

Parere sullo schema di decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti recante approvazione del livello minimo di copertura assicurativa per responsabilità civile in caso di incidenti, in particolare per quanto riguarda i passeggeri, il bagaglio, le merci trasportate, la posta e i terzi, reso dall’Autorità ai sensi dell’articolo 8, comma 14, del decreto legislativo del 15 luglio 2015, n. 112.

L’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità o ART), nella seduta del 13 giugno 2018, premesso che:

- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT), con note del 22 ottobre 2015 (prot. ART 5203/2015) e del 09 agosto 2016 (prot. ART n. 5950/2016) ha comunicato, rispettivamente, di aver avviato, nelle more dell’emanazione del decreto di cui all’articolo 1, comma 6, del d.lgs. 112/2015, un procedimento di verifica dei livelli di copertura assicurativa adottati dalle imprese ferroviarie in possesso di licenza, e di aver verificato tali livelli rispetto a quello previsto dal Prospetto Informativo della Rete, predisposto dal Gestore dell’infrastruttura ferroviaria nazionale R.F.I. S.p.A. (di seguito: GI) ed all’epoca vigente, nonché di aver acquisito la relazione predisposta in materia dallo stesso GI, ai fini dell’avvio dell’iter finalizzato all’emanazione del decreto in oggetto;
- la suddetta relazione riguardante l’analisi dei rischi, trasmessa dal GI al MIT in data 17 giugno 2016, conteneva - secondo quanto acquisito nel corso delle interlocuzioni con il MIT - una valutazione del livello minimo di copertura assicurativa da adottarsi da parte delle Imprese ferroviarie, derivato da un’analisi statistica condotta su un profilo di rischio desunto da un’elencazione dei sinistri e dei valori dei danni rispettivamente causati, come verificatisi sulla rete ferroviaria nazionale nel periodo compreso tra il 2002 ed il 2016. Il livello minimo di copertura assicurativa conseguentemente stimato come appropriato dal GI si attestava, in detta relazione, su un valore pari a 61 Milioni di Euro circa per incidente per anno, proposto come applicabile a tutte le tipologie di impresa ferroviaria indipendentemente dal tipo di servizio svolto, sulla base della considerazione del GI circa la possibilità che un incidente relativo ad un qualunque tipo di servizio potesse impattare, indifferentemente, su un qualsiasi altro convoglio operante una diversa tipologia di servizio;
- con nota del 13 ottobre 2016 (prot. ART n. 7658/2016) trasmessa al MIT, gli Uffici, riservandosi ogni più ampia riserva di integrazione in sede di formulazione del parere in oggetto, suggerivano come si rendesse necessario che il livello minimo di copertura assicurativa da richiedere alle imprese ferroviarie con il Decreto Ministeriale da emanarsi, tenesse conto, oltre che delle specificità e del profilo di rischio dei diversi tipi di servizio di trasporto esercito, anche dei livelli di rischio discendenti dalle performance di sicurezza del sistema ferroviario nazionale effettivamente registrate con i “Common Safety Indicators” di cui alla direttiva 2014/88/EU (di seguito: CSI), recepita dallo stesso MIT con decreto ministeriale del 26 giugno 2015, nonché con gli ulteriori strumenti di monitoraggio della sicurezza ferroviaria, previsti dagli atti normativi, nazionali e comunitari, discendenti dal recepimento e dall’attuazione della Direttiva 2004/49/CE sulla sicurezza delle ferrovie comunitarie, come successivamente modificata;
- con successiva nota del 28 ottobre 2016 trasmessa dal MIT al GI, e per conoscenza all’Autorità (prot. ART n. 8088/2016), venivano fornite al GI indicazioni relative alle modalità di effettuazione delle analisi di rischio, in parte letteralmente riprese dalla sopra citata nota ART del 13 ottobre 2016, in parte specificanti che, ai fini della definizione del livello minimo di copertura assicurativa richiesta alle imprese

ferroviarie, il medesimo GI dovesse differenziare la quota parte afferente ai rischi/danni potenzialmente originabili dalle imprese ferroviarie sull'infrastruttura (distinguendo per caratteristiche tipologiche di quest'ultima e per segmento di mercato in cui le imprese operano) da quella correlabile agli adempimenti di cui all'articolo 12 del Regolamento (CE) n. 1371/2017 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, anche sulla base degli orientamenti interpretativi forniti con comunicazione 2015/C 220/01 della Commissione Europea;

