

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 5 settembre 2019

NUMERO AFFARE 01183/2019

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Schema di Regolamento di amministrazione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali denominata "ANSFISA".

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione in data 17 luglio 2019 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe Rotondo;

Premesso

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso, per la richiesta del relativo parere, lo schema di Regolamento di amministrazione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali

denominata "ANSFISA".

Il Regolamento, da adottarsi con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la pubblica amministrazione, in attuazione dell'articolo 12, comma 19, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 16 novembre 2018, n. 130, è stato trasmesso unitamente alle prescritte relazioni, illustrativa e tecnica, A.T.N. Sullo schema di Regolamento di amministrazione è stato, altresì, acquisito il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, prot. 28670 del 15 luglio 2019, e del Ministro per la pubblica amministrazione, prot. ULM_FP del 11 luglio 2019. Successivamente all'acquisizione del parere da parte del Consiglio di Stato, il Testo verrà sottoposto alla Corte dei conti per il visto e la registrazione.

Nella lettera di trasmissione il Ministero precisa che è stata richiesta al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri l'esenzione dall'A.I.R., ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del d.P.C.m. 15 settembre 2017, n. 169. La richiesta di esenzione, pervenuta in copia sprovvista del numero di protocollo e della data di trasmissione all'Ufficio del Capo del Dipartimento, viene motivata in ragione del fatto che l'adozione del Regolamento non comporterà costi di adeguamento mentre "il numero dei destinatari risulterà assai esiguo in quanto gli effetti dell'intervento regolatorio si rivolgeranno ai dipendenti dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria, che saranno inquadrati nel ruolo dell'Agenzia e manterranno il trattamento economico fondamentale e accessorio limitatamente alle voci fisse e continuative corrisposto al momento dell'inquadramento in applicazione di quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro", nonché agli "organi dell'ANSF che rimarranno in carica fino alla nomina degli organi dell'ANSFISA". Il Ministero riferisce, altresì, che l'intervento normativo non comporterà impiego di ulteriori risorse pubbliche rispetto a quelle utilizzate a legislazione vigente" né determinerà "per la finalità dei

suoi contenuti, azioni distorsive della concorrenza per cui l'impatto sugli assetti concorrenziali del mercato risulterà praticamente nullo”.

Il Regolamento di amministrazione, in attuazione dell'articolo 12, comma 19, del decreto-legge n. 109/2018, è finalizzato a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia, fissare le dotazioni organiche complessive del personale di ruolo dipendente dall'Agenzia nonché determinare le procedure per l'accesso alla dirigenza per permettere all'ANSFISA - nuovo soggetto munito di personalità giuridica pubblica, che subentrerà ad ANSF - di assicurare sempre più elevati standard di sicurezza del sistema ferroviario nazionale e delle infrastrutture.

L'articolo 12, comma 19, del decreto-legge citato stabilisce che in sede di prima applicazione, entro novanta giorni dalla data di cui al comma 1, lo Statuto e i regolamenti di cui ai commi 8 e 9 sono adottati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione.

Il Testo all'esame del Consiglio di Stato, adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 settembre 1988, n. 400, disciplina le competenze degli organi di direzione dell'Agenzia e reca principi generali in ordine alla sua organizzazione e al suo funzionamento.

Esso si compone di undici articoli e dell'allegata Tabella "A", parte integrante dello stesso, recante il dettaglio della dotazione organica. In sintesi:

L'articolo 1 è dedicato alle definizioni.

L'articolo 2 definisce i principi a cui si ispira Agenzia.

L'articolo 3 si compone di due commi e riguarda la struttura organizzativa. Il comma 1 stabilisce che l'Agenzia, della quale il Direttore ne dirige la struttura ed è responsabile della gestione e dell'attuazione delle direttive impartite dal Ministro vigilante, è articolata come segue:

- una direzione di livello dirigenziale generale competente ad esercitare le funzioni in materia di sicurezza delle ferrovie;
- una direzione di livello dirigenziale generale competente ad esercitare le funzioni

in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, sicurezza delle gallerie situate sulle strade appartenenti anche alla rete stradale transeuropea e sicurezza sui sistemi di trasporto rapido di massa;

- un settore di staff competente ad esercitare le funzioni in materia di amministrazione, affari legali, finanza e controllo;
- una segreteria di tecnica di livello dirigenziale non generale di diretto supporto al Direttore.

