

# **COMPLETARE IL MODELLO DI SICUREZZA FERROVIARIO EUROPEO**

**di Pietro Spirito**

Accade spesso che ci si occupi di sicurezza quando è troppo tardi, sull'onda della indignazione per gravi incidenti. Accade qualche volta che la reazione sia quella di proporre soluzioni solo restrittive, chiudendo la stalla quando i buoi sono già scappati, con un orientamento mirato più a rispondere all'ondata emozionale del momento, che non al razionale processo di controllo indispensabile per definire regole a salvaguardia delle condizioni di sicurezza.

La tragedia di Viareggio ha inevitabilmente riaperto il dibattito sulla sicurezza del trasporto ferroviario, ma la discussione che si è svolta non è entrata ancora molto nel merito dei temi, anche complessi tecnicamente, alla base del lavoro necessario per mantenere e rafforzare la sicurezza di un modo di trasporto, che, è bene comunque sottolinearlo, continua a mantenere performances assolutamente rassicuranti rispetto agli altri modi di trasporto.

C'è molto da riflettere e da fare per completare un percorso di revisione del modello di sicurezza dell'esercizio ferroviario in Europa nel passaggio dal monopolio alla liberalizzazione. Ma molto intanto è stato realizzato negli anni recenti. Obiettivo di questo articolo è passare in rassegna l'evoluzione normativa del settore, evidenziando i risultati raggiunti e ragionando sui temi ancora aperti.

1. Il passaggio dal monopolio alla liberalizzazione ferroviaria e le implicazioni per la sicurezza

Nei processi di passaggio dal monopolio alla liberalizzazione si verifica talvolta che siano sottovalutati alcuni impliciti meccanismi di funzionamento presenti nella struttura di mercato monopolistica, che si fatica a tradurre nel nuovo contesto istituzionale, caratterizzato dalla competizione tra imprese ferroviarie.

Questo è vero soprattutto quando si sceglie un modello di liberalizzazione che cambia anche la natura organizzativa del processo di produzione del servizio. Mentre l'apertura alla concorrenza in alcuni settori delle utilities in Europa (telecomunicazioni, energia, trasporto aereo) è stata realizzata essenzialmente prevedendo l'ingresso di nuovi soggetti sul mercato, senza alterare sostanzialmente il processo di produzione del servizio, per le ferrovie si è scelta la strada di riorganizzare profondamente il modello di erogazione della prestazione.

Come è noto, la trasformazione istituzionale delle ferrovie in Europa è stata orientata a separare le funzioni precedentemente coordinate dal soggetto monopolista, disarticolando lo schema di organizzazione unitaria del servizio: le differenti funzioni che prima erano coordinate da un'unica entità monopolista sono state progressivamente disarticolate in entità societarie differenti.

La distinzione fondamentale nella riorganizzazione del sistema ferroviario europeo è stata segnata dalla separazione tra gestore della infrastruttura ed imprese ferroviarie. Ma, accanto a questa netta e nota distinzione di ruoli tra chi gestisce i binari e chi gestisce i treni, il processo di produzione ferroviaria è in realtà caratterizzato dall'esistenza di ulteriori molteplici sotto-sistemi di funzioni produttive che intervengono nel processo di erogazione della prestazione del servizio.

Con la liberalizzazione, e con il suo progressivo avanzamento, si è reso evidente che cambiava inevitabilmente il ruolo di tutti gli altri soggetti che concorrevano prima alla produzione del servizio ferroviario essendo coordinati dal monopolista, garante dell'integrazione tra funzioni ed organizzazioni differenti. Venuta meno la presenza di un integratore, diventava necessario codificare un sistema di procedure, di meccanismi e di regole che doveva sostituire la funzione svolta precedentemente dal monopolista.

Oltretutto, nell'erogazione delle prestazioni ferroviarie, soprattutto nel caso delle merci, la cooperazione tra i monopolisti costituiva il secondo pilastro messo radicalmente in discussione dalla liberalizzazione. Ciascun sistema ferroviario

nazionale era un'entità a sé stante, ed i flussi internazionali di trasporto erano assicurati dal passaggio del testimone tra due monopolisti.

Tutto questo mondo è stato messo radicalmente in discussione dalla liberalizzazione. Nel nuovo scenario di regolazione, una serie di punti di intersezione di responsabilità tra soggetti non disponeva più di un fattore gerarchico di coordinamento.

La transizione nell'assetto del mercato ferroviario è un processo ancora in corso, e non tutti i tasselli sono stati correttamente disposti tra loro per assicurare un disegno integrato di responsabilità tra i diversi soggetti che concorrono a formare la catena di produzione del servizio. Quelle funzioni di presidio unitario dei processi, che era prima assicurato dalla forma gerarchica del mercato monopolistico, deve trovare, mediante regole in parte ancora da definire, forme nuove di ridisegno che assegnino ad ogni soggetto una corretta ed indivisa assunzione di responsabilità.

