

CAMERA DEI DEPUTATI – IX COMMISSIONE TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

*Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, n. 40 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2016/2370/UE che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria*

Mercoledì 26 settembre 2018

Si ringraziano i componenti della Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni per l'importante opportunità offerta all'Associazione con la presente audizione relativa alla discussione dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2016/2370/UE che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria.

Anche se il tema dell'audizione è circoscritto a quanto sopra riportato, riteniamo opportuno condividere alcune osservazioni di carattere generale prima di scendere nel dettaglio del tema in oggetto.

### **Premessa di carattere generale**

ASSTRA, Associazione Trasporti, è l'Associazione datoriale nazionale delle aziende di trasporto pubblico locale, pubbliche e private, che operano in Italia. Il settore del trasporto ferroviario rappresentato da ASSTRA si compone di 25 imprese ferroviarie e/o gestori dell'infrastruttura che, per caratteristiche storiche, istituzionali o vocazionali, svolgono la propria attività principale in contesti regionali definiti e quindi rappresentano un elemento fondamentale della mobilità collettiva e delle politiche e strategie del territorio.

Con un'estensione complessiva dell'infrastruttura ferroviaria di circa 3.655 km, il sistema delle così dette ferrovie secondarie rappresentate assolve un importante ruolo in ambito nazionale nel ricoprire le esigenze di mobilità regionale. Dei 3.655 km complessivi, circa 2.238 km si sviluppano nelle Regioni dell'Italia Meridionale e Insulare, circa 2.000 km costituiscono la rete interconnessa a quella di RFI, mentre i rimanenti compongono la c.d. rete isolata.

Il biennio 2016-2017 ha portato con sé importanti cambiamenti nel quadro normativo di riferimento per le ferrovie che l'Associazione rappresenta. In particolare il 2016 ha visto per le reti regionali **interconnesse** all'infrastruttura nazionale gestita da Rete Ferroviaria Italiana e, conseguentemente, delle imprese ferroviarie che effettuano l'esercizio su di esse, l'adozione di interventi che, sebbene adottati nell'ambito di provvedimenti aventi finalità di apertura del mercato, in ossequio alle disposizioni europee, nei fatti si sono tradotti in disposizioni relative alla sicurezza. Ciò al fine di uniformare i sistemi presenti sulle reti regionali interconnesse a quelli del gestore nazionale.

A ciò è seguito il passaggio delle reti regionali sotto la competenza dell'ANSF, Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, e dunque l'estensione anche a tali reti del quadro normativo da essa consolidato negli anni, anche in attuazione delle norme europee, in materia di sicurezza ferroviaria. Un passaggio normativo e regolamentare molto importante che ha comportato e comporta per le imprese interessate, siano esse Gestori dell'Infrastruttura o Imprese Ferroviarie, la necessità di completare la realizzazione dei piani di attrezzaggio già avviati o di avviarne i relativi iter procedurali, laddove non presenti. Percorso sulla cui necessità e opportunità non si può che convenire, e che si ritiene debba svilupparsi all'interno di un progetto complessivo fondato su importanti linee di finanziamento e su tempistiche adeguate, come è stato in precedenza per la

rete nazionale. Percorso che implica non solo un intervento strutturale per l'adeguamento alle più moderne tecnologie, a vantaggio della sicurezza ferroviaria, ma anche un cambiamento normativo, organizzativo e gestionale che le ferrovie interessate stanno affrontando per quanto di loro competenza, con spirito costruttivo e determinazione, cercando al contempo di limitare al minimo le inevitabili ripercussioni sull'offerta di servizi, derivanti dall'adozione delle previste misure minime di mitigazione dei rischi. Percorso che di recente ha condotto al rilascio dell'autorizzazione di sicurezza da parte di ANSF a tre dei dodici gestori di reti regionali di cui al DM 5 agosto 2016, mentre altre sono prossime al rilascio. Per queste ultime, tuttavia, nelle more del rilascio del titolo autorizzatorio in parola, continuano a vigere le incisive misure di mitigazione del rischio imposte da ANSF, tra le quali ricordiamo il contenimento della velocità al di sotto dei 50 km/h, che inevitabilmente incidono sull'organizzazione e l'offerta del servizio. Ferma restando l'imprescindibile necessità di garantire la sicurezza ferroviaria, va rammentato come i dati di incidentalità del settore ferroviario italiano ci restituiscano l'immagine di un sistema tra i più sicuri, anche all'interno del panorama europeo, come emerge anche dalla relazione annuale sulla sicurezza di ANSF. La ferrovia costituisce oggi un mezzo sicuro rispetto alle altre modalità di trasporto, specie l'autotrasporto, e che presenta indiscussi vantaggi in termini di emissioni, di congestione stradale e di tempi di percorrenza. Pertanto, si ritiene opportuno continuare a sostenere la crescita del settore e il miglioramento delle sue performance con adeguati investimenti. È importante sottolineare che le reti interconnesse in parola erano sottoposte fino al 5 agosto 2016 ai regimi previsti dal DPR 753/1980, agendo secondo regole di sicurezza conformi alla normativa e proporzionate ai livelli di traffico previsti. A tale riguardo, vale la pena ribadire anche in questa sede l'importanza di avviare un lavoro di revisione del DPR 753/1980, che rimane vigente per alcuni aspetti ma che appare in lunga parte superato dal mutato quadro normativo di riferimento e la cui mancata abrogazione rischia di generare solo incertezza nel settore.