- con nota del 20 giugno 2017 il MIT inviava al GI, e per conoscenza all'Autorità (prot. ART. n. 4305/2017), la sollecitazione a fornire il nuovo documento di valutazione dei rischi, stante il carattere di urgenza che rivestiva l'adempimento di quanto previsto dall'articolo 8, comma 14, del d.lgs. 112/2015, come anche segnalato dall'Ufficio di Gabinetto del MIT;
- con nota del 9 maggio 2018, indirizzata all'Autorità (Prot. ART n. 3872/2018), il MIT ha infine trasmesso lo schema di Decreto Ministeriale di cui all'oggetto, comprensivo di un'analisi illustrativa e delle nuove analisi e stime di rischio fornite dal GI e dall'Ente Autonomo Volturno S.r.L.,

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

L'articolo 8, comma 14, del d.lgs. 112/2015 dispone quanto segue: «Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, acquisita una motivata relazione da parte dei gestori dell'infrastruttura, previo parere dell'Organismo di regolazione, con proprio decreto approva il livello minimo di copertura assicurativa richiesta, tenuto conto delle specificità e del profilo di rischio dei diversi tipi di servizio. Nel prospetto informativo della rete è riportato tale ammontare ed i suoi successivi aggiornamenti secondo le modalità previste nel decreto ministeriale».

L'articolo 8, comma 13, del medesimo decreto legislativo dispone, inoltre, quanto segue: «Ogni impresa ferroviaria deve essere coperta da idonea assicurazione o assumere adeguate garanzie a condizioni di mercato, a norma delle legislazioni nazionali e internazionali, a copertura della responsabilità civile in caso di incidenti, in particolare per quanto riguarda i passeggeri, il bagaglio, le merci trasportate, la posta e i terzi».

Il testo di legge riportato specifica come, in generale, i livelli minimi di copertura assicurativa di cui trattasi debbano tenere conto delle specificità e del profilo di rischio dei diversi tipi di servizio. Quanto sopra in riferimento tanto alla rete ferroviaria nazionale, quanto alle reti regionali che ricadono nell'ambito di applicazione del citato d.lgs. 112/2015, il cui elenco è stato definito dal Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 5 agosto 2016, recante "Individuazione delle reti ferroviarie rientranti nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per le quali sono attribuite alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione".

In altri termini, è lasciata alle determinazioni di detto Ministero la facoltà di approvare, previo parere dell'Organismo di regolazione, i livelli delle coperture assicurative minime e la loro eventuale diversificazione in funzione delle differenti tipologie di servizio.

Di conseguenza, l'esercizio delle competenze riservate in materia all'Organismo di regolazione nazionale escludono qualsivoglia valutazione in merito sia ai profili di rischio sia all'adeguatezza dei livelli di copertura assicurativa di competenza del MIT.

II. Osservazioni e raccomandazioni dell’Autorità

1. Osservazioni

Preliminarmente, si ritiene doveroso evidenziare che i compiti istituzionali a carico dell’Organismo di regolazione nazionale, previsti dal d.lgs. 112/2015 con riferimento al tema della definizione dei livelli minimi di copertura assicurativa per le imprese ferroviarie, fanno riferimento all’emanazione di un parere obbligatorio e preventivo sul decreto di approvazione dei citati livelli minimi di copertura assicurativa, che il Ministero competente emana a fronte di una autonoma valutazione di quanto definito nelle preliminari analisi effettuate dal GI.

Rileva, tuttavia, a fini regolatori, verificare se dalle analisi effettuate in materia dal GI possano derivare impatti discriminatori.