Questo ragionamento riguarda anche le regole per la sicurezza dell'esercizio ferroviario. Su tale tema l'Unione Europea non è intervenuta sin dall'avvio del processo di liberalizzazione, che ha visto la sua genesi con la Direttiva 91/440, con le Direttive 18 e 19 di metà degli anni Novanta, con il primo pacchetto di liberalizzazione ferroviaria del 2001. Si è registrato un qualche ritardo nella messa a fuoco di tale questione, del quale si risente ancora oggi.

## 2. Il percorso normativo della Unione Europea sulla sicurezza dell'esercizio ferroviario liberalizzato: la Direttiva 49 ed il Regolamento 881

L'Unione Europea interviene sul tema nel 2004, con la Direttiva 49 sulla sicurezza delle ferrovie, e con il Regolamento 881 sulla costituzione di una Agenzia Ferroviaria Europea. Alla luce di quanto accaduto successivamente, forse sarebbe stato opportuno avviare questo processo di riformulazione delle regole sulla sicurezza ferroviaria qualche anno prima, almeno dal 2001, anno nel quale era stato varato il primo pacchetto sulla liberalizzazione ferroviaria comunitaria.

La riarticolazione delle regole sulla sicurezza ferroviaria richiedeva certamente una progressiva armonizzazione dei sistemi, degli standard e delle procedure che avrebbe in ogni caso richiesto anni di lavoro. Se si fosse avviato un percorso con un tempo maggiore per l'adeguamento degli assetti organizzativi, forse qualche problema che è emerso in fase successiva si sarebbe potuto evitare.

La Direttiva 49 del 2004 si è posta l'obiettivo di armonizzare le regole nazionali, di definire la responsabilità tra i diversi attori, di sviluppare obiettivi e metodi comuni di sicurezza, di stabilire negli Stati membri una autorità per la sicurezza ed un organismo investigativo sugli incidenti, di definire comuni principi e metodi per il governo, la regolazione e la supervisione della sicurezza ferroviaria.

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio della architettura definita dalle nuove regole della Unione Europea. Agli Stati viene assegnata la responsabilità di assicurare il mantenimento della sicurezza nell'esercizio ferroviario ed il controllo dei rischi associato alle attività dei gestori della infrastruttura e delle imprese ferroviarie.

Come recita l'articolo 4, terzo comma, secondo paragrafo della citata direttiva, "Fatta salva la responsabilità civile ai sensi delle disposizioni giuridiche degli Stati membri, ciascun gestore della infrastruttura e ciascuna impresa ferroviaria è responsabile della propria parte di sistema e del relativo funzionamento sicuro, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi".

Secondo la Direttiva europea, quindi, i pilastri della assicurazione di sicurezza sono il gestore della infrastruttura e l'impresa ferroviaria. L'indirizzo assunto dalla Unione Europea, almeno in questa prima fase di approccio normativo alla sicurezza ferroviaria in un mercato liberalizzato, tende quindi a ridefinire il sistema delle responsabilità, assegnando agli Stati il presidio della regolazione e del controllo, ed ai due pilastri del nuovo modello organizzativo (gestore ed imprese) il compito della responsabilità di sistema per il funzionamento sicuro del servizio.

Tuttavia, sulla base di quanto stabilito dal quarto comma dell'articolo 4 della stessa Direttiva, "resta impregiudicata la responsabilità di ciascun fabbricante, fornitore di

servizi di manutenzione, addetto alla manutenzione di vagoni, fornitore di servizi o ente appaltante, di assicurare che il materiale rotabile, gli impianti, gli accessori e i materiali, nonché i servizi forniti, siano conformi ai requisiti richiesti e alle condizioni di impiego specificate, affinché possano essere utilizzati dall'impresa ferroviaria e/o dal gestore della infrastruttura in modo sicuro”.

E' proprio sul tema della manutenzione, in particolare del materiale rotabile, che vogliamo centrare la nostra attenzione, sia perché il drammatico incidente di Viareggio ha portato il tema sotto i riflettori, sia perché su questo argomento si è evidenziato, nel corso degli anni successivi alla emanazione della Direttiva sulla sicurezza, un punto ancora non chiaro, che ha poi condotto, in tempi più recenti, a successivi provvedimenti di regolazione da parte delle istituzioni comunitarie.

All'articolo 14 della Direttiva 49 si stabilisce che “il materiale rotabile autorizzato ad essere messo in servizio in uno Stato membro a norma dell'articolo 10 (2) (b), e non del tutto disciplinato dal pertinente standard tecnico di interoperabilità, è autorizzato ad essere messo in servizio in un altro o negli altri Stati membri ai sensi del presente articolo, se è prescritta una autorizzazione da quest'ultimo Stato e dagli Stati membri”.

Si prevede una procedura in base alla quale una impresa ferroviaria che richiede l'autorizzazione ad immettere in servizio il materiale rotabile in altri Stati membri deve presentare un fascicolo tecnico, relativo al materiale rotabile, indicando l'uso previsto sulla rete.

L'autorità preposta alla sicurezza può prescrivere l'esecuzione di collaudi sulla rete per verificare la conformità sui parametri della specifica rete. Il certificato di autorizzazione può stabilire le condizioni di utilizzazione ed altre limitazioni.