Il comma 2 dispone che la definizione degli uffici e alla attribuzione dei relativi compiti, saranno definiti con successivi atti regolamentari.

L'articolo 4 introduce la figura del Vicedirettore che è nominato dal Direttore dell'Agenzia.

L'articolo 5 si compone di sette commi e riguarda l'articolazione e l'attribuzione degli uffici dirigenziali non generali della Direzione generale per la sicurezza delle ferrovie. L'articolo in commento dispone che La Direzione generale per la sicurezza delle ferrovie, svolge, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto-legge, i compiti e le funzioni di cui al d.lgs. n. 162 del 2007, nonché i compiti assegnati sui sistemi di trasporto rapido di massa ai sensi dell'articolo 12, comma 4-*quater*, del decreto-legge n. 109/2018, ed è articolata in quattro Aree di seguito indicate a cui sono assegnate 17 uffici di livello dirigenziale non generale:

- a. Area nome di esercizio e standard tecnici;
- b. Area autorizzazioni e certificazioni;
- c. Area ispettorato e controlli;
- d. Area adeguamento e sviluppo Sistemi di gestione della sicurezza ferroviaria.

L'articolo 6 si compone di otto commi e riguarda l'articolazione e l'attribuzione degli uffici dirigenziali non generali della Direzione generale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, per la sicurezza delle gallerie situate sulle strade appartenenti anche alla rete stradale transeuropea e la sicurezza sui sistemi di trasporto rapido di massa. L'articolo in commento dispone che la Direzione

generale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, per la sicurezza delle gallerie situate sulle strade appartenenti anche alla rete stradale transeuropea e la sicurezza sui sistemi di trasporto rapido di massa, è competente ad esercitare le funzioni ai sensi dell'articolo 12, commi 4, 4-bis, 4-ter, 4-quater e 5, del decreto-legge, ed è articolata in cinque Aree di seguito indicate a cui sono assegnate 18 uffici di livello dirigenziale non generale:

- a. Area normativa e standard tecnici;
- b. Area adeguamento e sviluppo Sistemi di gestione della sicurezza;
- c. Area sicurezza delle gallerie stradali e ferroviarie;
- d. Area sistema ispettivo per il controllo delle procedure di monitoraggio delle opere civili;
- d. Area miglioramento degli standard di sicurezza.

L'articolo 7 si compone di due commi e disciplina il settore di *staff* assegnato al Direttore, determinato in 6 uffici di livello dirigenziale non generale.

L'articolo 8 stabilisce che la Segreteria tecnica del Direttore è un ufficio di livello dirigenziale non generale di diretta collaborazione del Direttore.

L'articolo 9 si compone di tre commi e riguarda la dotazione organica, quantificata nel limite massimo di 569 unità, di cui 42 di livello dirigenziale non generale e 2 uffici di livello dirigenziale generale.

L'articolo 10 si compone di dieci commi e riguarda la disciplina del personale. In particolare il comma 1 stabilisce che al personale e alla dirigenza dell'Agenzia si applicano le disposizioni del D.Lgs. n. 165 del 2001 e il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto funzioni centrali, secondo le tabelle retributive dell'ENAC. Il comma 2 dispone che il personale dipendente dell'Agenzia è articolato nelle seguenti aree professionali: a. dirigenziale; b. professionale; c. tecnica; d. amministrativa. I commi 3, 4, 5 e 6 disciplinano le attività svolte dal personale. I commi 7, 8, 9 e 10 disciplinano le modalità di reclutamento del personale, l'accesso al ruolo di dirigente, il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale non generale e le progressioni di carriera.

L'articolo 11 si compone di cinque commi e riguarda la disciplina delle due direzioni generali in cui è strutturata l'Agenzia, le modalità di nomina dei dirigenti generali, le funzioni e i compiti attribuiti agli stessi.

Considerato

Giunge all'esame del Consiglio di Stato lo schema di Regolamento di amministrazione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali denominata "ANSFISA" (Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali).

