

M.^a VICTORIA PETIT LAVALL
ACHIM PUETZ
(Dirs.)

EL TRANSPORTE COMO MOTOR DEL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

UJI UNIVERSITAT
JAUME I



Instituto Universitario
de Derecho del Transporte
IDT

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2018

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	11
I. TRANSPORTE TERRESTRE	
LA NECESSITÀ DI UNA VIGOROSA CURA DEL FERRO NEL TRASPORTO IN- TRACOMUNITARIO DI MERCI, por Luca ANCIS	15
EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE RED DEL ART. 68 LCTTM: ¿SOLU- CIÓN PARA LA REALIDAD COMERCIAL?, por Tatiana ARROYO VENDRELL	29
LA RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS EN EL TRANSPORTE: LAS JUNTAS ARBITRALES DE TRANSPORTE, por Eloísa CARBONELL PORRAS, Trini- dad VÁZQUEZ RUANO y Ángel MARTÍNEZ GUTIÉRREZ	49
REGULACIÓN JURÍDICO-PRIVADA DEL CONTRATO INTERNACIONAL DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA, por David CARRIZO AGUADO	67
LA ACCIÓN DIRECTA DEL TRANSPORTISTA EFECTIVO CONTRA EL CARGA- DOR Y LOS INTERMEDIARIOS EN LOS SUPUESTOS DE SUBCONTRATA- CIÓN DEL TRANSPORTE (COMENTARIO A LA STS 1. ^a DE 24 DE NOVIEM- BRE DE 2017), por Javier DOMÍNGUEZ GABILONDO	83
LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO: ¿UNA ASIG- NATURA PENDIENTE DIEZ AÑOS DESPUÉS?, por Héctor GARCÍA CRESPO	95
LAS BOLSAS DE CARGAS Y OTRAS PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR CARRETERA, por Fernando JUAN Y MATEU	113
ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL ALCANCE DE LA ACCIÓN DIRECTA CONTRA EL CARGADOR PRINCIPAL, por Macarena NARVÁEZ GALLARDO	129
SUSPENSION OF THE PERIOD OF LIMITATION UNDER THE CMR AND SILEN- CE OF THE CARRIER: NEW APPROACH, por Nikoleta RADIONOV	143
LA CARTA DE PORTE «CMR» ELECTRÓNICA. ASPECTOS JURÍDICOS, por Fran- cisco SÁNCHEZ-GAMBORINO	159

II. TRANSPORTE MARÍTIMO

LA DISCIPLINA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL CONSIGNATARIO DE BUQUES, por Pedro Jesús BAENA BAENA	181
REALTÀ E PROSPETTIVE PER LA CREAZIONE DI UNO SPAZIO DI TRASPORTO MARITTIMO EUROPEO SENZA BARRIERE, por Valentina CORONA.....	197
ACERCA DE LA RESPONSABILIDAD POR LA ESTIBA DEFICIENTE EN EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS, por Belén GARCÍA ÁLVAREZ.....	215
LE ANOMALIE NEL COMANDO DELLA NAVE: CONSIDERAZIONI SUI CASI <i>SE-GESTA JET</i> E <i>COSTA CONCORDIA</i> , por Umberto LA TORRE.....	227
DERECHOS DEL PASAJERO Y RESPONSABILIDAD DEL TRANSPORTISTA MARÍTIMO, por Francisco Carlos LÓPEZ RUEDA	261
LOS SISTEMAS ORGANIZADOS DE CONTRATACIÓN, NUEVA FIGURA DE NEGOCIACIÓN DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN MARÍTIMOS Y DE LA AVIACIÓN, por Cecilio MOLINA HERNÁNDEZ.....	287
EL DESAFÍO LEGAL DE LOS BUQUES AUTÓNOMOS, por Javier PORTALES	303
LA IRRUPCIÓN DEL BUQUE AUTÓNOMO (O CONTROLADO REMOTAMENTE) EN LOS ASPECTOS JURÍDICO-PRIVADOS DEL DERECHO MARÍTIMO, por Juan Pablo RODRÍGUEZ DELGADO.....	315
CUESTIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA QUE PLANTEAN LOS BUQUES NO TRIPULADOS, por Iñaki ZURUTUZA ARIGITA	347

III. TRANSPORTE AÉREO

DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO Y TRANSPORTE AÉREO: CUESTIONES DE ACTUALIDAD SOBRE JURISDICCIÓN Y LEY APLICABLE, por Unai BELINTXON MARTÍN	363
CONTRATACIÓN CON AEROLÍNEAS: DEBER DE INFORMACIÓN SOBRE EL PRECIO A LA LUZ DE JURISPRUDENCIA RECIENTE DEL TJUE, por María Jesús BLANCO SÁNCHEZ	383
IL DIRITTO ALLA PRIVACY NELL'ERA DEI DRONI, por Donatella BOCCHESI.....	395
LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN CON CONDICIONES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN PROPIOS DE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS. EL CASO <i>RYANAIR</i> Y LA DOBLE ESTRATEGIA DE LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES, por Esperanza CASTELLANOS RUIZ	421
EL FUTURO DEL TRANSPORTE AÉREO: LOS «COCHES VOLADORES» Y SU POSIBLE MARCO REGULATORIO, por M. ^a José CASTELLANOS RUIZ	443
VEINTE AÑOS DE CLÁUSULAS ABUSIVAS EN EL CONTRATO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS, por Eugenia FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ	463
NEW ZEALAND AIR LINE PILOTS' ASSOCIATION V. ATTORNEY GENERAL. THE HISTORICAL REASONS AND RESULTS ON THE EXAMPLE OF FRANCE AND POLAND 2018, por Przemyslaw KORNAŚ.....	487