A seguito di ciò, non saremmo in presenza di una libera circolazione del materiale rotabile su scala europea, ma ogni organismo nazionale dovrebbe dare specifica autorizzazione al transito sulla rete del proprio Stato. Evidentemente, questo assetto delle regole avrebbe limitato e reso più complesso il processo di liberalizzazione,

soprattutto nel caso del trasporto ferroviario delle merci, che storicamente è caratterizzato da servizi di trasporto a dimensione sovranazionale su scala europea.

Insomma, il concetto basilare della Direttiva 94 sulla sicurezza ferroviaria assegnava alle imprese ferroviarie l'intera responsabilità per la sicurezza delle operazioni di circolazione dei propri treni. Spettava alle imprese ferroviarie disporre del certificato di sicurezza e di definire un sistema di gestione della sicurezza capace di assicurare il controllo su tutti i rischi, compresa la manutenzione del materiale rotabile utilizzato: l'impresa ferroviaria poteva delegare il lavoro di manutenzione, ma non la responsabilità.

Il Regolamento 881 del 2004, con il quale si istituisce l'Agenzia Ferroviaria Europea, detta ulteriori norme relative al ciclo della manutenzione del materiale rotabile. In particolare, all'articolo 16 si stabilisce che “entro tre anni dall'inizio della propria attività, l'Agenzia potrà sviluppare un sistema europeo di certificazione per gli impianti di manutenzione del materiale rotabile e potrà emanare raccomandazioni per implementare il sistema. Queste raccomandazioni si indirizzeranno in particolare sui seguenti temi:

- sistema strutturato di gestione
- personale dotato delle necessarie competenze
- attrezzature e strumenti
- documentazione tecnica e prescrizioni di manutenzione”.

Inoltre, all'articolo 18 dello stesso Regolamento, si stabilisce che “l'Agenzia dovrà individuare e raccomandare alla Commissione un formato standard per la registrazione nazionale dei veicoli”.

Già con la nascita dell'Agenzia Ferroviaria Europea, si comincia a porre in evidenza il tema di un progressivo processo di standardizzazione ed armonizzazione su scala comunitaria del sistema manutentivo, anche attraverso forme di certificazione su scala europea.

In realtà, dopo l'emanazione di questi due atti normativi, che costituiscono l'architrave del sistema europeo di sicurezza ferroviaria, si apre in Europa una discussione ed un ampio processo di consultazione che coinvolge molteplici soggetti, per intervenire successivamente sul tema del controllo manutentivo del materiale rotabile, e sui meccanismi di responsabilità per la sicurezza relativi alla circolazione dei veicoli su scala comunitaria.

C'è una ragione fondamentale per questa successiva evoluzione, che è legata alla struttura del mercato ferroviario, in particolare per il trasporto delle merci. Storicamente, una parte rilevante del parco del materiale rotabile (principalmente i vagoni) non era nella titolarità delle imprese ferroviarie. Si era in presenza di un articolato e frammentato sistema di soggetti, tra loro legati da un sistema di contratti, che coinvolgeva:

- 536 soggetti contrattuali, di cui 83 imprese ferroviarie, 354 detentori di carri che non erano imprese ferroviarie (essenzialmente spedizionieri) e 99 proprietari di carri che non erano imprese ferroviarie
- un totale di 705.168 carri, di cui 210.698 vagoni di detentori che non sono imprese ferroviarie e 494.470 di imprese ferroviarie
- un traffico annuale di 358 miliardi di tonnellate/km, di cui 10 miliardi prodotto dai carri delle imprese ferroviarie e 348 dai vagoni dei detentori di carri non imprese ferroviarie .

Era evidente, dalla lettura di questi dati, che la regolazione comunitaria aveva omissso di prendere in considerazione una parte rilevante di soggetti, i detentori ed i proprietari di carri non di proprietà delle imprese ferroviarie, che concorrevano, e concorrono ancora oggi, in modo molto significativo al processo di produzione del servizio merci su scala europea.

Restavano dunque aperti molti punti sui quali era necessario fare chiarezza per stabilire un quadro preciso delle responsabilità:

- mancava un quadro univoco delle responsabilità per il ciclo manutentivo dei carri;
- era difficile comprendere come le imprese ferroviarie potessero dimostrare l'esistenza di condizioni di sicurezza, considerata la diversità e l'articolazione dei detentori di carri che concorrevano al processo di produzione ferroviaria;
- mancava nella normativa europea una chiara definizione ed un ruolo per i proprietari e per i detentori di carri che non fossero imprese ferroviarie;
- non esisteva una allocazione delle responsabilità manutentive tra imprese ferroviarie e detentori dei carri;
- si avvertiva la necessità di un regime di certificazione non solo per i processi manutentivi, ma anche per i detentori di carri merci.

### 3. Le norme sulla interoperabilità ed il contratto generale d'uso dei vagoni

Nel 2006 sono stati adottati dalla Unione Europea gli standard tecnici di interoperabilità relativi ai carri: tale disciplina comunitaria è entrata in vigore dal 31 gennaio del 2007 ed introduce la figura del “soggetto responsabile della manutenzione”, incaricato di gestire la documentazione manutentiva e di fornire informazioni alle imprese ferroviarie che utilizzano i vagoni. Successivamente alla fornitura di materiale rotabile dal costruttore, e successivamente alla sua immissione in esercizio, una singola entità deve assumere quindi la responsabilità del ciclo manutentivo e della sua tracciatura.