L'ANSFISA è stata istituita a decorrere dal 1° gennaio 2019 con l'articolo 12 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 16 novembre 2018, n. 130; ha sede in Roma, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; le disposizioni contemplano la possibilità di prevedere articolazioni territoriali e, in particolare, l'istituzione di una sede a Genova, con competenze limitate ai settori delle infrastrutture stradali e autostradali.

L'esigenza di istituire questo nuovo organismo è stata avvertita dal Legislatore come improcastinabile a seguito del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018, al fine di assicurare, "sempre più elevati standard di sicurezza del sistema ferroviario nazionale e delle infrastrutture stradali e autostradali, delle gallerie situate sulle strade appartenenti alla rete stradale anche transeuropea e dei sistemi di trasporto rapido di massa".

Ansvisa, in particolare, ha il compito di garantire la sicurezza del sistema ferroviario nazionale e delle infrastrutture stradali e autostradali, la sicurezza delle gallerie situate sulle strade appartenenti alla rete stradale anche transeuropea e la sicurezza sui sistemi di trasporto rapido di massa, facendo sì che lo Stato, attraverso l'Agenzia, abbia un ruolo primario e maggiormente efficace nella vigilanza della corretta manutenzione e dunque sulla sicurezza delle infrastrutture

italiane.

Gli schemi di Regolamento e Statuto dell'Ansfisa, in linea con il quadro normativo, prevedono che, con riferimento al settore ferroviario, l'Agenzia svolga i compiti e le funzioni, anche di regolamentazione tecnica, corrispondenti alle funzioni ed ai compiti già esercitati dall'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (Ansf) ed abbia dunque competenza per l'intero sistema ferroviario nazionale, oltre che, per le infrastrutture transfrontaliere specializzate, svolga i compiti di Autorità preposta alla sicurezza relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea.

Ansfisa vigilerà anche sulla sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, delle gallerie anche della rete transeuropea, e sulla sicurezza dei sistemi di trasporto rapido di massa, e potrà anche irrogare sanzioni.

La nuova Agenzia verificherà direttamente la corretta organizzazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori stradali e autostradali, e farà attività ispettiva e di verifica a campione sulle infrastrutture, obbligando i gestori a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio in quanto responsabili dell'utilizzo sicuro delle infrastrutture.

Essa promuoverà, altresì, l'adozione da parte dei gestori delle reti stradali ed autostradali di Sistemi di Gestione della Sicurezza per le attività di verifica e manutenzione delle infrastrutture certificati da organismi di parte terza riconosciuti dall'Agenzia; e sovrintenderà alle ispezioni di sicurezza sulle infrastrutture stradali e autostradali, anche compiendo verifiche sulle attività di controllo già svolte dai gestori, eventualmente effettuando ulteriori verifiche in sito.

Oltre a svolgere attività di studio e sperimentazione sulla sicurezza delle infrastrutture, Ansfisa dovrà anche proporre al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti l'adozione del piano nazionale per l'adeguamento e lo sviluppo delle infrastrutture stradali e autostradali nazionali, da aggiornare ogni due anni, per migliorare gli standard di sicurezza, da sviluppare anche attraverso il monitoraggio sullo stato di conservazione e sulle necessità di manutenzione delle infrastrutture

stesse.

La nuova Agenzia, infine, si occuperà anche della vigilanza e delle ispezioni sui sistemi di trasporto rapido di massa quali metropolitane, tramvie, ferrovie urbane, esercitate ad oggi dagli Uffici speciali trasporti a impianti fissi (USTIF) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Prima di procedere all'esame del Testo regolamentare, il Collegio reputa opportuno enucleare le fonti normative che regolano la fattispecie: il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130; il decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162; decreti attuativi della direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 sulla sicurezza delle ferrovie e della direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016; gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, per quanto non disciplinato dall'art. 12 del decreto-legge; dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Al precitato quadro normativo si aggiunge il D.Lgs. 14 maggio 2019, n. 50, recante "Attuazione della direttiva 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie. (19G00057)"; il decreto pubblicato in G.U. Serie Generale n. 134 del 10 giugno 2019 è entrato in vigore il 16 giugno 2019.

Con il decreto da ultimo citato, il Legislatore ha abrogato, per quanto in questa sede di specifico interesse, il decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162, di recepimento delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE. Il nuovo decreto si applica all'intero sistema ferroviario, che viene suddiviso in sottosistemi di natura strutturale e funzionale e riguarda i requisiti di sicurezza del sistema nel suo complesso, compresa la gestione sicura dell'infrastruttura e del traffico, nonché l'interazione fra imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura e altri soggetti nel sistema ferroviario.