	Pág.
EL CONCEPTO DE DISTANCIA PARA LOS VUELOS CON CONEXIONES Y CORRESPONDENCIAS EN EL REGLAMENTO (UE) 261/2004 [REFLEXIONES AL HILO DE LA S. TJUE C-559/16, DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2017 (CASO <i>BOSSSEN</i>)], por Luis Alberto MARCO ARCALÁ.....	499
NUEVAS PERSPECTIVAS EN RELACIÓN CON LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO LABORAL DE LOS PILOTOS DE VUELOS COMERCIALES UNA VEZ CUMPLIDA LA EDAD DE 65 AÑOS (A PROPÓSITO DE LA STJUE DE 5 DE JULIO DE 2017, ASUNTO C-190/16, CASO <i>FRIES C. LUFTHANSA</i>), por Rosa María RODRÍGUEZ ROMERO	515
SULLA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE E ALCUNE POSSIBILI CONSEGUENZE SUL MODELLO DI BUSINESS DELLE COMPAGNIE <i>LOW COST</i> , por Anna L. Melania SIA	535
TRANSPORTATION AND UNMANNED TECHNOLOGY: FICTION OR THE FUTURE? A FIRST GLANCE ON THE LEGAL ISSUES ARISING FROM THE USE OF UNMANNED VEHICLES FOR TRANSPORT PURPOSES, por Paolo ZAMPPELLA.....	547
LA <i>NO SHOW RULE</i> NELL'ESPERIENZA ITALIANA, por Alessandro ZAMPONE.....	563
IV. TRANSPORTE Y COMPETENCIA	
DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA EN EL TRANSPORTE A LOS ACUERDOS VERTICALES: EL CASO <i>UBER</i> , por Antonio ABRIL RUBIO.....	583
SHARING IS CARING, OR IS IT? SHARED TRANSPORT PLATFORMS AND CONSUMER PROTECTION IN THE EU, por Zofia BEDNARZ	601
LA DETERMINACIÓN DE PRECIOS POR <i>UBER</i> COMO ILÍCITO CONCURRENCIAL, por Silvia BOBOC	615
AUTORIDAD PORTUARIA: ¿RESPONSABLE DE UNA CONDUCTA CONTRARIA AL DERECHO DE LA COMPETENCIA?, por José Juan CASTELLÓ PASTOR.....	637
LAS PRÁCTICAS DESLEALES EN EL TRANSPORTE AÉREO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, por Elisabet GONZÁLEZ PONS.....	651
LOS VTC: EVOLUCIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL, por Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO	665
EL FENÓMENO <i>GLOVO-DELIVEROO</i> Y SUS IMPLICACIONES EN EL CAMBIO DE PARADIGMA DEL TRANSPORTE DE PAQUETERÍA EN ESPAÑA, por Pablo JARNE MUÑOZ	683
TRANSPORTE COLABORATIVO: SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR <i>UBER</i> , por Luis María MIRANDA SERRANO	695
LA UTILIZACIÓN DE LA AERONAVE EN RÉGIMEN DE ECONOMÍA COLABORATIVA, por M. ^a Teresa OTERO COBOS	725
COMPETENCIA EN EL MERCADO DE SERVICIOS FERROVIARIOS INTERURBANOS DE VIAJEROS: LA EXPERIENCIA HASTA AHORA, por Rodolfo RAMOS MELERO	739

	Pág.
LA ACCIÓN CIVIL DE RESARCIMIENTO DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ILÍCITO <i>ANTITRUST</i> EN EL TRANSPORTE, por Ciara VICENTE MAMPEL	757

V. TRANSPORTE Y SEGURO

EL CONTRATO DE SEGURO EN EL TRANSPORTE COLABORATIVO Y DE PLATAFORMA, por Vicente GIMENO BEVIÁ.....	777
TAXONOMÍA DE LAS CLÁUSULAS DE LA PÓLIZA DEL SEGURO DE TRANSPORTE TERRESTRE, por María José MORILLAS JARILLO	795

VI. TRANSPORTE Y TURISMO

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PAQUETES DINÁMICOS, por Andrea GARCÍA MARTÍNEZ.....	825
CONFLICTOS DEL VIAJERO EN EL ÁMBITO DEL TRANSPORTE TERRESTRE Y RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL, por M. ^a Rosa GUTIÉRREZ SANZ.....	837
LA FRAGMENTACIÓN NORMATIVA EN LA LEGISLACIÓN SOBRE LAS AGENCIAS DE VIAJE Y EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO, por Ignacio RABASA MARTÍNEZ	855

PRÓLOGO

La iniciativa de organizar los Congresos Internacionales de Transporte que se vienen celebrando desde hace casi tres lustros en la ciudad de Castelló de la Plana, partió del entonces Centro de Derecho del Transporte Internacional de la Universitat Jaume I de Castellón, un centro de investigación dedicado al estudio, la consultoría y la formación en el ámbito del Derecho del transporte. Para la quinta edición del Congreso, en 2012, el entonces recién creado Instituto Universitario de Derecho del Transporte (IDT) decidió tomar el testigo de su predecesor, con el objeto de perpetuar una propuesta que, en las cuatro ediciones anteriores, había cosechado un éxito notable. También para esta, la séptima edición, celebrada los días 13, 14 y 15 de junio de 2018 en Benicàssim (Castellón), se consiguió reunir un nutrido grupo de expertos que, durante los tres días de duración del evento, debatieron sobre los desarrollos más recientes en la materia. Una vez finalizado el Congreso, la presente obra reúne cerca de medio centenar de estudios, entre ponencias y comunicaciones, presentadas en el VII Congreso Internacional de Transporte: el transporte como motor del desarrollo socioeconómico.