Si cominciava quindi a passare da una architettura normativa definita dalla Direttiva 94 del 2004, che assegnava alla sola impresa ferroviaria la garanzia sul presidio manutentivo, alla individuazione di un altro soggetto, specificamente responsabile del processo manutentivo dei carri, che doveva essere integrato, dalla impresa ferroviaria stessa, nel suo processo di gestione della sicurezza.



Mancava però ancora un tassello, che assegnasse ruolo e responsabilità anche ai detentori di carri che non fossero imprese ferroviarie. Tradizionalmente, nello scenario del sistema ferroviario monopolistico, le imprese statali integravano i carri privati nella propria flotta mediante una supervisione sia della manutenzione dei vagoni sia delle officine, sulla base di norme emanate dalla UIC e dalla convenzione COTIF del 1980.

Nel 1999, a seguito dell'avvio della liberalizzazione ferroviaria europea era stata modificata la convenzione internazionale COTIF, introducendo la figura del detentore di carri come entità responsabile della manutenzione: tale entità poteva essere la stessa impresa ferroviaria o il proprietario dei carri privati.

Le tradizionali responsabilità delle aziende ferroviarie per la registrazione e la messa in esercizio dei carri “privati”, oltre che per la supervisione della sicurezza, sono intanto state trasferite alle autorità nazionali per la sicurezza.

Insomma, un terzo dell'intero parco del materiale rotabile che circolava sulla rete ferroviaria europea, e che realizzava la metà dell'intero traffico comunitario, si trovava in una condizione di non adeguata regolamentazione nella nuova architettura della sicurezza ferroviaria su scala comunitaria.

Nello stesso 2006, le organizzazioni rappresentative delle imprese ferroviarie e dei proprietari dei carri privati, anche per affrontare questo tema, avevano definito un contratto generale per l'uso dei vagoni, che è diventato uno standard di mercato nel rapporto tra imprese ferroviarie e proprietari dei vagoni che non sono imprese ferroviarie.

Il contratto definisce la figura del detentore, il quale deve assicurare che i suoi vagoni siano tecnicamente compatibili con le norme europee. La responsabilità della manutenzione dei carri, in questo contratto, è chiaramente ed esclusivamente assegnata al detentore dei carri. Il detentore deve fornire prova all'impresa ferroviaria che la manutenzione dei vagoni sia coerente con la legislazione in essere e deve consentire, se necessario, ispezioni da parte della stessa impresa ferroviaria che verifichino la conformità delle operazioni manutentive svolte.

La ripartizione dei compiti manutentivi definita dal contratto generale di uso prevede che il livello 0 (documento di manutenzione) sia prodotto al costruttore, il livello 1 (ispezioni e verifiche durante le operazioni) sia assicurato dalla impresa ferroviaria, mentre il livello 2 (manutenzione corrente), il livello 3 (manutenzione ciclica) ed il livello 4 (revisione) sia assicurato dal detentore .

#### 4. L'evoluzione normativa più recente sulla sicurezza ferroviaria europea: la Direttiva 110 del 2008 e il protocollo di intesa del 2009

Proprio per integrare il modello comunitario di regolazione della sicurezza tenendo presenti questi aspetti, si giunge alla formulazione della Direttiva 110 del 2008, emanata dal Parlamento e dal Consiglio il 16 dicembre, che integra e modifica ciò che era previsto dalla Direttiva 49 del 2004.

Questa evoluzione delle regole parte, come dice lo stesso legislatore, dal presupposto che “al fine di semplificare e attualizzare le norme comunitarie, tutte le disposizioni relative alle autorizzazioni alla messa in servizio di veicoli ferroviari dovrebbero essere incorporate in un unico atto legislativo”.

La legislazione europea si pone l'esplicito obiettivo di rendersi coerente con la convenzione COTIF, introducendo la figura del detentore di veicoli. In particolare per i vagoni merci, il soggetto responsabile della manutenzione dovrebbe essere oggetto di certificazione in base ad un sistema elaborato dalla Agenzia Ferroviaria Europea ed adottato dalla Commissione.

Nel caso in cui il soggetto responsabile della manutenzione sia un'impresa ferroviaria o un gestore della infrastruttura, la certificazione dovrebbe essere inclusa nella procedura relativa alla certificazione di sicurezza o autorizzazione. Inoltre, poiché i vagoni merci sono utilizzati frequentemente nel trasporto internazionale, e un soggetto responsabile della manutenzione può voler utilizzare officine basate in più di

uno Stato membro, l'organismo di certificazione dovrebbe poter effettuare i propri controlli nella intera Comunità.

La direttiva 110 introduce ed istituzionalizza due figure nel processo di sicurezza relativo alla circolazione dei vagoni:

- il detentore, definito come il “soggetto che utilizza un veicolo in quanto mezzo di trasporto, indipendentemente dal fatto che ne sia proprietario o che possa farne uso e che sia registrato in quanto tale nel registro di immatricolazione nazionale di cui all'articolo 33 della direttiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008”;
- il soggetto responsabile della manutenzione, definito come il “soggetto responsabile della manutenzione di un veicolo, registrato in quanto tale nel registro di immatricolazione nazionale (RIN)”.

