e una, a regime, in cui, previa identificazione dei costi diretti e indiretti effettivamente sostenuti, le tariffe erano destinate ad adeguarsi ai costi effettivi, fatta salva l'eventuale applicazione di una posta correttiva qualora fosse risultato che le tariffe applicate durante il periodo transitorio non avessero garantito l'equilibrio economico del gestore; la soluzione dovrebbe complessivamente consentire la transizione al nuovo sistema dei canoni, salvaguardare l'equilibrio economico del gestore nel quinquennio e permettere comunque alle imprese ferroviarie la conoscenza anticipata delle tariffe rispetto alle richieste di tratte ferroviarie, con possibilità di una corretta programmazione commerciale (sentenza n. 57/2018).

L'ART, nel proprio modello regolatorio, ha previsto, per quanto concerne l'accesso alla rete ferroviaria ed il cosiddetto pacchetto minimo di accesso, una componente A del canone, correlata ai costi diretti, e una componente B, consistente in

coefficienti di maggiorazione (mark up) del canone di utilizzo, che consente al gestore il recupero dei “costi totali efficienti” ed include anche taluni costi indiretti e di realizzazione dell’infrastruttura, i quali peraltro incidono per circa l’80% sui costi del gestore RFI.

Le imprese ferroviarie hanno sostenuto che la disciplina comunitaria consentirebbe al gestore il solo recupero dei costi diretti e che, in ogni caso, la legge nazionale di recepimento, d.l.gs. n. 112/2015, all’art. 18, eccezionalmente consentirebbe al solo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e non all’ART di incidere sui canoni per includervi anche i costi indiretti.

Il Tribunale ha invece condiviso le posizioni dell’Autorità: la previsione dell’art. 18 del d.l.gs. n. 112/2015, che intesta una competenza in materia di canoni al Ministero, è innanzitutto spuria rispetto al sistema eurounitario, e in particolare al nuovo assetto di disciplina dettato in attuazione della cosiddetta direttiva Recast; essa pare figlia del pregresso modello di determinazione dei canoni (intestato al Ministero) già ampiamente censurato dalla Commissione europea per lesione dell’autonomia del gestore e, oggi, anche del regolatore (si veda procedura di infrazione a carico dello Stato Italiano n. 2008/2097 e sentenza della Corte di giustizia 3.10.2013 in causa C-369, che ha stigmatizzato il pregresso sistema nazionale come non idoneo a garantire l’indipendenza del gestore); l’insieme della normativa, in una lettura comunitariamente orientata, pone al centro di definizione dei canoni di accesso alla rete l’Autorità di regolazione (sentenze nn. 541, 1097, 1098, 1239/2017).

Permesso inoltre che la Corte di giustizia dell’Unione europea, nella sentenza resa in causa C-512/10, ha stabilito che la direttiva all’epoca vigente non conteneva la definizione della nozione di costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario e che nessuna disposizione del diritto dell’Unione determinava i costi legati alla prestazione del servizio ferroviario, trattandosi di nozioni attinenti alla scienza economica, la successiva direttiva 2012/34 ha demandato ad un apposito regolamento (regolamento di esecuzione UE 2015/909) la definizione dei costi ammissibili a recupero nel canone di accesso alla rete (sentenze n. 1097, 1098/2017); tale regolamento ammette, là dove sostenibile per il mercato, anche il recupero di taluni costi indiretti; la regolazione *ex ante* dell’ART inerente la determinazione dei canoni di accesso alla rete include coerentemente anche la competenza a determinare l’incidenza dei costi indiretti sul canone di accesso alla rete (sentenza n. 57/2018). In definitiva l’attribuzione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti della competenza a determinare coefficienti di maggiorazione dei canoni prevista dall’art. 18 del d.l.gs. 112/2015 deve essere interpretata in termini coerenti con il presupposto art. 32 della direttiva 2012/34, che demanda al solo organismo di regolazione, ossia

l'ART, la determinazione di eventuali coefficienti di maggiorazione per il recupero dei costi indiretti, facendo salvo il solo caso limite della scelta, oggettivamente "politica", di imporre al mercato di pertinenza il recupero, ove possibile, anche dei contributi a fondo perduto erogati dalla finanza pubblica (sentenze nn. 1097, 1098/2017).