El referido evento contó con la ayuda inestimable del Ministerio de Economía y Competitividad; de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori de la Generalitat Valenciana; de la Universitat Jaume I; de la Fundació PortCastelló; del Propeller Club de Castellón; y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas de la Universitat Jaume I. Solo gracias al patrocinio de estas instituciones públicas y privadas ha sido posible asumir nuevamente el reto de emprender una iniciativa de esta envergadura.

La celebración del Congreso —y la publicación del libro resultado del mismo que el lector tiene entre sus manos— son actuaciones que se encuentran incluidas en dos proyectos de investigación para los que se ha obtenido financiación en la correspondiente convocatoria pública. El primero de ellos, subvencionado por el Ministerio de Economía y Competitividad y cofinanciado con Fondos FEDER [Plan Nacional de I+D+i, Ref. DER2015-65424-C4-3-P (MINECO/FEDER)], lleva por título «El transporte como motor del desarrollo socioeconómico: protección del contratante débil y avances en la liberalización del sector». El segundo, bajo la rúbrica «Ventajas y riesgos de la competencia en el sector del transporte» (Ref. UJI-B2016-14), cuenta con el apoyo financiero de la Universitat Jaume I, dentro del Plan Propio de investigación de esta Universidad. Vaya por delante el agradecimiento a estas instituciones que, en sucesivas ocasiones, han tenido a bien apoyar la labor investigadora del IDT.

Conscientes de la dificultad de lograr, en una obra de estas características, un reparto homogéneo de los temas, a la hora de elaborar el índice de la obra, se ha pre-

tendido que el criterio relevante fuera el medio de transporte que, de manera preponderante, es objeto de análisis en cada uno de los trabajos. Así, se abordan de forma sucesiva el transporte terrestre, marítimo y aéreo, reservándose un cuarto capítulo, por su relevancia especialmente en tiempos recientes, para la aplicación del Derecho de la competencia al sector del transporte. El volumen se cierra con sendos capítulos dedicados a la relación entre el transporte, de un lado, y el seguro y el turismo, de otro.

Para la publicación se ha optado, como ya ocurrió respecto de las Actas de las tres ediciones anteriores del Congreso, por una editorial de tanto prestigio como Marcial Pons, que ha apostado por apoyar de manera decidida los estudios o producción científica en el sector del Derecho del transporte, con varias iniciativas relevantes, como es la publicación de la Revista de Derecho del Transporte Terrestre, Marítimo, Aéreo y Multimodal (RDT), o la propia colección Derecho del Transporte, coeditada con IDT. El presente volumen constituye pues un ejemplo más de esta apuesta.

Como viene siendo habitual desde que la iniciativa se promoviera en el marco del II Congreso Internacional de Transporte, también para esta edición se convocaron los correspondientes Premios a la Mejor Comunicación, a los que optaron todas aquellas comunicaciones inéditas que fueron defendidas públicamente en una de las sesiones del Congreso. En esta ocasión, el Jurado —presidido por el profesor Leopoldo Tullio y compuesto por los profesores Carmen Alonso Ledesma, Michele Comenale Pinto, Vincent Correia, Massimo Deiana, Alberto Emparanza Sobejano, Esperanza Gallego Sánchez, Julio V. González García, Fernando Martínez Sanz, María José Morillas Jarillo, Massimiliano Piras, Juan Luis Pulido Begines, Andrés Recalde Castells, Ana María Tobío Rivas y Luis Antonio Velasco San Pedro— decidió otorgar el primer premio a D.^ª Silvia BOBOC, por su comunicación bajo el título «La determinación de precios por Uber como ilícito concurrencial»; el segundo premio a D.^ª Zofia BEDNARZ, por su comunicación bajo el título «Sharing is Caring, or Is It? Shared Transport Platforms and Consumer Protection in the EU»; y el tercer premio a D.^ª Donatella BOCHESE, por su comunicación bajo el título «Il diritto alla privacy nell'era dei droni».

No queremos cerrar estas líneas sin expresar nuestra gratitud a los ponentes y comunicantes, a cuya valiosa contribución se debe, sin duda alguna, el éxito y continuidad de esta actividad, que culmina con la publicación de este libro de actas; agradecimiento que queremos hacer extensivo a los demás integrantes del comité organizador —María Jesús Guerrero Lebrón, José Manuel Martín Osante, Fernando Juan y Mateu, José Juan Castelló Pastor, Silvia Boboc y Ciara Vicente Mampel—, quienes asumieron con nosotros la no siempre fácil tarea de coordinar el evento y preparar la presente publicación. Tan solo nos queda esperar que las sucesivas ediciones del Congreso merezcan un nivel similar de aceptación y de éxito.

En Castelló de la Plana, a 30 de octubre de 2018

M.^a Victoria PETIT LAVALL
Catedrática de Derecho Mercantil
Directora del IDT

Achim PUETZ
Profesor Titular de Derecho Mercantil
Secretario académico de IDT

I. TRANSPORTE TERRESTRE

LA NECESSITÀ DI UNA VIGOROSA CURA DEL FERRO NEL TRASPORTO INTRACOMUNITARIO DI MERCI

Luca ANCIS

Ricercatore
Università di Cagliari

SOMMARIO: I. INTRODUZIONE.—II. IL MERCATO INTRACOMUNITARIO DEL TRASPORTO DI MERCI SU FERRO.—III. LA DISCIPLINA COMUNITARIA: I PRIMI INTERVENTI IN MATERIA DI APERTURA DEL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO.—IV. GLI INTERVENTI DEGLI ANNI DUEMILA.—V. IL QUARTO PACCHETTO.—VI. LE RIFLESSIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA.—VII. PROPOSTE PER SUPERARE LE CRITICITÀ ESISTENTI.