Alla direttiva 49 si aggiunge in particolare un articolo 14 bis, che disciplina la manutenzione dei veicoli. In tale articolo si prevede che “a ciascun veicolo prima della messa in servizio o dell'utilizzo sulla rete, è assegnato un soggetto responsabile della manutenzione registrato nel RIN, conformemente all'articolo 33 della direttiva sull'interoperabilità ferroviaria. Il soggetto responsabile della manutenzione può essere un'impresa ferroviaria, un gestore della infrastruttura o un detentore”.

Nel caso di vagoni merci, ciascun soggetto responsabile della manutenzione deve essere certificato da un organismo accreditato o riconosciuto o da un'autorità nazionale preposta alla sicurezza. In base ad una raccomandazione dell'Agenzia, la Commissione adotta, entro il 24 dicembre 2010, una misura che introduce un sistema di certificazione del soggetto responsabile della manutenzione per i vagoni merci.

Perplessità sono state avanzate dalle principali organizzazioni rappresentative dei soggetti del mercato ferroviario (UIC, UIP, ERFA, CER) per la introduzione del soggetto responsabile della manutenzione come figura terza rispetto al detentore dei vagoni. Ad avviso di queste organizzazioni per le imprese ferroviarie diventa più

complesso verificare che il detentore dei vagoni abbia rispettato le obbligazioni manutentive: questo obiettivo sarebbe meglio perseguibile con una certificazione obbligatoria del sistema di manutenzione dei vagoni da parte dei detentori stessi. L'introduzione di questa figura aggiuntiva del soggetto responsabile della manutenzione apre la possibilità che esista un'entità completamente differente dal detentore che abbia responsabilità sul ciclo manutentivo di un vagone, rendendo sovrapposte le competenze e le responsabilità, e generando in questo modo confusione sulla catena informativa del processo manutentivo.

Con la Direttiva 110, si giunge comunque a colmare una lacuna nel sistema europeo di sicurezza ferroviaria, costruendo un sistema di controllo sul processo manutentivo dei carri e prendendo atto della esistenza di soggetti altri dalle imprese ferroviarie e dal gestore della infrastruttura che intervengono nel processo di produzione e di erogazione del servizio. Restano aperte però alcune questioni.

Intanto, la definizione di detentore comprende, come dice esplicitamente la norma comunitaria, al tempo stesso il proprietario o l'utilizzatore di un carro che non sia impresa ferroviaria. Nella realtà del mercato molto spesso accade che a noleggiare carri non siano le imprese ferroviarie, ma gli spedizionieri, che poi sono i clienti della impresa ferroviaria per la realizzazione del servizio.

In questo caso, il confine della responsabilità tra proprietario e spedizionieri che noleggia il carro, ed in quanto tale ne diviene detentore ed utilizzatore, non è chiarissimo. La prassi porta a dire che nei contratti viene ribadita la responsabilità manutentiva del proprietario, che di fatto resta poi il garante verso l'impresa ferroviaria del rispetto delle regole manutentive secondo gli standard europei.

Prima dell'incidente di Viareggio, non c'era grande consapevolezza sulla architettura dei rapporti tra diversi soggetti che concorrono alla formazione della produzione ferroviaria del trasporto merci. Basti pensare che, il 19 febbraio del 2009, l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), nell'emanare una comunicazione sul noleggio di materiale rotabile, e per consentire alla Agenzia stessa l'aggiornamento della banca dati del materiale rotabile, limitava alle imprese

ferroviarie riceventi l'obbligo ad inviare l'accordo di noleggio stipulato con l'impresa ferroviaria cedente, lasciando in questo modo del tutto inesplorati e non tracciati gli accordi di noleggio stipulati da spedizionieri i quali poi commissionano il servizio di trasporto alla impresa ferroviaria, che in questi caso non ha evidentemente visibilità del contratto di noleggio stesso.

Poi c'è la questione dei tempi. La Direttiva 110 ha stabilito che entro il 2010 l'Agenzia dovrà formulare le proprie raccomandazioni per la costituzione del regime di certificazione che riguarderà i soggetti responsabili della manutenzione, ed entro lo stesso anno la Commissione emanerà la nuova disciplina, che diventerà obbligatoria per gli stati nei due anni successivi necessari per il recepimento, vale a dire nel 2012. Nel frattempo cosa accade?

Proprio per ovviare a questo lag temporale, il 14 maggio del 2009 è stato siglato un memorandum of understanding che stabilisce principi comuni di un sistema di certificazione per il soggetto responsabile della manutenzione dei carri merci tra 10 Stati membri dell'Unione Europea; tale protocollo di intesa è stato siglato sotto il patrocinio dell'Unione Europea, e prevede che ci sia un rapido sviluppo, su base volontaria, tra gli Stati membri firmatari del principio definito per la certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione, in anticipo rispetto alla piena trasposizione della direttiva che stabilirà il carattere obbligatorio della certificazione stessa. Gli Stati firmatari dell'accordo sono Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Romania.