A fronte della possibilità per il gestore di recuperare i costi di investimento nell'infrastruttura, sussiste l'obbligo dello stesso di dare evidenza di queste voci di costo in apposita contabilità regolatoria, che consenta ai terzi e al regolatore la verifica della corretta determinazione dei canoni (sentenza n. 1239/2017).

Da osservarsi che, prima del d.lgs. n. 112/2015, il d.lgs. n. 188/2003 (dal cui complessivo tenore poteva già desumersi la facoltà del gestore di rete di recuperare dai canoni anche costi di investimento) aveva introdotto una disposizione (art. 15) che, in distonia con la presupposta direttiva UE, prevedeva che il gestore dell'infrastruttura dovesse indicare nella contabilità regolatoria i propri costi "al netto degli ammortamenti"; in sostanza, in un contesto in cui il gestore di rete poteva includere i costi dell'infrastruttura (e quindi gli ammortamenti) nella determinazione dei canoni di accesso alla rete, lo stesso era esentato dal darne chiara evidenza nella contabilità regolatoria, unico strumento che consente al regolatore e ai terzi interessati di ricostruire effettivamente i costi del regolato senza patire gli effetti delle fisiologiche asimmetrie informative che il bilancio civilistico non è idoneo a superare.

Il Tribunale ha ritenuto che, con riferimento alla prima regolazione riferita ad epoca (2014) per la quale ai bilanci di RFI trovava ancora applicazione il d.lgs. n. 188/2003, l'ART non potesse reclamare una contabilità regolatoria con riferimento a voci di costo che il legislatore nazionale aveva inopinatamente escluso da tale tipo di contabilità (sentenza n. 1239/2017); per contro è stata annullata la delibera ART n. 80/2016 che, vigente il d.lgs. n. 112/2015 e il diverso modello regolatorio dettato dalla delibera n. 96/2015 che ha imposto l'obbligo di evidenziare gli ammortamenti nella contabilità regolatoria, aveva comunque valutato positivamente il piano tariffario proposto da RFI nonostante l'inadeguatezza sul punto della contabilità di RFI, ancora redatta secondo il modello storico di cui al superato d.lgs. n. 188/2003; si è in particolare rilevato come RFI non avesse fornito elementi per consentire di riconciliare la propria contabilità regolatoria e quella civilistica e non avesse nella stessa distinto il patrimonio e l'infrastruttura (sentenze nn. 1097 e 1098/2017).

Posto poi che il sistema impone il tendenziale equilibrio economico del gestore, al netto della contribuzione pubblica, i costi che il gestore può recuperare tramite l'imposizione dei canoni (ferme le esigenze contabili) includono anche i costi di

remunerazione del capitale acquisito per gli investimenti autofinanziati e i costi di ammortamento, in una logica di copertura dei costi totali efficienti (sentenza n. 57/2018); è inoltre legittimo che tra le voci di costo indiretto siano inclusi anche i contributi pubblici in forma di aumento di capitale. Infatti, in tal caso, non può parlarsi di erogazioni equiparabili ai contributi pubblici a fondo perduto e dunque ad aiuti di Stato, quanto piuttosto di investimenti pubblici, che attendono dal mercato una regolare remunerazione (sentenza n. 56/2018). In sostanza il capitale di rischio, anche alla luce delle più recenti comunicazioni della Commissione europea (“comunicazione della Commissione europea sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’art. 107, par. 1 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea”, pubblicata il 19 luglio 2016), non è assimilabile a contributi a fondo perduto, purchè sempre il gestore di rete garantisca la tenuta di una contabilità regolatoria idonea ad impedire che i contributi erogati dallo Stato per la realizzazione delle infrastrutture siano utilizzati per sovvenzioni trasversali o indirette di altre attività (sentenza n. 1301/2017).