ABSTRACT: *Nel 2016 la Corte dei Conti Europea ha presentato, a norma dell'art. 287, par. 4, comma secondo, TFUE, una Relazione speciale sullo stato del trasporto di merci su rotaia in ambito comunitario. Ne è emerso uno spaccato impietoso. Nonostante da oltre 25 anni la promozione di metodi di trasporto più efficienti e sostenibili occupi un ruolo di primo piano fra gli obiettivi della Commissione, è stato fatto poco, e con risultati non incoraggianti. La rivitalizzazione del trasporto ferroviario di merci potrebbe contribuire in modo determinante al decongestionamento della rete stradale e soprattutto ridurre drasticamente il numero delle vittime del trasporto. Ciononostante, gli Stati membri continuano a destinare i propri fondi comunitari alle infrastrutture stradali piuttosto che a quelle ferroviarie. Inoltre difficilmente gli investimenti a favore del treno vengono impiegati per rispondere alle esigenze del trasporto di merci. Muovendo dal presupposto che l'allargamento della quota modale del trasporto merci su ferro costituirebbe un essenziale strumento di sviluppo socioeconomico, occorre approfondire le ragioni, storiche, economiche e giuridiche, della sua scarsa appetibilità in ambito comunitario. Dato conto della situazione di mercato in atto e analizzata la disciplina comunitaria in materia di liberalizzazione del relativo mercato, si è cercato di chiarire quali ostacoli abbiano finora impedito la creazione di uno «Spazio ferroviario europeo unico».*

Parole chiave: *Trasporto per ferrovia, trasporto merci, apertura al mercato, diritto comunitario.*

I. INTRODUZIONE

La ferrovia ha sempre rappresentato un essenziale fattore di sviluppo, diventando talvolta addirittura uno dei presupposti fondamentali per l'unità culturale, economica e sociale di un paese. In Italia la maggiore facilità di circolazione delle persone e delle merci costituì uno dei fattori centrali per l'unificazione, che non avrebbe mai potuto prescindere dall'allentamento delle differenze e dall'avvicinamento delle regioni geografiche di cui si compone il suo territorio¹.

¹ Sul punto cfr. S. MAGGI, *Le ferrovie*, I ed., Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 7 ss.; A. CLARONI, *Il trasporto ferroviario in Italia con particolare riferimento al riparto delle relative competenze legislative*, *Le Regioni*, 3, 2017, pp. 448 ss., e L. FACCHINELLI, *Le ferrovie e la costruzione dell'Italia unita*, *TEMA*, 1, 2011, pp. 41 ss.

Inaugurata ufficialmente il 3 ottobre 1839 e lunga soli 7 chilometri e 400 metri, la prima linea regolare della penisola collegava Napoli a Granello di Portici. Accolta con grandi festeggiamenti popolari, riscosse un successo tale che nei pochi mesi trascorsi fra la sua attivazione e la fine dell'anno 1839 furono emessi circa 130.000 biglietti. Fu comunque l'Impero Austriaco, che comprese molto presto le potenzialità del nuovo strumento di trasporto, a realizzare la prima grande ferrovia della penisola, quella fra Milano e Venezia².

A ridosso dell'unità gli investimenti si moltiplicarono, contribuendo al raddoppio della rete di strade ferrate. Curiosamente, dopo un primo periodo di gestione governativa dal 1861 al 1864, si decise di affidarne la gestione ai privati, tanto che fino all'inizio del XX Secolo la situazione si presentava fortemente frammentata, con una molteplicità di società che gestivano singoli tratti di ferrovia, in modo spesso disorganizzato e raramente coordinato fra loro³.

Fu la l. 22 aprile 1905, n. 137, fortemente voluta da Giovanni Giolitti, ad avviare un processo di nazionalizzazione, nella convinzione che i trasporti ferroviari dovessero essere gestiti dallo Stato. Fu in particolare la successiva l. 7 luglio 1907, n. 429, ad aver affidato all'«Amministrazione autonoma delle ferrovie dello Stato» la gestione diretta e l'amministrazione delle strade ferrate costruite dallo Stato, di quelle riscattate e di quelle per le quali fossero scadute le concessioni private. Per volere della l. 17 marzo 1985, n. 210, all'Amministrazione Ferrovie dello Stato si sostituì l'ente *Ferrovie dello Stato*, divenuto negli anni Novanta Società per Azioni⁴.

Da allora il trasporto ferroviario ha subito, anche grazie all'evoluzione tecnologica, profondi e continui cambiamenti. Diversamente da quanto accaduto per le altre modalità, tuttavia, in questo settore le legittime istanze comunitarie di apertura al mercato non hanno fatto breccia, trovando significativi ostacoli, da un lato nella resilienza degli operatori storici, difficilmente propensi a rinunciare a consolidate posizioni di vantaggio, dall'altro nelle caratteristiche operative e organizzative del trasporto ferroviario, che non rendono agevole l'ingresso nel mercato di nuovi operatori.

Come ha avuto modo di sottolineare la Corte dei Conti Europea, nella Relazione speciale del 24 febbraio 2016 elaborata ai sensi dell'art. 287, par. 4, comma secondo, TFUE, intitolata *Il trasporto delle merci su rotaia nell'UE non è ancora sul giusto binario* (d'ora in avanti *Relazione speciale*), gravi criticità continuano a sussistere in relazione al trasporto di merci su ferro, mentre qualche segnale incoraggiante proviene dal trasporto passeggeri, soprattutto quello ad alta velocità⁵.

Il presente studio, premesse alcune considerazioni di carattere generale sul mercato comunitario del trasporto di cose su ferro, cercherà di fare il punto sul livello di attuazione del cosiddetto *Spazio unico ferroviario europeo*. Fatto qualche cenno alle posizioni espresse dalla Corte, si tenterà infine di riflettere sulle possibili linee guida di una riforma organica del settore, indispensabile per superare le attuali criticità ed agevolarne l'effettivo rilancio.