Per tragica ironia della sorte, l'incidente di Viareggio accade a distanza di appena un mese e mezzo dalla firma di questo accordo. Si tratta di capire ora come procederà, nei prossimi mesi, questo processo di anticipazione del meccanismo di certificazione su base volontaria dei soggetti responsabili della manutenzione dei carri merci.

Quello che appare chiaro dalla descrizione delle evoluzioni che sono intercorse dal 2004 ad oggi è che, in un mercato di dimensione europea, e con la fine del presidio degli ex-monopolisti, diventa indispensabile che il sistema della sicurezza sia

comunitario, e che riesca a disegnare una cornice unitaria nella quale sono coinvolti e responsabilizzati tutti gli attori che concorrono al processo di produzione ferroviaria.

## 5. Completare le regole europee per la sicurezza ferroviaria evitando soluzioni nazionali

Dalla tragedia di Viareggio è indispensabile trarre insegnamenti per fare di tutto per evitare che si ripetano orrori di questo genere: è forse il solo modo concreto che c'è per onorare e rispettare le tante vittime.

Gestore dell'infrastruttura ferroviaria, imprese ferroviarie in competizione tra loro, operatori del trasporto e della logistica che comperano il servizio di trazione ferroviaria, società che noleggiavano carri e locomotive, aziende di manutenzione ordinaria e straordinaria dei carri, industrie produttrici di materiale rotabile: è questo, per sommi capi, l'elenco dei soggetti che compongono la filiera del trasporto ferroviario merci in un contesto di liberalizzazione.

Un settore che per circa un secolo ha vissuto in uno schema di regolazione monopolistico affronta in Europa il passaggio alla competizione senza un compiuto sistema di regole per la sicurezza che tenga conto in modo adeguato della frammentazione industriale, effetto indotto dal processo di liberalizzazione.

Molti passi, come abbiamo visto, sono stati effettuati nel corso degli anni recenti, ma si tratta ancora di rendere compiuto un sistema capace di assegnare responsabilità chiare ed univoche ai soggetti che concorrono a garantire la sicurezza dell'esercizio ferroviario.

Si è passati da una sicurezza di sistema assicurata dal produttore monopolistico ed integrato del servizio ad una sicurezza "federativa", frutto dell'azione concertata di una pluralità di soggetti, senza che si sia tempestivamente acquisita, soprattutto da parte del regolatore, la consapevolezza di questa radicale trasformazione di scenario.

Non mancano di certo, su scala nazionale, le regole per la sicurezza dell'esercizio ferroviario: esse sono anzi in tutta Europa rigide, rigorose, capaci di assicurare uno standard complessivamente elevato di performance del trasporto ferroviario rispetto ad altre modalità, che presentano livelli di incidentalità più elevati.

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, è sinora risultato incompleto il processo di adattamento del modello di sicurezza al diverso contesto istituzionale del mercato ferroviario comunitario, reso più articolato e complesso dal passaggio dal monopolio alla liberalizzazione.

Norme che restano rigorose nella loro formulazione originaria rischiano di essere meno efficaci perché la quantità e la qualità degli attori che partecipano al processo di erogazione del servizio è radicalmente cambiata rispetto alla situazione nella quale queste stesse regole sono state emanate, ed hanno dato nei passati decenni eccellente prova di funzionamento.

Nel contesto dell'ambiente monopolistico, all'incumbent (il monopolista) spettavano, di fatto e di diritto, i compiti di coordinamento della filiera industriale, compreso il presidio della sicurezza di sistema. Questo assetto è stato inevitabilmente superato dall'evoluzione dello scenario normativo, senza che le regole stesse tenessero in sufficiente conto da un lato dei costi nascenti di coordinamento tra i diversi soggetti che concorrono all'erogazione del servizio e dall'altro della conseguente suddivisione delle responsabilità, che sono state un effetto indotto dell'apertura del mercato alla concorrenza.

Anzi, l'impressione che emerge dalla realtà del mercato ferroviario liberalizzato è che i diversi soggetti che partecipano alla filiera industriale tendano a proteggere i profili della propria responsabilità, scaricando sulle altre componenti del processo un compito di coordinamento di sistema che finisce per non essere assicurato da nessuno.

Proprio per questa ragione, il completamento del sistema di regole europee sulla sicurezza ferroviaria è assolutamente necessario. Già in avvio del processo di liberalizzazione, nella prima metà degli anni Novanta del secolo passato, l'Europa

aveva conosciuto una stagione difficile sul tema della sicurezza ferroviaria, che aveva coinciso con la decisione del governo inglese di privatizzare il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

La conseguenza era stata, per la Gran Bretagna, una progressiva erosione della qualità manutentiva della rete, per effetto di un sistema di incentivi economici che rendevano i risparmi manutentivi la sola leva effettivamente disponibile per migliorare il conto economico di Railtrack, il soggetto proprietario della rete divenuto società privata quotata presso la Borsa di Londra. Per attrarre nuovi azionisti privati, cui era garantito un rendimento fisso determinato dal livello dei pedaggi di accesso alla infrastruttura, la leva sostanziale a disposizione del management era quella di comprimere i costi manutentivi della rete.

