



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

ELEONORA MORFUNI

L'AIR nell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF)

S 10/2012

gennaio 2012

INDICE

1. L'influsso del contesto europeo.....	5
2. Gli aspetti normativi.....	6
3. L'assenza dell'AIR nell'attività dell'Agenzia.....	7
4. Le prospettive.....	8

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: E, Morfuni, L'AIR nell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, gennaio 2012, S 10/2012.

1. L'influsso del contesto europeo

La normativa europea sulla sicurezza ferroviaria, pur non contenendo riferimenti specifici in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), fornisce alle Autorità nazionali preposte alla sicurezza indicazioni in materia di *better regulation*, riservando particolare attenzione al tema della consultazione e della partecipazione, in linea con gli orientamenti ormai costanti delle istituzioni europee.

Ad esempio, la direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, nel prevedere l'istituzione in ciascuno Stato membro di un'autorità preposta alla sicurezza, stabilisce che questa debba svolgere i propri compiti in modo aperto, non discriminatorio e trasparente e che, nell'elaborare il quadro normativo nazionale, debba consultare tutti i soggetti interessati, compresi i gestori dell'infrastruttura, le imprese ferroviarie, i fabbricanti e i fornitori di servizi di manutenzione, gli utenti e i rappresentanti del personale (art. 17).

Anche il Regolamento (CE) n. 881 del 29 aprile 2004¹ che ha istituito l'Agenzia ferroviaria europea (European Railway Agency - ERA) – organismo indipendente, altamente specializzato, incaricato, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, di elaborare soluzioni comuni in materia di sicurezza e di interoperabilità ferroviaria e di favorire, sul piano tecnico, l'attuazione della normativa comunitaria – agli artt. 4 e 5 dispone che l'ERA, prima di presentare le proprie proposte alla Commissione, deve consultare le parti interessate, ogniqualevolta si ipotizzino impatti diretti sul contesto sociale o sulle condizioni di lavoro dei lavoratori del settore o sui clienti del settore del trasporto ferroviario di merci o sui passeggeri. La consultazione si configura, quindi, come uno strumento rilevante per l'Agenzia europea per comunicare con le parti sociali e con gli utenti del trasporto ferroviario, per scambiare informazioni e per discutere le bozze delle raccomandazioni e delle proposte prima che siano sottoposte all'esame della Commissione². L'ERA, inoltre, con riferimento ad alcune raccomandazioni ritenute particolarmente rilevanti in termini di possibili impatti ed al fine di supportare maggiormente le proprie proposte, effettua un'analisi

1 Il Regolamento (CE) 881/2004 è stato modificato dal Regolamento (CE) n. 1335/2008 che ha provveduto ad ampliare le funzioni attribuite all'ERA.

2 Normalmente le consultazioni restano aperte per un periodo che va da uno a tre mesi e sul sito internet dell'Agenzia all'indirizzo www.era.europa.eu/Core-Activities/Consultations/Pages/Home.aspx è possibile rintracciare sia i documenti oggetto di consultazione – con l'indicazione dei riferimenti a cui inviare i commenti e del termine massimo per l'invio stesso (data di chiusura della consultazione) – sia un quadro riassuntivo delle consultazioni ancora aperte o già chiuse.

d'impatto, i cui risultati sono pubblicati sul sito³ dell'Agenzia stessa e, per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali (raccomandazioni alla Commissione e pareri tecnici), costituisce appositi gruppi di lavoro cui partecipano rappresentanti delle autorità nazionali di sicurezza oltre a rappresentanti dei settori industriali e degli utenti interessati dalle misure eventualmente proposte. La partecipazione alle attività in ambito ERA ed ai gruppi di lavoro costituiti per l'elaborazione di raccomandazioni alla Commissione (ad esempio in materia di metodi comuni di sicurezza, di obiettivi comuni di sicurezza, di certificati di sicurezza, di interoperabilità, di competenze professionali) facilita la cooperazione tra le autorità nazionali e fornisce occasioni per incontri periodici (circa quattro all'anno) finalizzati allo scambio di esperienze, all'armonizzazione dei criteri decisionali e all'analisi degli *impact assessment reports* realizzati dall'Agenzia.

E' evidente, quindi, che, anche in assenza di interventi normativi che impongono l'adozione di procedure formali di AIR, il contesto europeo può svolgere un ruolo importante nel facilitare il processo di sensibilizzazione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF) agli aspetti della *better regulation*, spingendo verso l'utilizzo della consultazione pubblica preventiva e dell'AIR.