² V. L. FACCHINELLI, *Le ferrovie e la costruzione dell'Italia unita*, cit., pp. 41 ss.

³ Così L. FIORENTINO, *La riforma delle FF.SS. Analisi e documentazione*, *Quaderni della Rivista Giuridica della Circolazione e dei Trasporti*, 1988, 6, p. 12.

⁴ Sull'argomento v. in particolare A. CLARONI, *Il trasporto ferroviario in Italia*, cit., p. 449.

⁵ V. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il trasporto delle merci su rotaia nell'Unione Europea non è ancora sul giusto binario. Relazione speciale*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 24 febbraio 2016.

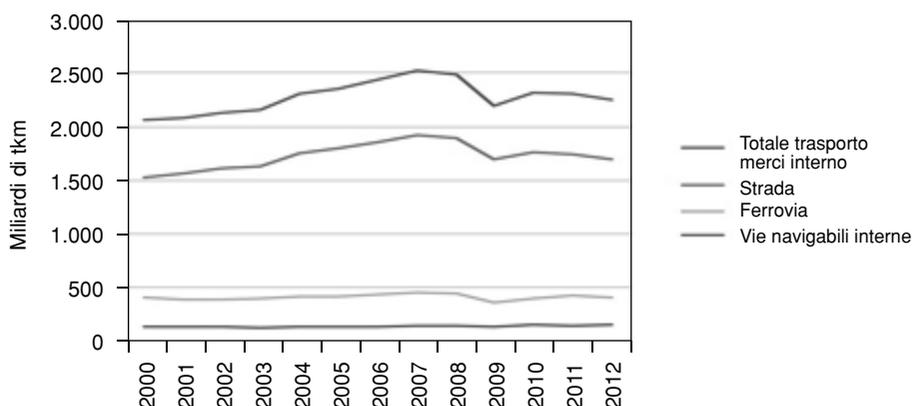
II. IL MERCATO INTRACOMUNITARIO DEL TRASPORTO DI MERCI SU FERRO

Esattamente come avvenuto per l'Italia preunitaria, la mobilità delle persone e delle merci rappresenta una condizione indispensabile per avvicinare le differenti realtà territoriali comunitarie, in altre parole per la realizzazione di una vera integrazione. Inoltre è stato ormai acclarato che la condizione delle reti di trasporto produce effetti moltiplicatori sull'economia generale e sull'occupazione.

Le stime indicano ormai in 2.300 tonnellate l'anno per chilometro, di rotaia, strada e vie navigabili interne, il volume complessivo del traffico di merci all'interno dell'Unione Europea.

Di queste, tuttavia, ben il 75% viaggiano su gomma (v. fig. n. 1). Ciò determina gravi ricadute sul piano non solo della dipendenza dai produttori di petrolio, ma anche su quello del peggioramento della qualità dell'aria e soprattutto del sempre crescente numero di vittime della viabilità stradale.

Figura 1. Trasporto interno delle merci nell'UE, in miliardi di tonnellate-chilometro



Fonte: Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale*, p. 23.

L'obiettivo del riequilibrio del trasporto comunitario di merci a favore delle modalità più efficienti e sostenibili, prima fra tutte quella ferroviaria, ha costituito un obiettivo prioritario della Commissione Europea sin dal lontano 1992⁶.

Come meglio si vedrà nel prossimo paragrafo, il legislatore comunitario non è stato certamente avaro di interventi nel settore, impegnandosi costantemente per migliorare la situazione. I numerosi provvedimenti adottati hanno tuttavia trovato

⁶ V. COM 2 dicembre 1992 n. 494 final, *Libro Bianco su Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti - Una strategia globale per la realizzazione di un quadro comunitario atto a garantire una mobilità sostenibile*, n. 28: «As to the future, forecasts of growth in transport demand show that in a "business as usual" scenario with a reasonably favourable economic climate the expansion of the road sector is likely to be buoyant. Under these conditions, a near doubling of road transport demand for both passengers and freight seems likely. Although technological progress and measures already taken will mitigate the environmental impact, in the absence of additional policy actions, significant worsening of the situation is still likely as regards pollution, notably CO₂ emissions congestion and accidents. Even if lower economic growth slows the rate of deterioration for a time, the risk of the development of the transport sector being unsustainable in the medium to long term due to its broad environmental impact remains real».

un terreno sostanzialmente sterile, riuscendo raramente a modificare in modo significativo il quadro esistente.

Ciò è dipeso da una serie di fattori diversi, che non è naturalmente possibile approfondire in questa sede. Nella *Relazione speciale* la stessa Corte dei Conti ha tuttavia sintetizzato le ragioni della insoddisfacente *performance* del trasporto comunitario di merci su ferro facendo riferimento, fra le altre cose:

1) Alla scarsa velocità media dei treni merci, che si attese sui 18 km/h, a fronte di quella degli autocarri, stimata intorno ai 60 km/h, anche se il dato è in via di miglioramento soprattutto nei cosiddetti corridoi ferroviari merci⁷.

2) Alle significative differenze di prezzo per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, rispetto a quelli occorrenti per l'impiego della rete stradale⁸.

3) Nelle diversità dei segnalamenti e soprattutto dei requisiti linguistici imposti ai macchinisti che, dovendo saper comunicare nella lingua del paese attraversato dal treno, generalmente sono sostituiti ad ogni passaggio di frontiera, con un notevole aggravio di costi e tempi.