Si è poi intervenuto modificando questa distorsione nel sistema di incentivi e disincentivi, tornando a pubblicizzare l'infrastruttura ferroviaria inglese, e l'Europa ha ormai comunemente convenuto sull'idea che la rete debba restare di proprietà dello Stato in quanto monopolio naturale, mentre il mercato ferroviario aperto alla competizione è costituito dai servizi di trasporto, ed in particolare il trasporto delle merci e quello dei passeggeri di media e lunga distanza.

Questi due segmenti di mercato possono essere esercitati in regime di concorrenza tra diversi soggetti produttori del servizio, che utilizzano le tracce orarie messe a disposizione dai diversi gestori della rete ferroviaria europea.

Nel caso del trasporto ferroviario delle merci, che è anche il primo ad essere stato aperto alla concorrenza a partire dal 2007, oltre alla complessità del numero dei soggetti che operano spesso in una catena sequenziale di operazioni, si è sottovalutata la dimensione, ormai europea, del mercato del trasporto ferroviario merci.

Per l'Italia, più della metà dell'intero trasporto ferroviario delle merci è traffico di import e/o di export: origina o è destinato in un territorio diverso dallo Stato nazionale.

Con la liberalizzazione si è messa in discussione una organizzazione del mercato che era basata sul un regime di cooperazione tra monopolisti nazionali.



Tale sistema costituiva il modello di funzionamento nel processo di erogazione del servizio: ad ogni confine nazionale cambiava la locomotiva, si avvicinavano gli equipaggi, si entrava in un regime di circolazione fondato su regole nazionali, presidiate ed assicurate dall'incumbent.

Lo scenario della competizione sta "picconando" progressivamente questo processo industriale: gli incumbent sono entrati in un contesto competitivo, a cui hanno reagito creando proprie branche estere nelle diverse regioni europee per assicurare alla propria clientela un'erogazione unitaria del servizio, da origine a destino, senza considerare le rotture di continuità determinate prima dai confini. I new comer aggrediscono a loro volta il mercato degli ex-monopolisti, organizzandosi anch'essi per assicurare un'offerta di servizi su scala comunitaria.

Accade poi spesso che, per presidiare un mercato complesso come quello europeo, si determinino accordi per la fornitura di servizi di trazione tra imprese ferroviarie: l'interfaccia verso il cliente è uno solo dei soggetti produttori del servizio, che poi affida in concessione ad altre imprese ferroviarie spezzoni di tratte, per evitare di affrontare costi di investimento spesso elevati per presidiare direttamente l'intero processo.

In un mercato di dimensione europea, e con un sistema di regole orientato alla competizione senza più un presidio degli ex-monopolisti, diventa indispensabile che il sistema di regole per la sicurezza sia di carattere comunitario. A tale scopo, serve un registro unico europeo del materiale rotabile che circola sulla rete comunitaria, anche perché l'introduzione di logiche economiche nella gestione del settore comporta uno sfruttamento degli asset maggiormente intensivo rispetto alla storica abitudine dell'industria ferroviaria europea: un locomotore politensione, capace di circolare nei diversi regimi di alimentazione elettrica europea, per poter ripagare il proprio costo, deve circolare almeno 300mila km. l'anno, il che significa inevitabilmente che deve operare ben oltre i confini dello Stato nazionale, per massimizzare lo sfruttamento della propria capacità e delle proprie caratteristiche tecniche di interoperabilità.

Di conseguenza, nella formazione dei convogli anche il parco dei carri tende ad essere maggiormente utilizzato, riducendo il ciclo. Non basta che sia stato introdotto il registro di immatricolazione nazionale dei veicoli se poi non si fa anche il passaggio successivo verso un'effettiva integrazione ed unificazione europea delle informazioni relativa alla sicurezza.

La manutenzione dei carri, che storicamente era determinata a tempo (tendenzialmente una revisione di manutenzione ciclica si effettua, in funzione della diversa tipologia di mezzi ogni quattro-sei anni), rischia di non tenere conto dei diversi livelli di sfruttamento economico del bene: parametri di sicurezza adatti ad una ferrovia organizzata in chiave di monopolio possono risultare non pienamente adeguati, in un contesto in cui è necessario coniugare un maggiore sfruttamento degli asset con una crescente liberalizzazione del mercato.

La certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione del materiale rotabile su scala europea è l'altro pilastro assolutamente necessario, per essere certi che i carri in composizione ai treni siano in condizione di permanente efficienza, sotto la responsabilità del detentore dei carri stessi, e che la ricambistica delle componenti meccaniche corrisponda a requisiti di sicurezza su standard comuni su base europea. Solo questa unificazione delle regole garantire che i proprietari di carri non registrino il materiale rotabile laddove la normativa è meno restrittiva sotto il profilo della sicurezza, esportando il rischio in modo difficilmente controllabile in un mercato liberalizzato.