Non v'è dubbio che, a seguito dell'emanazione del decreto n. 50 del 2019 e dei suoi

riflessi sullo Statuto dell’Agenzia, il Ministero rimettente dovrà riconsiderare l’intero impianto normativo da sottoporre al parere del Consiglio di Stato, al fine di verificarne la persistente coerenza alle sopravvenute fonti superiori, sia primaria (il decreto testé citato) che secondaria (*id est*, lo Statuto dell’Agenzia da redigere in conformità al decreto n. 50/2019).

Per questa dirimente ragione, il presente parere deve essere necessariamente sospeso in attesa che il Ministero riesamini lo schema di regolamento alla luce dei rilievi sopra formulati.

Il Collegio, tuttavia, reputa opportuno, per evidenti ragioni di economia procedimentale, formulare sin da ora taluni rilievi critici al testo del regolamento sottoposto al suo esame, con riguardo a questioni di carattere più generale e di immediata evidenza che prescindono dall’eventuale impatto del nuovo decreto sull’organizzazione dell’Agenzia e che possono essere esaminate alla luce dell’attuale normativa tuttora vigente anche dopo l’entrata in vigore del D.Lgs n. 50 del 2019. Rilievi di cui il Ministero dovrà tenere conto in sede di riesame del testo regolamentare.

Un primo rilievo critico è rappresentato dalla circostanza che non è stato prodotto agli atti il provvedimento di esenzione AIR. Nella lettera di trasmissione, il Ministero ha precisato di avere fatto stata richiesta al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri di esenzione dall’A.I.R., ai sensi dell’articolo 7, comma 1, del d.P.C.m. 15 settembre 2017, n. 169. Tuttavia, osserva il Collegio, non solo la richiesta è pervenuta in copia sprovvista del numero di protocollo e della data di trasmissione all’Ufficio del Capo del Dipartimento bensì, cosa ancora più importante, manca agli atti il provvedimento di esenzione.

Un secondo rilievo critico riguarda la c.d. “clausola di invarianza finanziaria”.

La Sezione ritiene che detta “clausola” non sia stata adeguatamente comprovata. Manca in atti, anche a causa dell’assenza dell’AIR, una compiuta analisi di impatto finanziario del regolamento sul bilancio dell’erario e sulla capacità di spesa

pubblica. Il Ministero ha riferito di avere richiesto l'esenzione dall'AIR (anche) per l'asserita mancanza di ulteriori risorse rispetto a quelle già utilizzate a legislazione vigente.

Tuttavia, l'asserzione (mancanza di ulteriori risorse economiche a regime) appare apodittica e comunque non supportata in concreto, specie laddove si afferma in modo laconico e piuttosto sbrigativo che i costi verranno coperti dai canoni dei concessionari. La Sezione ritiene opportuno che il Ministero – quand'anche si confermi la scelta di esenzione dall'AIR - fornisca quanto meno, ai fini dell'espressione del parere da parte della Sezione, una congruente analisi economico-finanziaria dei costi e dell'impatto del Regolamento sul funzionamento della nuova Agenzia, tenuto altresì conto della complessità della sua struttura (che peraltro dovrà impiegare ben 569 unità di personale).

Esauriti i rilievi di carattere più generale (coordinamento del Testo con il D.Lgs. n. 50 del 2019, quest'ultimo entrato in vigore ancor prima che l'affare venisse spedito al Consiglio di Stato per il parere; necessità di una congruente analisi di impatto economico-finanziario del Regolamento sul funzionamento dell'Agenzia, anche tramite AIR), il Collegio può passare all'analisi delle singole norme del testo.

Con il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 16 novembre 2018, n. 130, il Legislatore ha inteso recepire nell'ordinamento italiano il c.d. "Pilastro tecnico del Quarto pacchetto ferroviario".

Il pilastro tecnico comprende tre testi che sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea nel maggio 2016. Due riforme delle direttive riguardanti l'interoperabilità e la sicurezza devono essere recepite nella legislazione nazionale, mentre il regolamento che amplia il ruolo dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie è direttamente applicabile senza trasposizione.