4) Nella scarsissima elasticità di impiego dell'infrastruttura, che impone agli interessati di richiedere con largo anticipo, addirittura un anno prima, la disponibilità delle tracce, ossia della capacità necessaria per far viaggiare un treno tra due località in un dato periodo, salvo doversi altrimenti accontentare di quelle residue, magari ad orari poco agevoli o con tragitti enormemente più lunghi. Inoltre nella rete, condivisa con i vagoni adibiti al trasporto passeggeri, i gestori normalmente accordano preferenza a questi ultimi piuttosto che ai convogli merci.

5) Nell'assenza di uno scartamento normale comune in tutta Europa. Ragioni di carattere essenzialmente militare indussero infatti la Spagna e i paesi Baltici ad adottare uno scartamento diverso, che, salvo per i convogli dell'alta velocità passeggeri, continua ad impedire la circolazione in questi paesi di treni stranieri, obbligando a lunghi e costosi trasbordi.

Tali criticità non hanno reso inerti le Istituzioni comunitarie, anzi la Commissione si è dimostrata particolarmente attiva, da un lato predisponendo una serie di *pacchetti* di misure legislative, di cui fra breve si dirà, dall'altro mostrando un certo rigore nell'avviare procedure di infrazione che hanno condotto ad appositi pronunciamenti della Corte di giustizia nei confronti di ben 14 dei 26 Stati membri con una rete ferroviaria (Cipro e Malta non ne hanno alcuna).

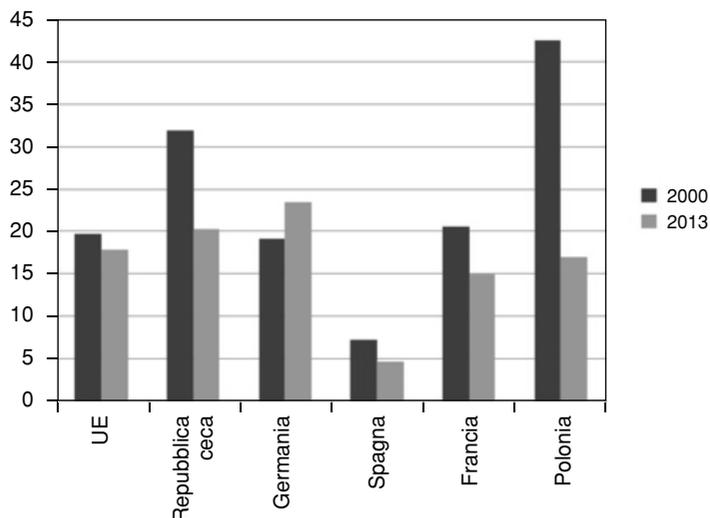
Queste ed altre ragioni hanno contribuito a rafforzare la predominanza del trasporto su gomma, alla progressiva riduzione della quota modale del traffico su

⁷ V. Allegato al reg. (UE) n. 913 del 22 settembre 2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che ha previsto l'istituzione dei seguenti Corridoi: 1. *Reno-Alpi*, che interessa i Paesi Bassi, il Belgio, la Germania e l'Italia (da novembre 2013); 2. *Mare del Nord-Mediterraneo*, che interessa i Paesi Bassi, il Belgio, il Lussemburgo e la Francia (novembre 2013); 3. *Scandinavia-Mediterraneo*, che interessa la Svezia, la Danimarca, la Germania, l'Austria e l'Italia (novembre 2015); 4. *Atlantico*, che interessa il Portogallo, la Spagna e la Francia (entro il novembre 2013); 5. *Baltico-Adriatico*, che interessa la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, l'Austria, l'Italia e la Slovenia (novembre 2015); 6. *Mediterraneo*, che interessa la Spagna, la Francia, l'Italia, la Slovenia e l'Ungheria (novembre 2013); 7. *Oriente*, che interessa la Repubblica Ceca, l'Austria, la Slovacchia, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria e la Grecia (novembre 2013); 8. *Mare del Nord-Baltico*, che interessa la Germania, i Paesi bassi, il Belgio, la Polonia e la Lituania (novembre 2015); 9. *Cecoslovacco*, che interessa la Repubblica Ceca e la Slovacchia (novembre 2020).

⁸ V. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale*, cit., n. 71, riquadro n. 7: «La tratta ferroviaria internazionale tra Perpignan e Figueras è gestita da un concessionario privato responsabile della definizione dei canoni di accesso per i treni. Il costo totale per la costruzione di questa nuova linea ammonta a 1,1 miliardi di euro, di cui 162 milioni di euro provengono dai fondi dell'UE. In questo tratto ferroviario, il costo di accesso di un treno all'infrastruttura è sei volte superiore alla somma che un numero equivalente di camion pagherebbe per utilizzare l'autostrada tra gli stessi punti».

ferro (v. fig. 2), e a rendere ben lontana la prospettiva di quello spazio unico europeo che per le altre modalità rappresenta da anni una realtà.

Figura 2. Quota modale del trasporto merci su rotaia (trasporto interno delle merci) in %



Fonte: *Relazione speciale*, p. 26.

La rete comunitaria, ha affermato la Corte dei Conti, continua infatti ad essere un «mosaico di 26 reti ferroviarie distinte non pienamente interoperabili», e con profonde differenze di carattere gestionale, amministrativo e soprattutto di disciplina.

Si potrebbe forse sostenere che il trasporto su ferro abbia caratteristiche intrinseche tali da renderlo, almeno in Europa, meno appetibile rispetto alle altre modalità, prima fra tutte quella stradale, e che la Commissione europea avrebbe fatto bene a rinunciare definitivamente alla creazione di un mercato unico in questo settore.

Tale tesi risulta tuttavia smentita, non solo dal fatto che la quota modale del trasporto merci su ferro è aumentata fra il 2000 e il 2013 in alcuni Stati comunitari, in particolare in Austria e Germania, ma soprattutto dall'esperienza della Svizzera.