Nell’analisi di rischio trasmessa dal MIT in allegato allo schema di decreto in oggetto, lo stesso GI, in parziale ottemperanza alle indicazioni, formulate dal MIT con la citata nota del 28 ottobre 2016, ha adottato una metodologia di analisi, che fa riferimento a due profili di rischio relativi rispettivamente al servizio passeggeri ed al servizio merci, basati - tuttavia - su serie di dati di danno relativi anche ad incidenti verificatisi in contesti operativi del tutto differenti da quello italiano. In particolare, sono stati presi in considerazione, per il periodo 2002-2015/2016, incidenti verificatisi soprattutto in alcuni paesi extraeuropei, tra cui figurano gli Stati Uniti d’America, il Canada, e la Russia (citata peraltro come Unione Sovietica), e riguardanti tipologie di servizio peculiari dei sistemi ferroviari di detti paesi, quali ad esempio le tradotte di ingentissimi volumi di combustibili, che hanno in passato prodotto danni incidentali di entità rilevantisima.

Oltre a quanto osservato sopra, detti profili di rischio, diversamente da quanto indicato dal MIT con la citata nota del 28 ottobre 2016, non fanno alcun esplicito riferimento all’effettivo livello di performance in tema di sicurezza registrato per l’Italia attraverso i CSI come quantificati annualmente dall’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie ai sensi del decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162, recante *“Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie”*, articoli 6 e 7; CSI tra cui peraltro ne figurano anche alcuni relativi ai valori del danno economico associato agli incidenti rilevanti.

A partire dalle basi dati utilizzate, sono stati determinati, attraverso l’uso di differenti metodi statistici, massimali variabili tra i 78 Milioni di Euro circa e i 118 Milioni di Euro circa per i servizi di trasporto passeggeri, e tra i 332 Milioni di Euro circa e i 502 Milioni di Euro circa per i servizi di trasporto merci, salvo la determinazione finale, da parte del GI, di un livello minimo di copertura assicurativa uguale per le due tipologie di servizio, pari a 100 Milioni di Euro, successivamente recepito come livello minimo di copertura assicurativa *«richiesta per la responsabilità civile verso terzi»* nello schema di decreto oggetto del presente parere. Detto valore coincide con quello previsto, per incidente e per anno, nel paragrafo 2.3.2.3 dell’edizione vigente del Prospetto Informativo della Rete ed inserito già a partire dall’edizione del dicembre 2011.

Premesso quanto sopra, da un’analisi condotta sulle condizioni applicate nei principali paesi europei, risulta che i regimi di imposizione degli obblighi assicurativi per le imprese ferroviarie sono diversificati e talvolta definiti da organismi ed atti di diversa tipologia. Si osserva, comunque, che, generalmente, in detti paesi è stabilito un livello minimo di copertura assicurativa unificato per le diverse tipologie di servizio, nonostante, in alcuni casi, le suddette coperture si riferiscano a particolari tipologie di danno economico provocato e sia lasciata alle imprese ferroviarie la facoltà di garantirsi con ulteriori coperture riguardanti una serie più estesa di tipologie del danno provocato.

Ciò probabilmente anche in diretta attuazione di quanto previsto dall'articolo 22 della direttiva 2012/34/UE, laddove, ai fini dell'individuazione della copertura assicurativa che deve avere ciascuna impresa ferroviaria in esercizio, si specifica come sia possibile “[...] *tenere conto delle specificità e del profilo di rischio di diversi tipi di servizi, in particolare per le attività ferroviarie a fini culturali o storici* [...]”, a differenza di quanto invece previsto, agli stessi fini, dall'articolo 8, comma 14, del d.lgs. 112/2015, ove si specifica la necessità di tenere conto “[...] *delle specificità e del profilo di rischio dei diversi tipi di servizio.*”

In particolare, fatto salvo i casi relativi:

- al Regno Unito (15.888 Km di rete e 566 milioni di treni-km annui registrati nel 2016)¹, in cui è prevista una copertura minima assicurativa di circa 176 Milioni di Euro/evento;
- alla Svizzera (7.634 Km di rete e 224 milioni di treni-km registrati nel 2016), in cui è prevista una copertura minima assicurativa di circa 87 Milioni di Euro/evento;

i valori dei livelli minimi di copertura assicurativa adottati negli altri paesi europei appaiono mediamente più bassi di quello attualmente adottato in Italia (24.278 Km di rete e 356 milioni di treni-km registrati nel 2016), pari a 100 Milioni di Euro per incidente e per anno, come sopra richiamato, ed in particolare:

- 20 Milioni di Euro/evento, per almeno due eventi annui, in Germania (33.241 Km di rete e 1098 milioni di treni-km registrati nel 2016);
- circa 50 Milioni di Euro per i servizi merci e circa 70 Milioni di Euro per i servizi passeggeri in Belgio (3.631 Km di rete e 96 milioni di treni-km registrati nel 2016);
- circa 10 Milioni di Euro/evento in Olanda (7.028 Km di rete e 163 milioni di treni-km registrati nel 2016);
- valore autonomamente determinato dalla singola impresa ferroviaria ed approvato dal gestore dell'infrastruttura in Francia (29.213 Km di rete e 473 milioni di treni-km registrati nel 2016).

L'adozione di livelli di copertura assicurativa minima mediamente più bassi, rispetto a quello determinato dal GI, si potrebbe connettere alla circostanza che i suddetti livelli sono intesi come coperture da garantire per singolo evento incidentale (ad esempio in Olanda), o sono primariamente orientati a coprire solo alcune tipologie di danno, lasciando all'attivazione di ulteriori polizze complementari l'eventuale copertura di ulteriori tipologie di danno. In generale, stante la differenziazione, tra i vari paesi europei, delle modalità di specificazione della logica delle coperture assicurative minime da adottare, non sembra immediato poter effettuare una comparazione diretta della determinazione del livello di copertura definito dal GI con quelle adottate in altri paesi europei. Va in ogni caso rilevato che la logica perseguita dal GI pare, comunque, comportare la determinazione di un unico livello minimo di copertura assicurativa indifferenziato per i diversi tipi di servizio e atto a coprire tutte le tipologie di danno previste dal più volte richiamato articolo 8, comma 13, del d.lgs. 112/2015, eventualmente scaturenti dall'evento incidentale.

Per quanto attiene ai contenuti del documento di analisi dei rischi prodotto dal GI e pervenuto all'Autorità in allegato alla citata nota MIT del 9 maggio u.s., ove si è diversificato il profilo di rischio assunto per i servizi merci da quello assunto per quelli passeggeri, in definitiva, è parere dell'Autorità che:

- la stima effettuata dal GI medesimo del danno massimo atteso, per i servizi merci come per quelli passeggeri, risulti influenzata dall'assunzione di profili di rischio non attendibili, risultando di

¹ Fonte: RNE – Network Statements; IRG-Rail Market Monitoring Report per l'esercizio 2016.

conseguenza condizionata la stima - effettuata tramite due differenti metodologie statistiche - dei due *range* entro cui definire i due livelli minimi di copertura per i settori passeggeri e merci;

- risulta a maggior ragione non giustificata metodologicamente la determinazione finale di un valore “medio” unico del livello minimo della copertura assicurativa richiesta alle imprese ferroviarie.

L’Autorità non ritiene, altresì, appropriato che «ai fini di tutelare le imprese ferroviarie [n.d.r.: merci] con capitali meno rilevanti», come dichiarato nella citata relazione illustrativa, si approvi un livello minimo di copertura assicurativa unico che può essere tanto sovrastimato, quanto sottostimato (in rapporto alla tipologia di servizio svolto dall’impresa ferroviaria a cui si imporrebbe l’assunzione della garanzia), con effetti di ingiustificato aggravio di oneri per alcune imprese ferroviarie che esercitano trasporti di carattere ordinario e/o di sottostima del livello di rischio coperto per alcune altre imprese ferroviarie che svolgono altre tipologie particolari di servizio (quale, ad esempio, il trasporto di merci pericolose).