Il progetto di allineamento delle ferrovie interconnesse ai sistemi e alle procedure dell'operatore nazionale ha indotto ad analoghe riflessioni per le ferrovie **isolate**: si ritiene infatti che i livelli di sicurezza non debbano essere distinti sulla base della presenza o meno di interconnessione con la rete nazionale ma debbano ovviamente essere calmierate sulla capacità della rete e sulle caratteristiche della stessa. Elementi questi ultimi che per le reti isolate assumono una certa rilevanza in base alle molte peculiarità presenti. A partire dal 1° luglio 2019, pertanto, anche le reti isolate transiteranno sotto la vigilanza di ANSF, la quale al momento è impegnata a definire le norme tecniche e gli standard che le medesime dovranno applicare, tenendo conto delle caratteristiche delle tratte ferroviarie, dei rotabili e del servizio di trasporto. Attività che dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2018, come stabilito dalla legge Legge 4 dicembre 2017, n. 172 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148. Infatti, trattandosi di reti isolate e pertanto venendo meno l'esigenza di standardizzazione dei livelli tecnologici con la rete nazionale, il legislatore ha lasciato spazio a interventi tecnologici che garantiscano analoghi livelli di affidabilità ma meno impegnativi in termini economici.

Detto passaggio sotto la competenza ANSF, per quanto chiaramente previsto dalla citata Legge 172/2012, presenta non poche zone d'ombra. Inoltre, tra le norme tecniche e gli standard che

ANSF dovrà individuare, appare fondamentale che si provveda alla definizione di quali siano le reti “funzionalmente isolate” che saranno interessate dal detto passaggio di competenze. Ciò al fine di evitare che regimi differenti da quelli ferroviari ma storicamente individuati come tali si ritrovino a dover operare in un contesto regolatorio che necessariamente non sarebbe compatibile con le specificità esistenti. Inoltre, detto chiarimento risulta importante anche con riferimento all’attribuzione delle competenze in materia di supervisione per quelle reti che ricadono in Province Autonome.

Secondariamente, nella convinzione che sia necessario intervenire per evitare criticità che già oggi appaiono evidenti e per disporre del tempo necessario per agevolare il percorso verso il raggiungimento degli standard di sicurezza auspicati, si ritiene che le tempistiche del passaggio sotto la vigilanza di ANSF debbano essere riconsiderate. Infatti, si riscontra una preoccupante sovrapposizione tra i tempi del recepimento delle norme tecniche facenti parte del c.d. IV pacchetto ferroviario (il cui termine è previsto per il 16 giugno 2019) e il passaggio sopra menzionato (1° luglio 2019). Ciò in ragione del fatto che solo con l’entrata in vigore del decreto di recepimento della direttiva relativa alla sicurezza all’interno dell’Unione, che come si diceva dovrebbe essere pubblicata entro il 16 giugno 2019, verrà conferito il mandato all’Agenzia per l’emanazione delle norme applicative relative a tale passaggio, che completeranno il quadro delle norme tecniche e degli standard individuati in applicazione della citata legge 4 dicembre 2017, n. 172. Attività che richiede necessariamente dei tempi tecnici, in attesa dei quali ci si troverebbe in presenza di un vuoto normativo e di supervisione di dette reti. Ciò nelle more della definizione di un quadro normativo che le ferrovie isolate si troverebbero a dover applicare in assenza senza alcun periodo transitorio.

Inoltre, la legge 172/2017 sembra non fornire indicazioni circa la gestione dei processi di autorizzazione alla messa in servizio di materiale rotabile e di sottosistemi infrastrutturali che saranno ancora in corso alla data del passaggio sotto la competenza ANSF e che vedranno il cambiamento del quadro normativo di riferimento prima della propria conclusione.