Pur avendo un territorio prevalentemente montuoso e non disponendo di industria pesante, infatti, attraverso l'ammodernamento della rete e l'adozione di una serie di misure di regolamentazione, come il divieto di circolazione notturna dei camion, l'introduzione di una tassa per i veicoli commerciali pesanti e una serie di restrizioni generali in ordine al peso e volume dei carichi trasportabili lungo la rete stradale, nel 2013 è riuscita a mantenere il trasporto merci su ferro addirittura al 48% rispetto alle altre modalità⁹.

Al contrario in Italia la situazione appare tutt'altro che soddisfacente.

Come risulta dalle statistiche elaborate dal centro studi della Confcommercio (fig. n. 3), nel nostro paese il traffico merci su strada ferrata, pur avendo avuto un

⁹ V. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale*, cit., p. 24.

buon livello di incremento fra il 2003 e il 2008, è attualmente in fase di stasi sebbene con una lieve tendenza alla crescita. Ma soprattutto riesce a coprire a malapena il 13% del traffico complessivo di merci¹⁰.

Figura 3. Serie storica del traffico merci per modalità
Miliardi di tonnellate per chilometro

Anni	Gomma	Ferro	Mare	Aereo	Totale
2003	187,3	20,3	165,6	0,2	373,4
2004	210,0	22,2	168,4	0,2	400,8
2005	224,0	22,7	176,3	0,2	423,3
2006	212,0	24,1	180,7	0,2	417,0
2007	206,8	25,3	185,2	0,2	417,5
2008	206,4	23,8	183,1	0,2	413,6
2009	192,8	17,8	163,6	0,2	374,3
2010	200,8	18,6	171,8	0,2	391,4
2011	172,3	19,8	170,5	0,2	362,8
2012	154,8	20,2	164,5	0,2	339,8
2013	157,0	19,0	155,5	0,2	331,8

Fonte: Confcommercio, Analisi e previsioni per il trasporto merci in Italia, Maggio 2015.

Appare dunque ben lontana la realizzazione in Italia, ancor di più che negli altri paesi dell'Unione, degli obiettivi della Commissione in ordine al mantenimento intorno al 35% della quota di mercato del trasporto e al trasferimento su ferro, programmato entro il 2030, del 30% del traffico attualmente esistente su gomma¹¹.

III. LA DISCIPLINA COMUNITARIA: I PRIMI INTERVENTI IN MATERIA DI APERTURA DEL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO

Il primo significativo passo avanti nella direzione della liberalizzazione del trasporto su ferro si deve all'emanazione della dir. (CEE) n. 440 del 29 luglio 1991 del Consiglio, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie¹².

Nonostante il suo limitato ambito di operatività, l'art. 2 ne escludeva infatti l'applicazione nei confronti delle *imprese ferroviarie la cui attività fosse limitata all'esercizio di servizi di trasporto urbani, extraurbani o regionali*, riservandola alle

¹⁰ L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) elabora dei report periodici sull'andamento del trasporto di merci in Italia per ferrovia, l'ultimo dei quali è stato pubblicato nel gennaio 2017 e copre il periodo 2004-2015. Dal 2004, anno in cui risultano trasportate su ferro 83.533.164 tonnellate complessive, l'andamento è stato in costante crescita fino al picco del 2007, con 105.314.004 tonnellate. Successivamente, anche a causa della crisi economica che ha investito il nostro paese, il dato è andato in costante decremento fino a giungere alle sole 76.335.799 tonnellate del 2009. Dopo alcuni anni di lieve crescita attualmente la quantità di merci trasportate è sostanzialmente stabile intorno ai 90.000.000 per anno.

¹¹ V. COM 12 settembre 2001 n. 370, *Libro Bianco* del 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, pp. 27 ss.

¹² In GUCE 24 agosto 1991 L 237, pp. 25-28.

sole associazioni interazionali di imprese ferroviarie, la dir. (CEE) n. 440/1991 individuava come strumento essenziale per una prima apertura al mercato la separazione contabile tra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio del trasporto. Si trattava comunque di una soluzione minimale, lasciando il provvedimento ai singoli Stati membri la possibilità di imporre modelli di autonomia e separazione più intensi¹³.

Come osservato da buona parte della dottrina, il nuovo modello segnava il superamento dell'impresa ferroviaria verticalmente integrata, cioè destinata a gestire la rete effettuando nel contempo trasporti, a favore di un sistema costruito intorno a tre poli, lo Stato, il gestore della rete infrastrutturale e le imprese di trasporto nel mercato concorrenziale¹⁴.

La prima embrionale disciplina venne completata attraverso le dir. (CE) n. 18 e 19 del 19 giugno 1995 del Consiglio, relative rispettivamente alle licenze delle imprese ferroviarie, e alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria nonché alla riscossione dei diritti per il suo utilizzo¹⁵.

IV. GLI INTERVENTI DEGLI ANNI DUEMILA

La necessità di sviluppare la prima embrionale apertura alla concorrenza indusse il legislatore comunitario ad attuare, nel corso degli anni Duemila, una serie di coraggiosi interventi rivolti ad una vera e propria armonizzazione della disciplina in materia di accesso ai servizi e alle infrastrutture del trasporto su ferro.

Tali interventi ebbero a concentrarsi in tre differenti momenti storici, di qui alla denominazione di *pacchetti ferroviari*.

Al primo pacchetto vengono generalmente ricondotte le dir. (CE) n. 12, 13, 14 del 26 febbraio 2001 e la n. 16 del 19 marzo 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁶.