Il Tribunale ha poi condiviso la scelta dell’ART, sempre nell’ambito della determinazione dei costi dell’infrastruttura, di consentire l’accollo alle imprese ferroviarie dei costi marginali per l’assistenza alle persone con mobilità ridotta in fase di salita e discesa dai treni; l’obbligo di garantire a questi utenti la fruibilità del servizio grava, secondo la normativa eurounitaria, in solido sulle imprese ferroviarie e sul gestore di rete, che viene così a sopportare i costi fissi (sentenza n. 1239/2017).

Per quanto poi riguarda i cosiddetti servizi diversi dal Pacchetto minimo di accesso (che includono servizi accessori come l’uso delle aree di sosta, deposito, lavaggio, l’occupazione del binario per il preriscaldamento, il rifornimento idrico, il parking, le zone biglietteria, desk informativi mobili) è ammesso dalla normativa che il gestore li recuperi maggiorati da un ragionevole margine di profitto (sentenza n. 1301/2017); la determinazione di un limite di profitto ragionevole, oltre il costo, è in tal caso prevista tanto dal d.lgs. n. 112/2015, art. 17, che dall’art. 31 della direttiva 2012/34/UE ed è stata disciplinata dall’ART facendo uso del sistema del cosiddetto “price-cap” (sentenza n. 1098/2017); questa tipologia di tariffazione ha creato specifiche problematiche in considerazione, non solo del generale periodo transitorio che ha investito l’attività di regolazione tutta, ma anche del fatto che svariati di questi servizi in precedenza o non erano oggetto di canoni o erano oggetto di canoni non orientati ai costi, con l’inevitabile effetto che il primo periodo di regolazione ha scontato le ulteriori incertezze indotte dalla mancanza di dati e serie storiche (sentenza n. 1240/2017).

Si consideri poi che la gestione delle infrastrutture ferroviarie è stata ricondotta dalla giurisprudenza UE nell'ambito dei servizi di interesse economico generale (Corte di giustizia in causa C-827/01) ed impone perciò di coniugare scelte di mercato (con connesso recupero dei costi per quelle attività che lo consentono) ed eventuali iniziative statali di garanzia di un determinato livello di servizio pubblico (sentenza n. 1239/2017); a tal proposito si ricorda che tanto la Federconsumatori che Trenitalia hanno impugnato la delibera ART n. 54/2016, con la quale l'Autorità ha approvato il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di abbonamenti possono esigere nei confronti delle imprese ferroviarie con riferimento ai servizi ferroviari di Alta Velocità. Trenitalia ha messo in dubbio lo stesso potere dell'ART di intervenire con atti di regolazione in materia. Il Tribunale ha tuttavia considerato che l'art. 37 co. 2 lett. e) del d.l. n. 201/2011, nell'elencare le competenze regolatorie ART, abbia previsto anche il potere di definire il contenuto minimo dei diritti, anche risarcitori, degli utenti nei confronti dei gestori e dei servizi regolati; tale previsione non può essere circoscritta ai casi di obbligo di servizio pubblico (contemplati dalla diversa lett. d) del co. 2 dell'art. 37); inoltre l'attività di servizio di Alta Velocità, ancorchè liberalizzata, rappresenta pur sempre un servizio di pubblica utilità ed un segmento del mercato del trasporto ferroviario.

Con riferimento alle ferrovie, ed in forza del citato articolo 37, si è dunque affermata sussistere una competenza regolatoria di ART anche in tema di diritti degli utenti; tuttavia, fermo che il particolare segmento di mercato inerente l'Alta Velocità è liberalizzato e non gravato da specifici obblighi di servizio pubblico, correttamente l'ART non ha imposto e non avrebbe potuto imporre alle imprese ferroviarie di prevedere abbonamenti per i pendolari, salvo poi disciplinare, come fatto, il contenuto minimo dei diritti degli utenti in possesso di abbonamento qualora l'impresa ferroviaria decida liberamente di emetterlo; altrettanto correttamente l'ART non ha assecondato la richiesta dei pendolari di essere autorizzati a viaggiare in piedi in mancanza di disponibilità di posti prenotabili su un determinato treno, in ragione delle preminenti esigenze di sicurezza (sentenza n. 1181/2017).