In generale, per entrambe le tipologie di rete di cui si è trattato in precedenza, siano esse interconnesse o isolate dalla rete nazionale, si evidenzia come la revisione del contesto normativo di riferimento comporti un cambiamento sul piano tecnologico, operativo ed organizzativo per l’erogazione del servizio ferroviario. A tale riguardo, si ritiene fondamentale evidenziare come detto passaggio richieda la previsione di adeguati finanziamenti di supporto al settore e di tempi congrui alla realizzazione di interventi di tale portata. A riprova di ciò vi è la precedente esperienza maturata da RFI e dal Gruppo FS in generale, per i quali l’affrontare un analogo percorso ha richiesto tempi medio-lunghi e ingenti finanziamenti. Si auspica che pari condizioni vengano riservate anche in questa fase alle reti rappresentate. Alcuni finanziamenti sono già stati destinati all’ammodernamento dei sistemi di attrezzaggio del settore e si ritiene che essi siano un buon punto di partenza per dare avvio ai primi interventi nel settore: tuttavia, a tale riguardo occorre precisare come essi risultino insufficienti a soddisfare il fabbisogno complessivo derivante dall’adeguamento delle reti in oggetto ai sistemi vigenti sulla rete nazionale, e ciò si afferma con particolare riferimento all’adeguamento dei sistemi di protezione dei numerosi passaggi a livello

esistenti su dette reti. Pertanto, si auspica che nuove previsioni vengano quanto prima disposte, anche in ragione dei lunghi tempi di cui l'implementazione dei sistemi in parola necessita.

### **Osservazioni circa lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2016/2370/UE**

Il recepimento della direttiva 2016/2370/UE, come noto, comporta la revisione anche del D. Lgs. 15 luglio 2015, n.122, che, come si è visto in precedenza, assume grande rilievo nel quadro normativo delle ferrovie regionali interconnesse, mentre la sua applicazione non coinvolge le reti c.d. isolate.

Con riferimento allo schema di decreto, l'Associazione già in sede preliminare di discussione aveva messo in luce alcune osservazioni che sono già state incluse nell'ultima versione dal testo in parola. Residuano tuttavia alcune criticità che si ritiene presentino potenzialmente un rilevante impatto sul settore e che ci sia augura possano trovare accoglimento nella discussione parlamentare.

Scendendo nel dettaglio del testo, con particolare riferimento all'art. 7 dello schema di Decreto, che riscrive l'art. 11 comma 3 del D. Lgs. 112/2015, esso non appare in linea con quanto previsto dal testo comunitario che, con riferimento al gestore dell'infrastruttura, testualmente dispone che *"Gli Stati membri provvedono affinché il gestore dell'infrastruttura sia responsabile dell'esercizio, della manutenzione e del rinnovo su una rete e sia incaricato dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria di tale rete, in conformità del diritto nazionale"*.

L'articolo dello schema di decreto non pare pienamente rispondente al testo comunitario laddove attribuisce al gestore dell'infrastruttura la responsabilità dello sviluppo dell'infrastruttura. L'Associazione propone di rivedere il testo, al fine di rendere l'articolo dello schema di decreto pienamente coerente e con la disciplina comunitaria e con il vigente assetto nazionale delle competenze attribuite allo Stato e alle Regioni, per i rispettivi ambiti. Appare pertanto opportuno suggerire l'emendamento dettagliato in seguito.

Inoltre, con riferimento al comma 11 del medesimo articolo 11, come riscritto dal presente schema di decreto, si evidenzia come 180 giorni non si ritengano sufficienti per realizzare quanto richiesto ai gestori delle infrastrutture regionali. A tale riguardo, si ritiene che 360 giorni sarebbero più adeguati.

Con riferimento all'art. 8 dello schema di decreto, che introduce l'art. 11 ter al D. Lgs. 112, si ritiene di segnalare come il testo della lettera b) del comma 1, sebbene richiami la norma comunitaria, appaia foriero di possibili conflitti di interesse. Pertanto, se ne auspica la cancellazione, al fine di mantenere separate le attribuzioni dell'impresa ferroviaria e del gestore dell'infrastruttura.

Nel caso in cui si valutasse l'opportunità di mantenere tale formulazione, occorrerebbe prevedere misure atte a garantire l'assenza di conflitti di interesse in seno a imprese ferroviarie o società che controllano l'impresa ferroviaria o che siano controllate dalla stessa.