La dir. (CE) n. 12/2001 rappresentò il primo vero tentativo di apertura al mercato del trasporto ferroviario di merci. Facendo cadere la riserva originariamente prevista a favore delle *associazioni interazionali di imprese ferroviarie*, riconobbe a tutte le imprese interessate pari diritto di accesso alla cosiddetta *Trans European Rail Freight Network* (TERFN), ponendo in questo modo le fon-

¹³ Si riporta per completezza il testo integrale dell'art. 6 dir. (CEE) n. 440/1991 «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire, sul piano della contabilità, la separazione delle attività relative all'esercizio dei servizi di trasporto da quelle relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. L'aiuto concesso ad una di queste due attività non può essere trasferito all'altra. I conti relativi a queste due attività sono tenuti in modo tale da riflettere tale divieto. 2. Gli Stati membri possono inoltre prevedere che detta separazione comporti sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa o che la gestione dell'infrastruttura sia esercitata da un ente distinto».

¹⁴ Sul punto v. per tutti M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: l'esperienza italiana nel contesto europeo*, *Federalismi*, 2016, 5, pp. 5 ss.

¹⁵ In GUCE 27 giugno 1995 L 143, pp. 70-78. Sull'argomento v. A. MACCHIATI, A. CESARINI, A. MALLUS e M. MASSIMIANO, *Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa. Problemi aperti e prospettive*, in *Mercato concorrenza regole*, 2007, 1, pp. 13 ss.

¹⁶ Si tratta delle tre direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001, in particolare la n. 12, che modificava la dir. (CEE) n. 440 del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie; la n. 13, che modificava la dir. (CE) n. 18/1995 del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie; la n. 14, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, tutte pubblicate in GUCE 15 marzo 2001, L 75, pp. 1-46. Fa parte del Primo pacchetto anche la dir. (CE) n. 16 del 19 marzo 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, in GUCE 20 aprile 2001 L 110, pp. 1-27.

damenta di uno spazio ferroviario unico, con pari diritti di accesso. La dir. (CE) n. 13/2001 cercò inoltre di rafforzare il principio della separazione fra la gestione dell'infrastruttura e l'assunzione del trasporto, demandando agli Stati la designazione degli Organismi preposti al rilascio delle licenze, prescrivendo per questi ultimi ampia autonomia e soprattutto il divieto di prestare direttamente servizi di trasporto¹⁷.

Una ulteriore importante spinta alla liberalizzazione si ebbe nel corso del 2004, con l'emanazione del cosiddetto *secondo pacchetto*, composto dalle dir. (CE) n. 49, 50 e 51 del 2004 e dal reg. (CE) n. 881/2004¹⁸.

Fra questi provvedimenti particolare importanza va riconosciuta alla dir. (CE) n. 51/2004, che estese l'apertura al mercato anche al cosiddetto cabotaggio, ovvero alla possibilità per le imprese comunitarie di effettuare, in territorio straniero, un trasporto che costituisca parte di un tragitto internazionale, e al reg. (CE) n. 881/2004, che istituì l'Agenzia Ferroviaria Europea, «organismo di diritto pubblico dotato di personalità giuridica, indipendente e altamente specializzato», avente il compito di contribuire sul piano tecnico all'attuazione della normativa comunitaria finalizzata a migliorare la posizione concorrenziale del settore ferroviario, potenziando il livello di interoperabilità e a sviluppare un approccio comune in materia di sicurezza. Tutto ciò nella prospettiva di concorrere alla realizzazione di uno spazio ferroviario europeo senza frontiere e con elevati standard di sicurezza¹⁹.

Il *terzo pacchetto* di provvedimenti, emanato nel 2007, non assume rilevanza in questa sede riguardando pressoché totalmente il trasporto passeggeri²⁰.

¹⁷ Sul punto v. in particolare S. BUSTI, *Profili innovativi nella disciplina comunitaria del trasporto ferroviario*, in *Diritto dei trasporti*, 2003, 1, pp. 27 ss., e ancora M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., pp. 7-8.

¹⁸ Si tratta delle tre direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, in particolare la n. 49 relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della dir. (CE) n. 18/1995 relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della dir. (CE) n. 14/2001 sulla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza; della n. 50 che modificava la dir. (CE) n. 48/1996 del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la dir. (CE) n. 16/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, e della n. 51 che modificava la dir. (CEE) n. 440/1991 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, tutte pubblicate in GUCE 30 aprile 2004 L 164, pp. 44-172. Il reg. (CE) n. 881 del 29 aprile 2004. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio prevede l'istituzione di un'Agenzia ferroviaria europea, in GUCE 30 aprile 2004 L 164, p. 1-43.

¹⁹ Così M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., p. 10, che richiama l'art. 1, comma secondo, reg. (CE) n. 881/2004.

²⁰ Per completezza di informazione, si tratta delle direttive del 23 ottobre 2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, in particolare la n. 58 che modifica la dir. (CEE) n. 440/1991 del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la dir. (CE) n. 14/2001 relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, e la n. 59, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità, entrambe pubblicate in GUCE 3 dicembre 2007 L 315, pp. 44-78. Del terzo pacchetto fanno parte anche due regolamenti del 23 ottobre 2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il n. 1370, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia che abroga i reg. (CEE) n. 1191/1969 e (CEE) n. 1107/1970, e il n. 1371, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri del trasporto ferroviario, entrambi pubblicati in GUCE 3 dicembre 2007 L. 315, pp. 1-41. Sempre per rendere la ricostruzione del quadro più completa possibile, deve segnalarsi che il legislatore comunitario, con la dir. (UE) 21 novembre 2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'istituzione di uno spazio ferroviario europeo unico, in GUUE 14 dicembre 2012 L 343, pagg. 32-77, ha effettuato un cosiddetto «recast» delle direttive del *primo pacchetto*, prevedendone la rifusione in un unico testo, e rafforzando le norme e i principi che si erano rivelati carenti o inadeguati nella loro prima formulazione. Sul punto v. ancora M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., p. 13.