La regolazione, ai sensi dell'art. 20 co. 2 lett. b) del d.lgs. n. 188/2003 nonché dell'art. 13 co. 2 del d.lgs. n. 112/2015 e della presupposta direttiva 2012/34/UE, investe inoltre l'accesso equo e non discriminatorio in favore di tutte le imprese ferroviarie alle stazioni ferroviarie ad ai loro spazi e servizi in quanto ritenuti "essential facilities"; risulta quindi coerente con la funzione dell'ART la regolazione degli spazi pubblicitari destinati alle offerte commerciali di trasporto, dell'accessibilità, visibilità e adeguatezza degli spazi di biglietteria e informazione del viaggiatore (sentenza n. 1025/2017).

Con la sentenza n. 1176/2017 è stato poi respinto il ricorso proposto da talune imprese ferroviarie avverso la deliberazione ART che ha dettato i primi criteri di massima in tema di “performance regime”, ossia il sistema di incentivazione volto a minimizzare le perturbazioni del traffico ed a migliorare le prestazioni della rete attraverso la previsione di penalità in capo alle imprese ferroviarie responsabili dei ritardi dei treni e di premialità in favore di quelle che migliorino il servizio; si è precisato che tale meccanismo, pur ricadendo nel perimetro regolatorio, non è ascrivibile ai canoni di accesso alla rete, in quanto non genera in favore di RFI entrate ma mere “poste di giro”, essendo gli introiti delle penalità necessariamente destinati al pagamento delle premialità e/o ad interventi di miglioramento del servizio.

Da ultimo con la sentenza n. 822/2018 è stato respinto il ricorso presentato da RFI avverso la deliberazione ART n. 114/2017; con tale atto l’Autorità ha imposto al gestore dell’infrastruttura ferroviaria di rideterminare il pedaggio dovuto dai vettori ferroviari per la percorrenza della tratta Casirate-Roncadelle in applicazione delle tariffe previste per l’Alta Velocità. Infatti, pur presentando il percorso le caratteristiche tecniche di “alta velocità” - come definita negli stessi atti dell’Autorità - con la conseguente legittima applicazione di una tariffazione superiore, il gestore per uno specifico periodo di tempo (durante il quale, per altro, il percorso era utilizzato solo da Trenitalia) ha applicato la tariffazione ordinaria; l’Autorità, in sostanziale attuazione delle proprie pregresse delibere e nell’esercizio delle funzioni di prevenzione delle distorsioni concorrenziali, ha in pratica imposto un trattamento dell’unico operatore interessato coerente con le generali regole di quel mercato.

## **5. L’ accesso agli atti**

Con ordinanze nn. 178/2017 e 137/2017 è stato ordinato ad ART di ostendere in favore di NTV la documentazione acquisita presso RFI nell’ambito del procedimento che ha portato alla determinazione dei criteri di determinazione dei canoni di accesso all’infrastruttura; nel caso specifico è stata disattesa la tesi dell’ART che aveva negato parte dei documenti richiesti, sull’assunto che contenessero segreti industriali, sia in quanto l’eccezione risultava generica, sia in quanto veniva prospettata di fatto, non a beneficio di un soggetto in concorrenza con NTV e quindi da tutelare rispetto a possibili istanze esplorative di accesso, bensì a beneficio di un soggetto (RFI) concessionario di infrastruttura ferroviaria operante in regime di monopolio, nonchè soggetto passivo in proprio di obblighi di accesso e di trasparenza.

## **6. Il contenzioso ART in numeri.**

I ricorsi depositati presso il TAR Piemonte, a fine 2018, che vedono coinvolta l'ART sono stati: 2 nel 2014, 21 nel 2015, 65 nel 2016, 84 nel 2017, 64 nel 2018, per un totale di 236 ricorsi; di questi 134 sono stati ad oggi definiti.

Paola Malanetto

Consigliere Tar Piemonte