Le due direttive prevedono che gli Stati membri entro il 16 giugno 2019 recepiscano le direttive stesse, ma è prevista anche la possibilità di posticipare di un anno se viene fornita una giustificazione adeguata.

Solo otto dei ventisei stati membri dell'Unione Europea con reti ferroviarie, fra cui l'Italia, hanno manifestato l'intenzione di rispettare la scadenza del 16 giugno 2019 per il recepimento nella legislazione nazionale del pilastro tecnico del Quarto pacchetto ferroviario: Italia, Bulgaria, Finlandia, Francia (ad eccezione del Tunnel sotto la Manica), Grecia, Paesi Bassi, Romania e Slovenia. I restanti Paesi hanno comunicato alla Commissione europea che intendono assumere la possibilità di ritardare l'attuazione di un anno.

La nuova Agenzia nasce sull'esperienza di ANSF, mutuandone il modello amministrativo e organizzativo; oltre ai compiti già svolti da ANSF, ai sensi del comma 3 dell'articolo 12, essa si dovrà occupare di una serie ulteriori importanti attività individuate nei commi 4, 4 bis e 4ter dello stesso articolo e precisamente:

- ai sensi del comma 4, delle attività ispettive finalizzate al controllo ai fini di sicurezza delle infrastrutture stradali ed autostradali attraverso la verifica della corretta organizzazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori, anche tramite verifiche ispettive a campione, al fine di obbligarli a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio; la promozione dell'adozione di sistemi di gestione della sicurezza da parte dei Gestori; la sorveglianza sulle ispezioni di sicurezza previste a carico dei gestori ai sensi del D.Lgs. 15 marzo 2011, n. 35; la promozione di un piano nazionale per il miglioramento degli standard di sicurezza della sede stradale; lo svolgimento di attività di studio, ricerca e sperimentazione in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali ed autostradali;
- ai sensi del comma 4-bis, delle funzioni ispettive, di valutazione e verifica funzionale previste dagli articoli 11 e 12 del D.Lgs. n. 264/2006 sulle gallerie appartenenti alla rete stradale transeuropea e alla rete stradale extra TEN, previa individuazione delle misure a queste ultime applicabili;
- ai sensi del comma 4ter, delle funzioni ispettive e di vigilanza sui sistemi di trasporto rapido di massa secondo principi, da definire, in maniera armonizzata con i criteri già seguiti da ANSF in materia ferroviaria (14 e 15 D.Lgs. n. 162/2007).

In relazione alla complessità dei nuovi compiti, il decreto-legge ha delineato anche

un percorso amministrativo finalizzato a consentire un progressivo avvio della nuova agenzia, tutelando la continuità nel presidio delle competenze trasferite, nel periodo di strutturazione ed avvio e fino alla piena operatività di quest'ultima: operatività che verrà sancita da un apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, allorquando ne ricorreranno le condizioni.

Per garantire l'immediata operatività dell'ANSFISA in materia di strade e autostrade è previsto il reclutamento di unità di personale da individuare mediante apposita selezione (mobilità obbligatoria) nell'ambito del personale dipendente dalla Pubblica Amministrazione in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richieste per l'espletamento delle singole funzioni.

Con tale personale, ANSFISA potrà iniziare a svolgere le prime attività operative, su strade e autostrade, e ad impostare il programma e l'organizzazione delle proprie attività in parallelo con le fasi di approvazione dello statuto e dei regolamenti, dell'effettiva organizzazione e dell'acquisizione del personale in misura sufficiente per lo svolgimento di tutte le incombenze previste dalla legge.

Tuttavia, soltanto a seguito dell'emanazione del decreto che pronuncerà l'esistenza delle condizioni di piena operatività della nuova Agenzia (a cura del Ministro), ANSFISA acquisirà le competenze che attualmente esercita ANSF, della quale assorbirà anche il personale, subentrando in tutti i rapporti attivi e passivi della stessa ANSF che verrà quindi soppressa.

Fino a quel momento, ANSF continuerà quindi ad esistere e ad espletare le competenze ad essa assegnate, al pari degli enti già competenti ad esercitare tutte le altre funzioni da attribuire ad ANSFISA.