Quanto questo sia stato rilevato, a suo tempo, dalle stesse imprese ferroviarie, lo dimostra - ad esempio - il contenuto della nota trasmessa, già in data 28 novembre 2011, all’allora competente Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari del MIT, oltre che al GI, avente per oggetto “Integrazione della nota FercCargo, “*Commenti al Prospetto Informativo della Rete (edizione dicembre 2011)*” del 9.11.2011”, laddove l’Associazione Fercargo, anche a nome delle imprese ferroviarie aderenti, segnalava di ritenere non proporzionato ed eccessivo l’innalzamento del massimale annuo per RCT da 50 Milioni di Euro a 100 Milioni di Euro, previsto nell’edizione dicembre 2011 del PIR, e proponeva di rigettare tale proposta di innalzamento.

2. Raccomandazioni

Alla luce delle considerazioni svolte, dunque, l’Autorità segnala la necessità, ai fini del rispetto di quanto previsto dall’articolo 8, comma 14, del d.lgs. 112/2015, che l’approvazione del/i livello/i minimo/i di copertura assicurativa di cui trattasi tenga adeguatamente conto delle specificità e del profilo di rischio dei diversi tipi di servizio in esercizio nel sistema ferroviario nazionale, e che detta profilatura del rischio sia realisticamente correlata alle casistiche di incidentalità effettivamente determinatesi nell’ambito del territorio nazionale con riferimento ad un significativo periodo temporale di osservazione.

L’Autorità ritiene, inoltre, che il MIT, fatta salva l’approvazione del/i livello/i minimo/i di copertura assicurativa da richiedere alle Imprese ferroviarie, chiarisca in maniera univoca, nell’ambito del testo del decreto in oggetto, se la suddetta copertura:

- sia riferita alla sola «responsabilità civile verso terzi», o se la stessa debba piuttosto intendersi riferita all’insieme dei danni riguardanti «i passeggeri, il bagaglio, le merci trasportate, la posta e i terzi», come espressamente richiamato dall’articolo 8, comma 13, del d.lgs. 112/2015;
- debba essere intesa per incidente e/o per anno.

Per quanto attiene all’approvazione dei livelli minimi di copertura assicurativa che devono essere garantiti dalle imprese ferroviarie che operano su reti ferroviarie regionali, l’Autorità segnala la necessità, ai fini di ottemperare a quanto prescritto dalla citata norma di riferimento (articolo 8, comma 14), che il MIT non si limiti a verificare la congruenza dei livelli assicurativi garantiti dalle imprese titolari di licenza rispetto al livello assunto dal GI come obbligatorio per le imprese che svolgono il servizio sulla infrastruttura ferroviaria nazionale (come avvenuto nel 2015, nelle more dell’emanazione del citato Decreto Ministeriale 5 agosto 2016, recante: “Individuazione delle reti ferroviarie rientranti nell’ambito di applicazione del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per le quali sono attribuite alle Regioni le funzioni e i compiti di

programmazione e di amministrazione”), ma acquisisca anche le analisi di rischio effettuate dai gestori delle reti individuate dal suddetto Decreto ministeriale e le conseguenti determinazioni dei livelli minimi di copertura assicurativa da garantire, procedendo alla relativa eventuale approvazione degli stessi solo dopo dette fasi propedeutiche di verifica e acquisizione documentale. Quanto sopra eventualmente differenziando i livelli minimi di copertura rispetto a quello assunto per la rete ferroviaria nazionale.

L’Autorità evidenzia, infine, la necessità che nel Decreto ministeriale in oggetto venga esplicitamente precisata la tempistica prevista per il suo aggiornamento, non risultando chiara la coerenza tra quanto indicato all’articolo 1, comma 4, dello schema sottoposto all’Autorità (aggiornamento ogni cinque anni) ed il corrispondente contenuto della relativa relazione illustrativa, che fa invece riferimento ad un aggiornamento annuale.

Il presente parere è trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell’Autorità.

Torino, 13 giugno 2018

Il Presidente

Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è copia conforme all’originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. n. 82/2005 e s.m.i..

Il Presidente

Andrea Camanzi