Infine, una considerazione più generale in relazione all'art. 11 dello schema di Decreto, che prevede l'inserimento dell'art. 13-bis al D. Lgs. 112/2015. Con riferimento all'introduzione di un sistema comune d'informazione e di emissione di biglietti cumulativi e in particolare con riferimento a quanto previsto al comma 3 dell'art. 13-bis, si ritiene che le valutazioni circa l'opportunità di estendere detto sistema anche ai soggetti sottoposti a obblighi di servizio pubblico e le eventuali modalità con cui detta estensione debba avvenire, vadano rimesse alle valutazioni dell'Ente competente su detti servizi. Pertanto, il comma 3 andrebbe rivisto in tale senso.

In ogni caso, come già evidenziato anche in altri contesti, si ritiene che il tema della terzietà assuma importanza fondamentale con riferimento al gestore incaricato dell'implementazione di detti sistemi, dal momento che i dati in parola afferiscono ad un sistema aperto alla concorrenza.

**Proposte di emendamenti al testo dello schema di decreto legislativo in oggetto**

Schema di decreto legislativo	Proposta ASSTRA
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 7 (Sostituzione dell'art. 11 del d. lgs. 15 luglio 2015, n.112)</i></p> <p><i>3. Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è responsabile dell'esercizio e dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria nonché del controllo della circolazione in sicurezza dei convogli, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, sul piano tecnico, commerciale e finanziario, assicurandone l'accessibilità, la funzionalità, nonché la diffusione delle informazioni relative all'accesso all'infrastruttura a tutte le imprese interessate a condizioni eque e non discriminatorie. Il gestore dell'infrastruttura deve, altresì, assicurare la manutenzione e la pulizia degli spazi pubblici delle stazioni passeggeri. Tale obbligo viene trasferito, con apposito accordo e senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, in capo al gestore di stazione, qualora quest'ultimo non coincida con il gestore dell'infrastruttura, fatta eccezione per le aree funzionali alle attività proprie del gestore dell'infrastruttura.</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Articolo 7 (Sostituzione dell'art. 11 del d. lgs. 15 luglio 2015, n.112)</i></p> <p><i>3. Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è responsabile dell'esercizio <del>e dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria nonché del controllo della circolazione in sicurezza dei</del> convogli, della manutenzione e del rinnovo <del>dell'infrastruttura ferroviaria</del> <b>su una rete ed è incaricato dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria di tale rete, in conformità alle discipline contrattuali in materia.</b> <del>-, sul piano tecnico, commerciale e finanziario,</del> <b>assicurandone</b> <b>Nell'espletamento delle funzioni di cui sopra, il gestore dell'infrastruttura assicura</b> l'accessibilità, la funzionalità, nonché la diffusione delle informazioni relative all'accesso all'infrastruttura a tutte le imprese interessate a condizioni eque e non discriminatorie. Il gestore dell'infrastruttura deve, altresì, assicurare la manutenzione e la pulizia degli spazi pubblici delle stazioni passeggeri. Tale obbligo viene trasferito, con apposito accordo e senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, in capo al gestore di stazione,</i></p>

	<p><i>qualora quest'ultimo non coincida con il gestore dell'infrastruttura, fatta eccezione per le aree funzionali alle attività proprie del gestore dell'infrastruttura.</i></p>
<p>Motivazione: Si ritiene che la formulazione proposta dall'Associazione consenta di rendere l'articolo dello schema di decreto pienamente coerente e con la disciplina comunitaria e con il vigente assetto nazionale delle competenze attribuite allo Stato e alle Regioni, per i rispettivi ambiti.</p>	