Consegue a ciò, che fino alla data di piena operatività di ANSFISA, sarà inevitabile la coesistenza delle due Agenzie con ANSFISA che dovrebbe provvedere ad avviare progressivamente le prime attività di vigilanza e controllo su strade ed autostrade, provvedendo nel contempo ad organizzazione struttura e regolamenti ed acquisizione di personale, al fine di rendere possibile l'ordinato svolgimento di tutte

le nuove competenze attribuite; ANSF che dovrebbe svolgere tutti i compiti già previsti dal D.Lgs. n. 162 del 2007, con le eventuali novità che verranno introdotte per effetto del recepimento del IV Pacchetto Ferroviario e dell'ampliamento alle cosiddette ferrovie isolate.

La nuova Agenzia, dunque, assorbirà a regime le attività degli organismi preesistenti preposti alla vigilanza sulla sicurezza ferroviaria e stradale, implementandola; ciò che comporterà necessariamente un trasferimento di competenze e di risorse umane e finanziarie verso il nuovo soggetto.

Poiché con ANSFISA si intende dare all'Italia una struttura pubblica di garanzia del sistema delle infrastrutture dei trasporti su gomma e rotaia, con un'attività ispettiva a tutto campo, la sua operatività – in termini specifici di dotazione del regolamento d'amministrazione - non appare oltremodo rinviabile per l'evidente necessità di garantire la sicurezza del sistema ferroviario nazionale e delle infrastrutture stradali e autostradali, la sicurezza delle gallerie situate sulle strade appartenenti alla rete stradale anche transeuropea, la sicurezza sui sistemi di trasporto rapido di massa (metropolitane, tramvie, ferrovie urbane: oggi tali compiti sono esercitati dagli Uffici speciali trasporti a impianti fissi - USTIF del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), la sicurezza relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea.

Il Regolamento di amministrazione in esame è, dunque, finalizzato a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia, fissare le dotazioni organiche complessive del personale di ruolo dipendente dall'Agenzia determinare le procedure per l'accesso alla dirigenza, per permettere all'ANSFISA di diventare pienamente operativa in modo tale da assicurare sempre più elevati standard di sicurezza del sistema ferroviario nazionale e delle infrastrutture

I primi due articoli del testo non palesano criticità. L'articolo 1 contempla le "Definizioni", l'articolo 2 concerne invece i "Principi" cui l'organizzazione dell'Agenzia si ispira: tra questi, il "contrasto alle situazioni di conflitto di interessi e dei fenomeni di corruzione ai sensi delle disposizioni della legge 6 novembre

2012, n. 190 e successive modifiche, che la Sezione deve intendere come riferiti alla vigilanza, controllo e guida sull'azione svolta dai dipendenti della stessa Agenzia.

L'articolo 3 è dedicato alla "Struttura organizzativa" dell'Agenzia, la cui direzione è affidata ad un soggetto (direttore) responsabile della gestione e dell'attuazione delle direttive impartite dal Ministro vigilante. La struttura è articolata come segue: una direzione di livello dirigenziale generale competente ad esercitare le funzioni in materia di sicurezza delle ferrovie; una direzione di livello dirigenziale generale competente ad esercitare le funzioni in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, sicurezza delle gallerie situate sulle strade appartenenti anche alla rete stradale transeuropea e sicurezza sui sistemi di trasporto rapido di massa; un settore di staff competente ad esercitare le funzioni in materia di amministrazione, affari legali, finanza e controllo; una segreteria di tecnica di livello dirigenziale non generale di diretto supporto al Direttore. La definizione degli uffici e l'attribuzione dei relativi compiti viene demandata a un successivo atto di regolamentazione da adottarsi con deliberazione del Comitato direttivo ai sensi dell'articolo 12, comma 10, del decreto-legge e articolo 5, commi 6 e 7 dello Statuto.

La Sezione ritiene che la suddetta deliberazione rientri, per contenuto e finalità, non già tra gli atti di mera gestione esentati da controllo a mente dello stesso comma 10, bensì tra gli atti di regolamentazione che, a mente dello stesso comma, disciplinano il funzionamento dell'Agenzia; atti che, pertanto, dovranno essere approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze.