Regole solo nazionali sulla sicurezza del trasporto ferroviario delle merci dunque non bastano, considerata la dimensione comunitaria del mercato e la tendenziale prevalenza della concorrenza proprio sui servizi di carattere sovranazionale, particolarmente per il trasporto ferroviario delle merci.

Va quindi prioritariamente rafforzata l'Agenzia ferroviaria europea, affidando a tale organismo almeno quattro compiti cruciali:

- la tenuta di un registro comunitario sul materiale rotabile che circola sulla rete europea, così come accade per il trasporto aereo, assumendo immediatamente provvedimenti restrittivi per i soggetti che evidenziano comportamenti devianti rispetto agli standard di sicurezza definiti;
- la definizione degli standard manutentivi sugli asset, individuando protocolli che devono avere valore ed efficacia sull'intero territorio dell'Unione;
- la certificazione dei soggetti abilitati ad interventi manutentivi sul materiale rotabile europeo, definendo le caratteristiche tecnologiche e professionali che possono abilitare un'impresa ad essere attore di una componente così sensibile nel processo della sicurezza; si vedrà in futuro quale assetto istituzionale sarà dato al regime obbligatorio di certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione, che vedrà la luce entro il 2010;
- i requisiti professionali di tutti i soggetti che compongono la filiera industriale del trasporto ferroviario delle merci.

Si verrebbe a creare in questo modo un contesto omogeneo di comportamenti tra tutti gli attori di un mercato ferroviario che non può essere tenuto sotto controllo, se si continua a leggerlo con gli occhi di un sistema di regole monopolistiche e nazionali che non c'è più.

L'Europa, che ha avviato nel 2004 la formazione di un sistema omogeneo di regole, sta ora completando la sua architettura istituzionale per la sicurezza. Siamo ora in una delicata fase intermedia, tra un vecchio sistema di regole che non regge più, ed un nuovo sistema di regole che si sta progressivamente consolidando.

Occorrerà porre attenzione anche alla ripartizione dei compiti tra Agenzia Ferroviaria Europea e organismi nazionali di vigilanza. Agli organismi nazionali andrebbero affidati esclusivamente i controlli ispettivi, per assicurare una maggiore conformità dei diversi soggetti alle regole definite a livello comunitario. Alla Agenzia Europea dovrebbero invece essere demandati i compiti di armonizzazione su scala sovranazionale delle regole per la sicurezza e la definizione dei requisiti di

certificazione per i soggetti responsabili della manutenzione. In questo modo si potrebbero intensificare i controlli su scala nazionale e si assicurerebbe uno standard sempre più omogeneo dei comportamenti a presidio della sicurezza su scala europea.

Nei prossimi anni, prima del 2012, anno nel quale sarà completata l'architettura delle regole europee sulla sicurezza, si dovrà operare per dare attuazione al protocollo di intesa europeo che intende anticipare le norme sulla certificazione del processo manutentivo. In questo periodo, secondo quanto prevede l'accordo siglato da dieci Stati europei, la certificazione avverrà su base volontaria, ed i certificati saranno riconosciuti reciprocamente tra gli Stati firmatari.

Reagire alla tragedia di Viareggio rafforzando solo l'organismo di vigilanza nazionale sarebbe una misura inadeguata, soprattutto se si traducesse nell'emanazione di normative italiane restrittive alla circolazione ferroviaria delle merci, in un contesto europeo che restasse privo di una sua cornice unitaria di riferimento.

Si rischierebbe di determinare per questa via solo un danno al mercato nazionale del trasporto ferroviario delle merci, che già per suo conto ha molti problemi da affrontare, sia industriali, sia di assetto economico. Purtroppo, i primi segnali vanno proprio in questa direzione, se dobbiamo in particolare leggere i contenuti delle "misure mitigative a breve-medio termine riguardanti il trasporto di merci pericolose, disposizione emanata dalla Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria il 26 agosto 2009.

Tale disposizione, che non tiene per niente in conto il percorso disegnato dal protocollo di intesa sulla certificazione volontaria per il soggetto responsabile della manutenzione, pone in capo alle imprese ferroviarie tutta una serie di obblighi di verifica sugli assili di tipo "A" di tutte le tipologie di carri, a partire da quelli utilizzati per il trasporto delle merci pericolose, per garantirne la tracciabilità.

In qualche modo questa disposizione fa un passo indietro rispetto all'orientamento recente della normativa ferroviaria sulla sicurezza, in quanto pone nuovamente sull'impresa ferroviaria gli obblighi di controllo, invece di strutturare un sistema di

certificazione sui soggetti responsabili della manutenzione e di assegnare un ruolo nel processo di assicurazione della sicurezza ai detentori di carri, come prevede la Direttiva 110.

Per dare risposta alla domanda di sicurezza che viene a valle del tragico incidente di Viareggio, occorre guardare avanti allo scenario di regolazione che stanno definendo le norme comunitarie tutt'ora in formazione, evitando la proliferazione invece di controlli poco certificabili in assenza di standard definiti, che rischiano di essere solo un ostacolo in più al già difficile sviluppo del traffico ferroviario, che dovrebbe essere invece obiettivo del regolatore, anche per motivi di sicurezza, se si guarda al sistema dei trasporti nel suo complesso.