Schema di decreto legislativo	Proposta ASSTRA
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 7 (Sostituzione dell'art. 11 del d. lgs. 15 luglio 2015, n.112)</i></p> <p><i>11. I gestori di infrastrutture ferroviarie regionali di cui all'articolo 1, comma 4, nel caso in cui entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto non risultino entità giuridicamente distinte dall'impresa che svolge le prestazioni di servizio di trasporto sulla medesima rete, procedono, entro i successivi 90 giorni, ad affidare le funzioni essenziali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b-septies) ad un soggetto terzo, indipendente sul piano giuridico e decisionale da imprese ferroviarie. Tale affidamento è regolato da apposito accordo tra le parti. Ai gestori di tali reti che hanno proceduto al suddetto affidamento non si applicano le disposizioni di cui al comma 1. Per le finalità di cui all'art. 5, i gestori di tali reti sono organizzati come divisione incaricata della gestione dell'infrastruttura, non dotata di personalità giuridica, distinta dalla divisione incaricata della prestazione dei servizi ferroviari. Il comma 9, si applica ai capi di divisione incaricati della gestione dell'infrastruttura e della prestazione dei servizi ferroviari. Il rispetto dei requisiti di cui al presente comma è dimostrato nelle contabilità separate delle rispettive divisioni di impresa».</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Articolo 7 (Sostituzione dell'art. 11 del d. lgs. 15 luglio 2015, n.112)</i></p> <p><i>11. I gestori di infrastrutture ferroviarie regionali di cui all'articolo 1, comma 4, nel caso in cui entro <del>centottanta</del> <b>trecentosessanta</b> giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto non risultino entità giuridicamente distinte dall'impresa che svolge le prestazioni di servizio di trasporto sulla medesima rete, procedono, entro i successivi 90 giorni, ad affidare le funzioni essenziali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b-septies) ad un soggetto terzo, indipendente sul piano giuridico e decisionale da imprese ferroviarie. Tale affidamento è regolato da apposito accordo tra le parti. Ai gestori di tali reti che hanno proceduto al suddetto affidamento non si applicano le disposizioni di cui al comma 1. Per le finalità di cui all'art. 5, i gestori di tali reti sono organizzati come divisione incaricata della gestione dell'infrastruttura, non dotata di personalità giuridica, distinta dalla divisione incaricata della prestazione dei servizi ferroviari. Il comma 9, si applica ai capi di divisione incaricati della gestione dell'infrastruttura e della prestazione dei servizi ferroviari. Il rispetto dei requisiti di cui al presente comma è dimostrato nelle contabilità separate delle rispettive divisioni di impresa».</i></p>
<p>Motivazione: Si ritiene che la formulazione proposta dall'Associazione consenta di garantire tempi adeguati agli adempimenti che i gestori delle infrastrutture devono mettere in campo qualora all'entrata in vigore del decreto non risultino entità giuridicamente distinte dall'impresa</p>	

ferroviaria che effettua servizio sulla medesima rete.

Schema di decreto legislativo	Proposta ASSTRA
<p style="text-align: center;"><i>Art. 11-ter.</i> <i>(Delega e ripartizione delle funzioni del gestore dell'infrastruttura)</i></p> <p><i>1. A condizione che non sorgano conflitti di interesse e sia garantita la riservatezza delle informazioni sensibili sotto il profilo commerciale, il gestore dell'infrastruttura può:</i></p> <p><i>a) delegare funzioni o parti di esse a un'entità diversa, purché questa non sia un'impresa ferroviaria, non controlli un'impresa ferroviaria o non sia controllata da un'impresa ferroviaria. All'interno di un'impresa a integrazione verticale, le funzioni essenziali non possono essere delegate ad alcuna altra entità inserita nell'impresa a integrazione verticale, a meno che tale entità svolga esclusivamente funzioni essenziali;</i></p> <p><i>b) delegare l'esecuzione di lavori e i relativi compiti circa lo sviluppo, la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria a imprese ferroviarie o società che controllano l'impresa ferroviaria o sono controllate dall'impresa ferroviaria.</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Art. 11-ter.</i> <i>(Delega e ripartizione delle funzioni del gestore dell'infrastruttura)</i></p> <p><i>1. A condizione che non sorgano conflitti di interesse e sia garantita la riservatezza delle informazioni sensibili sotto il profilo commerciale, il gestore dell'infrastruttura può:</i></p> <p><i>a) delegare funzioni o parti di esse a un'entità diversa, purché questa non sia un'impresa ferroviaria, non controlli un'impresa ferroviaria o non sia controllata da un'impresa ferroviaria. All'interno di un'impresa a integrazione verticale, le funzioni essenziali non possono essere delegate ad alcuna altra entità inserita nell'impresa a integrazione verticale, a meno che tale entità svolga esclusivamente funzioni essenziali;</i></p> <p><del><i>b) delegare l'esecuzione di lavori e i relativi compiti circa lo sviluppo, la manutenzione e il rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria a imprese ferroviarie o società che controllano l'impresa ferroviaria o sono controllate dall'impresa ferroviaria.</i></del></p>
<p>Motivazione: Si ritiene che la formulazione proposta della lettera b) del comma 1, art. 11-ter sia foriera di possibili conflitti d'interesse nella ripartizione di competenze tra gestore dell'infrastruttura e impresa ferroviaria. Si suggerisce pertanto di espungere la lettera b).</p>	