L'articolo 4 contempla la figura del "Vicedirettore", nominato dal "Direttore dell'Agenzia ai sensi e per i compiti di cui all'articolo 4, comma 7, dello Statuto". La norma opera un rinvio secco allo Statuto, il cui articolo 4, comma 7 così recita: *"In caso di assenza dal servizio o in caso di impedimento temporaneo le*

attribuzioni del Direttore dell’Agenzia sono esercitate dal Vicedirettore nominato dal Direttore dell’Agenzia tra i dirigenti dell’Agenzia, titolari di incarico dirigenziale di livello generale, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il provvedimento di nomina è trasmesso al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”.

L’articolo 5 disciplina la “Direzione generale per la sicurezza delle ferrovie”, chiamata a svolgere, ai sensi dell’articolo 12, comma 3, del decreto-legge, i compiti e le funzioni di cui al D.Lgs. n. 162 del 2007, nonché i compiti assegnati sui sistemi di trasporto rapido di massa ai sensi dell’articolo 12, comma 4-*quater*, del decreto-legge. La Direzione generale è articolata nelle seguenti quattro Aree: Area nome di esercizio e standard tecnici; Area autorizzazioni e certificazioni; Area ispettorato e controlli; Area adeguamento e sviluppo Sistemi di gestione della sicurezza ferroviaria. Il numero degli uffici dirigenziali non generali, in cui si articolano le quattro Aree, è determinato in 17 uffici di livello dirigenziale non generale.

L’articolo 6 regola, invece, la “Direzione generale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, per la sicurezza delle gallerie situate sulle strade appartenenti anche alla rete stradale transeuropea e la sicurezza sui sistemi di trasporto rapido di massa”, competente ad esercitare le funzioni ai sensi dell’articolo 12, commi 4, 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*quater* e 5 del decreto-legge. Essa si compone di cinque Aree: Area normativa e standard tecnici; Area adeguamento e sviluppo Sistemi di gestione della sicurezza; Area sicurezza delle gallerie stradali e ferroviarie; Area sistema ispettivo per il controllo delle procedure di monitoraggio delle opere civili; Area miglioramento degli standard di sicurezza. Il numero degli uffici, in cui si articolano le cinque Aree, è determinato in 18 uffici di livello dirigenziale non generale.

L’articolo 7 disciplina, infine, il settore di *staff* del Direttore. Il numero degli uffici, in cui si articola lo staff, è determinato in 6 uffici di livello dirigenziale non generale, a fronte dei seguenti compiti e funzioni che esso è chiamato a svolgere:

amministrazione, bilancio e controllo; acquisizione di beni e servizi, contratti; reclutamento e formazione del personale, attività di contrattazione sindacale, gestione del contenzioso del lavoro, trattamento giuridico e economico del personale, interventi assistenziali, attività di prevenzione e sicurezza del luogo di lavoro; affari giuridici, e legali e gestione del contenzioso e adozione di sanzioni nei confronti dei gestori ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del decreto-legge; servizi comuni e servizi tecnici, rilascio tessere di servizio; gestione tecnica delle banche dati; comunicazione e rapporti istituzionali.

Gli articoli menzionati (5, 6 e 7) non palesano particolari criticità, costituendo espressione non irragionevole della rafforzata (in termini di autonomia) potestà organizzativa di cui è normativamente dotata l'Agenzia.

Le medesime considerazioni possono valere per il successivo articolo 8 che prevede "La Segreteria tecnica del Direttore", qualificata dalla norma regolamentare come ufficio di livello dirigenziale non generale di diretta collaborazione del Direttore.

Gli articoli 9 e 10 regolano, invece, la "Dotazione organica" e il "Personale".

La dotazione organica viene così fissata in sede di prima provvista di fabbisogno. Dirigenti: n. 2 di livello generale; n. 42 di livello non generale. Personale: n. 60 professionisti I, n. 31 professionisti II, n. 266 funzionari, n. 153 collaboratori, n. 15 operatori. Per un totale di 569 unità complessive.

È previsto tuttavia, coerentemente con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance (articolo 6, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001), che la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati venga indicata annualmente nell'ambito del piano triennale dei fabbisogni di personale.