2. Gli aspetti normativi

Il decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162 istitutivo dell'ANSF non contiene nessuna prescrizione che vincoli l'Agenzia ad effettuare l'AIR sui provvedimenti di propria competenza. Pur in assenza di una esplicita previsione nella norma istitutiva, si ritiene, comunque, che possano trovare applicazione le norme generali che regolano l'AIR, alla luce delle recenti modifiche introdotte dalla legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese). L'art. 6 prevede, infatti, che gli enti pubblici (oltre lo Stato, le regioni e gli enti locali) sono tenuti a valutare l'impatto sulle imprese delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, prima della loro adozione, attraverso l'effettiva applicazione della disciplina relativa all'AIR, dettata dall'art. 14 della legge n. 246/2005. La norma sembra quindi voler introdurre un uso generalizzato dell'AIR quale strumento di *better regulation* a supporto dell'agire di tutti i soggetti pubblici nello

3 Cfr. www.era.europa.eu/Search/Advanced-Search/Pages/Results.aspx?k=impact%20assessment.

svolgimento di funzioni di regolamentazione ed appare perfettamente riferibile all'ANSF, anche in considerazione delle rilevanti funzioni di regolamentazione tecnica (oltre che di vigilanza e di controllo) ad essa assegnate, da svolgere con indipendenza di giudizio e di valutazione⁴.

La consultazione di tutti i soggetti interessati, ai fini dell'elaborazione del quadro normativo nazionale, viene espressamente indicata all'art. 5 del d.lgs. n. 162/2007 tra i principi che regolano l'operato dell'Agenzia, in linea con quanto prescritto dalla direttiva 2004/49/CE.

3. L'assenza dell'AIR nell'attività dell'Agenzia

L'analisi di impatto della regolazione non è ancora stata introdotta in modo formale dall'Agenzia; non risultano adottati regolamenti concernenti l'AIR e non è stato avviato alcun programma di sperimentazione. Anche dall'organigramma non risulta ancora istituita alcuna unità preposta all'analisi degli effetti dei provvedimenti adottati.

Le attività di consultazione finora svolte dall'Agenzia, come risulta dalle premesse degli atti adottati (direttive, decreti e linee guida), hanno privilegiato moduli procedurali tradizionali, quali riunioni ed incontri con i soggetti più direttamente coinvolti nonché la richiesta di pareri.

Anche nel Rapporto delle attività redatto dall'Agenzia con riferimento al periodo giugno 2008 – settembre 2010, nella parte in cui si relaziona sui decreti riguardanti le norme tecniche e gli standard di sicurezza, si dice in termini molto generici che “sono stati emanati, dopo la necessaria fase di interlocuzione con i soggetti interessati (RFI, IIFF, Associazioni di categoria, OO.SS., etc.) per il relativo parere” senza fornire indicazioni più precise circa le forme e le modalità di interlocuzione.

Non risultano effettuate consultazioni pubbliche telematiche e sul sito internet non sono presenti documenti preparatori sui quali i soggetti interessati (compresi gli utenti) possano esprimere, entro un lasso di tempo definito, le loro opinioni *ex ante* nella fase di “progettazione” dell'atto di regolamentazione stesso.

Eppure, la norma istitutiva avrebbe sicuramente giustificato l'adozione di strumenti e di procedure idonei a favorire la più ampia partecipazione di tutti i soggetti interessati (compresi i gestori dell'infrastruttura, le imprese ferroviarie, i fabbricanti e i fornitori di servizi di manutenzione, gli

⁴ In particolare si rinvia agli artt. 5 (Principi che regolano l'attività dell'Agenzia) e 6 (Compiti dell'Agenzia) del d. lgs. 162/2007.

utenti e i rappresentanti del personale) nell'elaborazione del quadro normativo nazionale ed a garantire lo svolgimento dei compiti in modo aperto, non discriminatorio e trasparente⁵.

4. Le prospettive

L'Agenzia, pur operativa dal 16 giugno 2008, non ha ancora completato la definizione dei propri assetti organizzativi. C'è da augurarsi che l'ANSF, una volta conclusa la fase operativa iniziale, possa, a regime, affinare il processo di formazione delle decisioni – anche sulla scorta delle esperienze fatte in sede europea, attraverso la partecipazione alle attività in ambito ERA ed al confronto con le Autorità degli altri Stati membri – favorendo, da una parte, una partecipazione più allargata di tutti i soggetti potenzialmente interessati e dall'altra, introducendo strumenti, quali l'AIR, di valutazione *ex ante* dei possibili impatti delle misure che si intendono adottare, in considerazione della natura dell'attività svolta e degli obiettivi assegnati.

⁵ Cfr. commi 6 e 10 dell'art. 5 del d. lgs. n. 162/2007.