Il reclutamento del personale dell'Agenzia avverrà mediante procedure concorsuali o selettive i cui criteri informativi sono individuati nei principi fissati dall'articolo 97 della Costituzione, dall'articolo 35, del d.lgs. n. 165 del 2001, dal decreto del

Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni, dal decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 2004, n. 272, dal decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70, dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. 16 aprile 2018, n. 78.

Con riguardo all'art. 97 Cost., il Consiglio ritiene utile ricordare, secondo gli insegnamenti della Corte Costituzionale, che in linea di principio la provvista di personale pubblico esige lo svolgimento di una procedura pubblica "di tipo comparativo", aperta all'esterno, volta cioè a selezionare la persona oggettivamente più idonea a ricoprire una data posizione ovvero il migliore fra gli aspiranti che si presentano, e "congrua", nel senso che essa deve consentire la verifica del possesso delle richieste professionalità.

Le procedure di reclutamento si conformeranno, dunque, coerentemente ai seguenti principi: adeguata pubblicità della selezione e delle relative modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento; adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire, eventualmente tramite ricorso all'ausilio di sistemi automatizzati finalizzati a realizzare anche forme di preselezione; rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; composizione delle commissioni con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali; possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca, che deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso.

L'accesso al ruolo di dirigente dell'Agenzia avverrà, invece, per i posti vacanti e

disponibili, con concorso pubblico per esami, o per titoli ed esami, ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, secondo quanto previsto all'articolo 28 del d.lgs. n. 165 del 2001. È contemplato che al concorso per esami e a quello per titoli ed esami possono essere ammessi i dipendenti ed i soggetti di cui all'articolo 7 del d.P.R. n. 70 del 2013.

L'aspetto maggiormente critico palesato dalle norme in esame è rappresentato dal regime intertemporale-transitorio di passaggio del personale da un organismo all'altro e dalle procedure di mobilità/reclutamento del medesimo.

Il Testo risolve l'eventuale conflitto rinviando a un successivo atto regolamentare, adottato ai sensi dell'articolo 12, comma 10, del decreto-legge e articolo 5, commi 6 e 7, dello Statuto, con il quale il numero di unità di personale non dirigente determinato nella dotazione organica sarà ripartito nelle aree professionali di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto funzioni centrali, *“secondo le tabelle retributive dell'ENAC, tenuto conto dell'alta specificità e professionalità richiesta”*.

La Sezione ritiene opportuno richiamare sin d'ora l'attenzione del Ministero affinché in occasione della suddetta regolamentazione di dettaglio vengano affrontati, tra gli altri, gli articolati contrattuali riguardanti le parti fisse e variabili della retribuzione, nonché ogni altra istanza di cui siano portatori i lavoratori delle varie componenti confluenti in ANSFISA, previo confronto con le organizzazioni sindacali, così che, per un verso, si scongiuri che personale proveniente da diverse realtà venga chiamato, a parità di titoli e professionalità, a responsabilità sbilanciate; per altro verso, venga favorito un adeguato orientamento del personale da reclutare, ovvero da far confluire in ANSFISA, avuto riguardo alla predisposizione dei bandi di selezione e dei relativi criteri e delle procedure di mobilità, al fine di assicurare una situazione di allineamento di requisiti tra mobilità e conseguente bando di reclutamento.

L'articolo 11, infine, contempla i "Dirigenti generali". Esso prevede che alle due Direzioni generali in cui è strutturata l'Agenzia, una con riferimento alla sicurezza delle ferrovie e una con riferimento alla sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, alla sicurezza delle gallerie situate sulle strade appartenenti anche alla rete stradale transeuropea e alla sicurezza sui sistemi di trasporto rapido di massa, sono preposte due posizioni di ufficio di livello dirigenziale generale, nominati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e trasporti, sentito il Direttore dell'Agenzia.

La norma prevede che ai fini del conferimento degli incarichi ai Dirigenti Generali si applica il principio di rotazione ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lett. e), della legge n. 190 del 2012.

L'articolo in commento non palesa criticità.

In conclusione, per quanto sin qui argomentato, la Sezione ritiene di dovere formulare i rilievi di cui sopra e, per l'effetto, di sospendere l'espressione del parere in attesa degli adempimenti istruttori richiesti al Ministero.

P.Q.M.

La Sezione: sospende l'espressione del parere; formula i rilievi nei sensi in motivazione e dispone i conseguenti incumbenti.

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio