

COMMISSIONE IX
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 NOVEMBRE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO VALDUCCI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Chiovelli Alberto, <i>Direttore dell'ANSF</i> ..	3, 13, 14
Valducci Mario, <i>Presidente</i>	3	Foti Antonino (PdL)	13
INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEL TRASPORTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI E MERCI		Garofalo Vincenzo (PdL)	13
Audizione del direttore dell'Agenzia nazio- nale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), ingegner Alberto Chiovelli:		Monai Carlo (IdV)	12
Valducci Mario, <i>Presidente</i>	3, 12, 13, 14, 15	Velo Silvia (PD)	12
		ALLEGATO: Documento depositato dal di- rettore dell'ANSF, ingegner Alberto Chio- velli	16

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud Libertà e Autonomia, I Popolari di Italia Domani: Misto-Noi Sud-PID; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani, Azionisti, Alleanza di Centro: Misto-RAAdC.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIO VALDUCCI

La seduta comincia alle 15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), ingegner Alberto Chiovelli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci, l'audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), ingegner Alberto Chiovelli.

Sono presenti, oltre all'ingegner Chiovelli, direttore dell'Agenzia, anche l'ingegner Giulio Margarita e l'ingegner Ilaria Castriota.

Do la parola all'ingegner Chiovelli, perché svolga la sua relazione.

ALBERTO CHIOVELLI, *Direttore dell'ANSF*. Grazie signor presidente e buona sera a tutti i presenti. Vorrei consegnare

alla presidenza un documento che riporta sinteticamente i dati che andrò ad illustrare nel corso del mio intervento.

Innanzitutto colgo l'occasione per ringraziare lei, signor presidente, e tutti i componenti di questa Commissione, oltre che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per l'iniziativa che ha portato all'approvazione della recente legge n. 152 dell'agosto 2010, che dovrebbe finalmente sbloccare l'iter per l'emanazione del regolamento per il reclutamento del personale dell'Agenzia, che è l'ultimo atto ancora necessario per poter consentire all'Agenzia stessa di superare l'attuale fase transitoria di prima applicazione del decreto legislativo n. 162 del 2007 che l'ha istituita, che ormai si protrae da oltre due anni.

In relazione agli obiettivi dell'indagine conoscitiva credo che un contributo, spero utile, sia quello di evidenziare il ruolo che l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie è chiamata a svolgere all'interno del processo di liberalizzazione. Credo però che sia anche importante e forse interessante per voi individuare, con riferimento alla tematica della sicurezza, anche quelle che sono le potenziali criticità del sistema, via via che evolve verso la liberalizzazione e quindi le azioni da mettere in atto per accompagnare questa trasformazione senza che vi sia il rischio di una diminuzione dei livelli di sicurezza. Vorrei incentrare il mio intervento fondamentalmente su questi aspetti, lasciando poi ovviamente spazio alle domande che intenderete farmi.

Nel documento che ho depositato sono stati raggruppati per memoria i principali riferimenti normativi a livello comunitario e i relativi provvedimenti di recepimento nella legislazione nazionale, che costitui-

scono nel loro insieme tutte le norme principali di riferimento per il processo di liberalizzazione.

In particolare si tratta della direttiva 2004/49/CE e del decreto legislativo n. 162 del 2007 che l'ha recepita, che riguardano proprio specificamente la sicurezza.

La direttiva n. 49, come ricorderete, si prefigge proprio lo scopo di sviluppare e di migliorare la sicurezza del sistema ferroviario comunitario e l'accesso al mercato per la prestazione di servizi ferroviari mediante l'armonizzazione della struttura normativa degli Stati membri, la ripartizione delle responsabilità fra i vari soggetti interessati, lo sviluppo di obiettivi comuni di sicurezza e l'istituzione, in ciascuno Stato membro, di un'autorità preposta alla sicurezza, che nel nostro caso appunto è l'Agenzia, oltre che dell'organismo incaricato di effettuare le indagini sugli incidenti e sugli inconvenienti.

Il decreto legislativo n. 162 in particolare, disciplina proprio le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari e recepisce ovviamente la direttiva n. 49; il decreto legislativo n. 162 ha quindi istituito l'Agenzia, ha istituito un organismo investigativo nazionale, che è una direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e poi ha ripartito tutte le responsabilità fra i vari organi coinvolti sulle tematiche della sicurezza ferroviaria. Si tratta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, della direzione per le investigazioni ferroviarie e poi degli operatori, quindi il gestore dell'infrastruttura, che in Italia è RFI, le imprese ferroviarie, i fabbricanti e i fornitori di servizi, e la figura, che poi analizzeremo un po' più nel dettaglio, dei verificatori indipendenti di sicurezza.

L'Agenzia deve avere determinate caratteristiche: deve essere un soggetto indipendente dagli operatori, indipendente dalle imprese ferroviarie, dal gestore della rete e dall'organismo preposto all'investigazione. È stata scelta la forma di ente pubblico non economico, organo dell'amministrazione dello Stato, anche se, come

dicevo prima, non abbiamo ancora completato il nostro *iter* giuridico, siamo ancora in una fase di prima applicazione. L'Agenzia è inoltre soggetta ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Vediamo ora quali sono i compiti dell'Agenzia: l'Agenzia è preposta al presidio della sicurezza sull'intero sistema ferroviario nazionale, con esclusione delle metropolitane, delle tramvie e delle reti isolate; per le reti regionali è stata prevista un'applicazione posticipata del decreto legislativo e poi ci sono dei limiti di competenza dell'Agenzia, individuati dallo stesso decreto legislativo n. 162, cioè l'Agenzia non si occupa di prevenzione incendi e soccorso tecnico urgente, di *security*, di salute e sicurezza del lavoro e di infrastrutture nella fase di realizzazione delle stesse.

L'Agenzia, come sapete, è operativa dal giugno del 2008 e sta svolgendo i propri compiti; per sintetizzare, sta svolgendo tutti i compiti che riguardano i rapporti con le imprese ferroviarie, quindi il rilascio dei certificati di sicurezza e i processi di ammissione tecnica di materiale rotabile, quindi omologazione di materiale rotabile, nonché ovviamente tutta l'attività ispettiva verso le imprese ferroviarie.

A gennaio del 2010 è stato completato il trasferimento delle competenze e sono state acquisite le competenze in materia di rete e di infrastruttura, per cui da gennaio del 2010 sono iniziate tutte le attività riguardanti i processi di ammissione tecnica di sistemi e sottosistemi di terra, le ispezioni sull'infrastruttura e il processo che riguarda il rilascio dell'autorizzazione di sicurezza al gestore dell'infrastruttura.

I compiti dell'Agenzia, così come tracciati dal decreto legislativo n. 162, sono vari; credo che sostanzialmente siano noti, comunque richiamo sinteticamente i principali. Fra le varie attività e i compiti che l'Agenzia ha, c'è sicuramente quello importante di definire il quadro normativo,

quindi sostanzialmente di stabilire i principi normativi e di ripartire competenze e responsabilità fra gli operatori.

È proprio il compito di stabilire i principi, le procedure e la ripartizione delle competenze fra gli operatori ferroviari che è di particolare rilevanza, in quanto in un sistema complesso, qual è quello soggetto appunto all'apertura verso un mercato liberalizzato, dove si affacciano una pluralità di soggetti che in molti casi sono in concorrenza fra di loro, è necessaria la presenza di un soggetto indipendente che sia in grado di attribuire i compiti e le relative responsabilità agli operatori.

Ricordo che gli operatori che hanno la certificazione di sicurezza, cioè gli unici operatori che hanno la titolarità di un certificato di sicurezza, e che quindi hanno una sorta di patente che riguarda la sicurezza, sono le imprese ferroviarie e il gestore della rete.

La direttiva comunitaria infatti si fonda sostanzialmente sul principio che ogni operatore, sia esso un'impresa ferroviaria o un gestore della rete, è responsabile del funzionamento sicuro della propria parte di sistema e quindi c'è bisogno di un soggetto che attribuisca i compiti in materia di sicurezza e dia le necessarie indicazioni affinché si possano gestire le relazioni, quindi le interfacce fra gli operatori.

Questo, da un lato, dovrebbe garantire che nella ripartizione dei compiti non vi siano trattamenti discriminatori fra gli operatori, dall'altro lato, dovrebbe garantire che ogni processo faccia capo ad un soggetto che ne è responsabile, quindi che sostanzialmente non ci siano vuoti nella responsabilità.

C'è un passaggio molto indicativo in questo senso, proprio nel decreto legislativo n. 162, che attua la direttiva comunitaria n. 49 dove si dice, leggo testualmente, che «l'Agenzia provvede affinché la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario e del controllo dei rischi che ne derivano incomba sui gestori dell'infrastruttura e sulle imprese ferroviarie».

È stato proprio questo il primo dei compiti che ci siamo prefissati di svolgere; in relazione a questo mandato che ci dava la norma, l'Agenzia ha proceduto a emanare nell'aprile del 2009 un decreto, il cui scopo era di ripartire i compiti fra gli operatori. Sostanzialmente con questo decreto abbiamo operato una ricognizione sulle attività connesse con la circolazione e la sicurezza ferroviaria e quindi anche con la normativa preesistente; abbiamo ripartito le competenze fra gli operatori nel nuovo scenario tracciato dalla direttiva comunitaria e abbiamo anche delineato le linee per procedere ad un riordino del quadro normativo di riferimento.

Questo è un particolare non trascurabile, perché la questione del riordino normativo non è assolutamente da sottovalutare. Per motivi storici, voi lo sapete, la normativa ferroviaria è molto articolata e stratificata nel tempo e per giunta non è sempre coerente con i principi comunitari. Pertanto un riordino e una razionalizzazione delle norme è una condizione necessaria per garantire una maggiore chiarezza di ruoli e quindi anche di responsabilità.

È uno dei tanti fronti in cui l'Agenzia è impegnata e si sta impegnando in questo periodo; abbiamo avuto molti incontri con gli operatori nel corso dei quali abbiamo presentato delle bozze di provvedimento per il riordino della normativa ferroviaria e speriamo di poter presentare una bozza completa di riordino già all'inizio del prossimo anno.

Un'altra innovazione che è stata introdotta dal decreto legislativo n. 162, ripresa poi nel decreto di attribuzione delle competenze all'Agenzia che citavo prima, emanato ad aprile del 2009, è la figura del verificatore indipendente di sicurezza, che è sostanzialmente una figura chiave, a mio avviso, per consentire la gestione dei processi di sicurezza in un panorama composto da una pluralità di operatori.

Il verificatore indipendente di sicurezza è definito dalla legge che prevede che sia un organismo riconosciuto dall'Agenzia, abilitato a valutare conformità di prodotti o di componenti a requisiti normativi

nazionali. L'Agenzia può attribuire poi ai verificatori indipendenti di sicurezza anche funzioni di valutazione di conformità di sistemi e di processi connessi con la sicurezza della circolazione ferroviaria.

Che cosa ha fatto l'Agenzia per poter essere operativa da subito, dopo che le sono state attribuite le competenze? Noi abbiamo riconosciuto come verificatori indipendenti di sicurezza gli organismi già notificati dal Ministero ai sensi della direttiva comunitaria sull'interoperabilità e quindi siamo stati operativi da subito. Dopo qualche mese, a gennaio del 2009, abbiamo emanato delle linee guida per la qualifica di questi soggetti; oggi ce ne sono quattro e credo che questa situazione ci abbia consentito sostanzialmente di gestire i processi in maniera tale da dare delle risposte idonee ai richiedenti senza ovviamente incidere negativamente sulla sicurezza.

Volendo sintetizzare, la figura del verificatore indipendente la si può intendere come una sorta di braccio operativo dell'Agenzia, che deve avere sostanzialmente due caratteristiche: la competenza tecnica e la terzietà rispetto al mondo degli operatori.

Peraltro l'utilizzo di questi verificatori indipendenti di sicurezza nei processi, fino a oggi, come appunto dicevo prima, ha consentito di dare delle risposte al sistema, che peraltro nella fase di *start up* dell'Agenzia era difficile dare direttamente, non avendo l'Agenzia un organico adeguato.

Nel documento depositato troverete la sintesi di quello che ho appena detto, quindi sostanzialmente l'insieme di tutti questi soggetti che abbiamo indicato e le relazioni che ci sono fra loro.

Fra i processi che l'Agenzia segue e ha seguito in questi due anni di attività, c'è quello di ammissione tecnica del materiale rotabile o, volendo usare termini più semplici, l'omologazione di nuovi treni. Questi processi partono dalla richiesta di ammissione tecnica che viene data da un soggetto, che può essere o il fabbricante del materiale rotabile, o un'impresa ferroviaria, o il gestore della rete, oppure un altro

richiedente che sia abilitato a fare questa domanda. L'ammissione tecnica può essere definitiva o temporanea, può essere subordinata a eventuali prescrizioni tecniche e l'accertamento della rispondenza ai requisiti prescritti dalle norme nazionali o internazionali è effettuato dall'Agenzia a valle di una verifica delle attività che vengono svolte dal verificatore indipendente di sicurezza, che è incaricato dal soggetto richiedente.

I rapporti di valutazione e i rapporti sulle prove fatte sul materiale rotabile devono dimostrare che il materiale rotabile, i suoi componenti e i sottosistemi sono rispondenti ai requisiti di sicurezza e che ovviamente sono stati correttamente sottoposti alle prove e ai collaudi necessari.

Nel corso della propria attività l'Agenzia ha rilasciato varie autorizzazioni. Qui abbiamo fatto una sintesi: abbiamo rilasciato quindici nuove ammissioni tecniche per materiale rotabile di trazione e diciassette per materiale rimorchiato e per mezzi d'opera; le estensioni di ammissioni tecniche, quindi modifiche di treni già omologati, sono state dieci; sono state concesse varie proroghe in relazione alle ammissioni tecniche temporanee date per la necessità di soddisfare alcune prescrizioni; sono in corso attualmente tredici processi di ammissione tecnica di materiale rotabile di trazione, due per carri, uno per una carrozza e quattro per mezzi d'opera.

Dopo l'omologazione è prevista l'immatricolazione; fino al 30 settembre 2010 l'Agenzia ha rilasciato 892 immatricolazioni riferite a elettrotreni, mezzi di trazione, carri e carrozze, di cui 468 relative a rotabili nuovi.

Nel documento troverete un piccolo *focus* sull'installazione delle apparecchiature di sicurezza, che è un tema che ricorderete e di cui abbiamo parlato nell'audizione svoltasi lo scorso dicembre. Allo stato attuale le apparecchiature di sicurezza sono installate sul 99 per cento dei treni che hanno il sistema di controllo della marcia del treno (SCMT), quindi il sistema di sicurezza che è presente sulla

rete a maggior traffico e invece solo il 55 per cento dei rotabili è attrezzato con il sistema di supporto alla condotta (SSC), che invece è il sistema che viene utilizzato nella rete a più scarso traffico.

Un altro processo fondamentale per quanto riguarda la sicurezza è quello del rilascio dei certificati di sicurezza. Dal 2000 fino al 2008, Rete ferroviaria italiana ha rilasciato 29 certificati mentre dal 2008 ad oggi sono stati rilasciati dall'Agenzia 11 certificati.

Il certificato di sicurezza è rilasciato dopo aver accertato che un'impresa ferroviaria possieda personale abilitato alle mansioni di sicurezza, mezzi idonei allo svolgimento del servizio e una organizzazione idonea a garantire il presidio della sicurezza; questo costituisce quello che noi chiamiamo in gergo tecnico il « sistema di gestione della sicurezza ».

Dopo il rilascio del certificato di sicurezza definitivo, l'impresa può svolgere il servizio commerciale, ma deve comunque dimostrare nel tempo di mantenere i requisiti posseduti all'atto del rilascio del certificato; il mantenimento dei requisiti viene verificato dall'Agenzia mediante la propria attività ispettiva e le attività di *audit* che facciamo quotidianamente presso tutte le imprese ferroviarie.

Nel documento depositato abbiamo dato conto anche delle revoche che sono state date ai certificati di sicurezza; anche in questo caso abbiamo fatto il punto della situazione a partire dal 2000, considerando quindi sia un periodo, dal 2000 al 2008, in cui le revoche sono state fatte da Rete ferroviaria italiana e poi un secondo periodo, a partire dal 2008, in cui sono state fatte dall'Agenzia: è stato revocato un certificato da parte di Rete ferroviaria italiana, mentre l'Agenzia ha revocato 7 certificati.

Vediamo qual è ad oggi il panorama del trasporto ferroviario in Italia. Abbiamo attualmente trentuno imprese ferroviarie certificate sulla rete in gestione a Rete ferroviaria italiana: sette hanno il certificato di sicurezza per trasporto passeggeri, sedici per trasporto merci, di cui tredici per merci pericolose, e otto hanno il

certificato di sicurezza sia per il trasporto passeggeri che per il trasporto merci, di cui cinque per le merci pericolose. Il totale quindi delle imprese che hanno il certificato di sicurezza per le merci pericolose è di diciotto imprese.

Altro dato importante o comunque significativo è il numero delle licenze: dal 2000 al 2010 sono state rilasciate 62 licenze, di cui 13 sono state revocate. La licenza, come sapete, è un atto amministrativo rilasciato dal Ministero ai sensi del decreto legislativo n. 188 del 2003, che è il recepimento del primo pacchetto comunitario ed è un atto propedeutico affinché l'impresa ferroviaria possa attivare, presso l'Agenzia, il processo per il rilascio del certificato di sicurezza.

Dal quadro che abbiamo tracciato fino ad ora emerge quello che probabilmente è l'elemento di innovazione introdotto dalle direttive comunitarie e cioè il diverso ruolo che gli operatori, quindi i soggetti — imprese ferroviarie e gestori della rete — che hanno la certificazione di sicurezza, sono chiamati a svolgere.

Le direttive comunitarie chiedono agli operatori un sempre maggior impegno e una sempre maggiore assunzione di responsabilità, lasciando alle autorità nazionali e anche all'autorità europea, quindi all'Agenzia ferroviaria europea, un sempre maggiore controllo sui processi. Si va quindi da un sistema in cui c'era un unico ente normatore, che poi era una costola del gestore dell'infrastruttura, che era incaricato di disciplinare nel dettaglio tutte le attività ferroviarie, ad un assetto in cui ogni operatore deve sostanzialmente valutare l'impatto che le soluzioni tecniche e organizzative che intende adottare avranno sulla sicurezza.

Ci troviamo quindi sostanzialmente di fronte ad un passaggio da un sistema basato sull'autoreferenzialità ad un sistema in cui ogni operatore si deve muovere in maniera proattiva in ordine agli aspetti riguardanti la sicurezza, dovendo avere quindi delle capacità tecniche per poter valutare l'impatto sulla sicurezza delle soluzioni tecniche ed organizzative

che adotta; questo per il nostro sistema sicuramente rappresenta un consistente cambiamento.

Ancora di più in questa direzione va un regolamento comunitario che è stato emanato recentemente, il regolamento n. 352 del 2009, il quale di fatto impone a tutti gli Stati membri l'adozione di un metodo comune per la determinazione e la valutazione dei rischi. Il regolamento riguarda sia modifiche di natura tecnica, quindi ammissioni tecniche ad esempio di materiale rotabile e di sistemi tecnologici, ma anche di natura operativa e organizzativa. Le prime sono già in vigore dal 2010, invece quelle di natura operativa ed organizzativa entreranno in vigore a partire dal 2012.

Possiamo dire, in buona sostanza, che questo regolamento responsabilizza ancora di più gli operatori, e sempre di più viene lasciato alle autorità nazionali un controllo sui processi. Il regolamento comunitario introduce anche la figura del verificatore indipendente di sicurezza che la normativa nazionale aveva in qualche modo anticipato; possiamo affermare, quindi, che siamo abbastanza pronti ad affrontare questa ulteriore piccola rivoluzione che il regolamento n. 352 porterà nel mondo degli operatori.

Vengono introdotte quindi queste figure a livello europeo, dopo che a livello nazionale la norma già le aveva anticipate, però i loro compiti sono ampliati, cioè non sono più solo riferiti alla verifica di modifiche tecniche, ma anche alla verifica di modifiche organizzative.

In altre parole, per fare un esempio concreto, dal 2012 se un operatore, per esempio un'impresa ferroviaria, vuole modificare la sua organizzazione operativa, cambiare o modificare una struttura che abbia un impatto sulla sicurezza, deve possedere una struttura tecnica in grado di riuscire a valutare gli eventuali impatti che questa modifica ha sulla sicurezza e deve anche dimostrare che la modifica consente di garantire comunque il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza. Non solo, questo processo che si compie al

suo interno con la sua struttura tecnica, deve essere asseverato da un soggetto di parte terza.

Spero di essere riuscito ad evidenziare in maniera abbastanza chiara il ruolo che in questo processo è chiamata a svolgere l'Agenzia. Sintetizzando e semplificando possiamo dire che innanzitutto l'Agenzia esiste in quanto esiste un processo di liberalizzazione; è il soggetto chiamato a ripartire compiti e responsabilità fra gli operatori; ovviamente lo deve fare in maniera coerente con le direttive comunitarie e quindi, per esempio, garantendo procedure accessibili in maniera non discriminatoria.

L'Agenzia poi ha anche il compito di monitorare il sistema, di individuare le eventuali criticità, di favorire l'interfaccia tra gli operatori e di far sì, attraverso la sua attività ispettiva e attraverso l'emanazione di norme e direttive, che gli operatori mettano in atto tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza.

Quest'ultimo profilo è quello più delicato e il più importante perché è il meccanismo con il quale è possibile mantenere un presidio sulla sicurezza. La vera innovazione, quindi, rispetto al precedente assetto è che gli operatori sono responsabili del funzionamento sicuro della propria parte di sistema, ma non ne fissano più le regole, che invece sono demandate ad un soggetto terzo che è l'Agenzia e che, vorrei sottolineare, è l'unico fra tutti gli attori in gioco che non ha e non può avere alcun interesse di natura industriale, avendo come unico scopo istituzionale la tutela del bene collettivo della sicurezza.

Dico questo perché in un contesto complesso come è quello attuale, con vari attori, con una pluralità di soggetti con interessi industriali anche confliggenti, c'è il rischio che la sicurezza venga utilizzata strumentalmente per giustificare scelte commerciali o per sostenere o giustificare comportamenti mirati a favorire o a contrastare l'apertura del mercato. La sicurezza dovrebbe restare al di fuori e al di sopra di queste dispute di natura commerciale e per il futuro io confido nella sensibilità degli operatori affinché ciò ac-

cada, in modo tale che i tecnici possano lavorare serenamente e compiere tutte le necessarie verifiche per garantire la sicurezza dei mezzi e dei sottosistemi.

Vorrei però provare anche a dare una risposta al secondo dei quesiti che ho posto all'inizio del mio intervento e cioè quali sono le potenziali criticità del sistema man mano che evolve verso la liberalizzazione. Innanzitutto più sono gli attori nel sistema, maggiore è la complessità nella gestione dei processi e quindi nel garantire il presidio della sicurezza. La complessità tenderà ad aumentare e quindi è necessario accompagnare questi processi per evitare che il sistema si sfaldi. Solo quindici anni fa il mondo delle ferrovie era gestito da un unico soggetto che faceva tutto, gestiva la rete, gestiva il servizio e dettava le regole.

Sono passati quindici anni, e il panorama oggi è quello descritto prima, ossia trentuno soggetti che hanno il certificato di sicurezza, un gestore della rete, un'Agenzia. Il panorama è cambiato, non necessariamente questo è meglio di quello, però è diverso, va gestito in maniera diversa e sicuramente un elemento di complicazione è il numero crescente di soggetti in gioco.

Inoltre, l'evoluzione della normativa comunitaria, recepita nell'ordinamento nazionale, richiede agli operatori ferroviari e quindi anche alle imprese ferroviarie, un sempre maggior impegno dal punto di vista tecnico e lo si diceva poco fa parlando proprio del regolamento comunitario n. 352.

Oggi le imprese ferroviarie che sono entrate sul mercato si devono attrezzare per svolgere questi ulteriori compiti che le norme attribuiscono loro e questo implica un rafforzamento della loro organizzazione nel settore dell'ingegneria, nell'acquisizione del *know how* sulle metodologie di analisi del rischio e nella formazione del personale. Tutto ciò, in relazione alle dimensioni di alcuni operatori, potrebbe nel medio e lungo periodo determinare una situazione di sofferenza che a sua

volta potrebbe avere un'influenza negativa sulla capacità di mantenere i requisiti del certificato di sicurezza.

La scelta di andare verso un sistema liberalizzato rende conseguentemente necessario accompagnare questi processi con la dovuta gradualità e in questo un ruolo importante può essere svolto a mio avviso da tre soggetti: uno certamente è l'Agenzia, che deve fornire un adeguato supporto agli operatori; un ruolo altrettanto importante è quello svolto dalle associazioni, che devono cercare di favorire forme di sinergie fra gli operatori, ovviamente con particolare riferimento, dal mio punto di vista, ai processi connessi con la sicurezza, in maniera tale da garantire sempre un intervento di livello tecnico adeguato; il terzo soggetto fondamentale in questo processo è il gestore dell'infrastruttura, che è chiamato a svolgere un ruolo importante di supporto al servizio delle imprese ferroviarie.

Se l'obiettivo è quello di sviluppare il trasporto ferroviario in un contesto liberalizzato, questi tre attori a mio avviso hanno un ruolo primario per creare le condizioni affinché questo avvenga nella salvaguardia della sicurezza. Oggi, dal mio punto di osservazione, vedo una grossa conflittualità tra gli operatori e anche una mancanza di cooperazione su alcune questioni che riguardano la sicurezza e ciò, ovviamente, crea un contesto sfavorevole che in prospettiva può avere ripercussioni negative sulla sicurezza.

Noi abbiamo recentemente presentato la relazione annuale sulla sicurezza: anche se non si tratta strettamente dell'oggetto di questa audizione, ho ritenuto che fosse utile presentare alcuni dati ed evidenziare le questioni di maggiore rilevanza che sono emerse in questo ultimo anno di attività. Peraltro alcune questioni sono legate ai processi di liberalizzazione, altre invece sono assolutamente indipendenti da questi processi.

Abbiamo raccolto in alcune tabelle tutti i dati relativi all'incidentalità nel periodo 2005-2010. La tabella globale di tutti i dati relativi all'incidentalità arriva fino a settembre del 2010, abbiamo il dato aggiorn-

nato anche se non ancora consolidato perché ci sembrava interessante non fermarci alla fine del 2009.

Nel grafico riportato, la linea blu raffigura l'andamento degli incidenti in relazione al traffico e la linea rossa il valore medio. Anche il colpo d'occhio sull'andamento, quindi, si ha abbastanza facilmente. Abbiamo presentato poi alcuni grafici che sono riferiti alle varie tipologie di incidenti: le collisioni fra i treni, gli svii di treni, gli incidenti alle persone provocati da materiale rotabile in movimento, gli incidenti ai passaggi a livello, gli incendi sul materiale rotabile e poi le altre categorie di incidenti nelle quali sono raggruppati gli urti e gli svii in manovra o nei cantieri di lavoro.

Va detto che questi dati si basano sulla classificazione degli incidenti per tipologia, ma anche in relazione alle conseguenze. Sono dati ovviamente consolidati e concordati a livello europeo, quindi sono sicuramente indicativi dell'andamento della sicurezza e costituiscono anche una base condivisa e confrontabile a livello europeo, tuttavia non sono sempre esauritivi per avere un quadro completo sull'andamento della sicurezza. A volte infatti è necessario analizzare un maggior numero di dati per poter intervenire anche in via preventiva su questi fenomeni. Faccio un esempio banale: l'8 luglio scorso a Vicenza si è verificato uno svio, però, siccome non ci sono state conseguenze, non lo troverete computato nella tabella fra gli incidenti; tuttavia benché senza conseguenze, l'evento è stato molto grave sia come cause che come dinamica e quindi lo stiamo analizzando da questo punto di vista.

Proprio per questo motivo abbiamo fatto due piccoli *focus* su eventi incidentali che sono particolarmente rilevanti: le cadute dei passeggeri in fase di salita e discesa dai treni, che è la voce con il maggior numero di morti e feriti fra i passeggeri in questo momento. Come potete vedere abbiamo presentato due grafici: in uno è rappresentato l'andamento di questo fenomeno dal 2005 al 2010, tenendo conto che per quest'ultimo anno

ovviamente si arriva fino al mese di settembre; nell'altro è riportato il confronto di questi eventi al 30 settembre di ogni anno. Come potete vedere questo fenomeno non tende a scendere, nonostante siano state intraprese molte iniziative, permangono delle criticità.

In un successivo grafico potete osservare gli andamenti trimestrali, quindi potrete vedere trimestre per trimestre l'andamento 2009 sul 2010. Quali sono le cause di questo fenomeno? Sicuramente il fatto che il materiale rotabile più vetusto non è sempre dotato di dispositivi di comando efficaci; ci sono ancora delle grosse criticità a livello di processi di manutenzione, per cui spesso le porte sono guaste e questo genera a sua volta incidenti; in molti casi, ovviamente, ci sono anche dei comportamenti non corretti da parte dei viaggiatori.

Noi abbiamo intrapreso molte iniziative verso Trenitalia, che è l'impresa ferroviaria che in tutti i casi è stata coinvolta da questi eventi incidentali; abbiamo imposto su tutta la flotta l'installazione di un dispositivo di blocco porte per cercare di contrastare il fenomeno dell'apertura delle porte con il treno in movimento; abbiamo chiesto che proseguissero nella loro campagna di informazione e di sensibilizzazione verso i passeggeri; non concediamo ammissioni tecniche e immatricolazioni di treni che non abbiamo i dispositivi di blocco porte efficienti e funzionanti.

Il vero problema che noi stiamo riscontrando in questo periodo, tuttavia, è che o per cattiva manutenzione, oppure per problemi di taratura, anche in treni dove i dispositivi di blocco porte sono presenti, spesso accadono degli incidenti. Abbiamo quindi invitato Trenitalia ad apportare, da un lato, modifiche tecniche ai rotabili che ne hanno bisogno, dall'altro lato, a rivedere i processi che riguardano la manutenzione per cercare di migliorarli e di potenziarli. Recentemente abbiamo fatto un'ispezione su alcuni treni *intercity* e abbiamo verificato che questi treni spesso escono dalle officine con molte porte già guaste.

L'altro fenomeno che volevamo portare alla vostra attenzione è quello della fuoriuscita delle merci pericolose. Osservando l'andamento dal 2005 ad oggi di questo fenomeno si nota un picco nel 2009, anno in cui questo fenomeno è molto aumentato.

Tra tutte le misure che abbiamo adottato nel settore delle merci pericolose, molte hanno avuto decisamente una buona efficacia e hanno ridotto questo fenomeno. In particolare, abbiamo intrapreso sostanzialmente due azioni, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che è autorità competente in materia di merci pericolose. Da un lato, abbiamo imposto nei luoghi di origine del trasporto all'interno del territorio italiano delle *checklist* sui vagoni prima di immetterli in esercizio; dall'altro lato, abbiamo richiesto alle nostre imprese ferroviarie che per il traffico proveniente dall'estero, al confine, fossero fatti dei controlli aggiuntivi sui treni per individuare eventuali perdite. Queste sono le due principali misure che abbiamo preso. Ciò ha comportato che le perdite sul traffico internazionale non sono diminuite di numero ma sono più o meno rimaste uguali, tuttavia abbiamo intercettato queste perdite al confine e non abbiamo mandato i carri nelle nostre città, mentre invece il fenomeno delle perdite dovute a traffico nazionale è stato abbattuto addirittura dell'85 per cento, nel senso che nel 2009 fino al 30 settembre si erano verificati ventisette casi con trasporto in origine in Italia, mentre nel 2010, al 30 settembre, ne abbiamo contati quattro.

Globalmente il fenomeno è calato del 37 per cento. Questo ci dice che a livello europeo sarebbe interessante e importante esportare questo meccanismo dei controlli che abbiamo introdotto all'interno del territorio nazionale: è quello che stiamo facendo nel corso delle riunioni alle quali partecipiamo presso l'Agenzia ferroviaria europea.

Un altro fenomeno che vorrei portare alla vostra attenzione riguarda i primi risultati dell'attività ispettiva che abbiamo condotto sull'infrastruttura, dopo aver ac-

quisito, dal gennaio del 2010, le competenze in materia di infrastruttura. Abbiamo rilevato una criticità. Abbiamo effettuato dei controlli sui deviatori relativi alla rete ferroviaria in gestione RFI e sistematicamente abbiamo rilevato che circa il 7 per cento delle quote che andiamo a rilevare sono fuori tolleranza. Questo fenomeno quindi ci sembra abbastanza diffuso.

Naturalmente l'attività ispettiva dell'Agenzia è un'attività a campione, non può in alcun modo surrogare o sostituire il controllo sistematico dei processi di manutenzione del gestore dell'infrastruttura e quindi è necessario e urgente un intervento correttivo che deve essere messo in atto quanto prima dal gestore dell'infrastruttura.

Recentemente, peraltro, nel corso di alcune attività di ispezione in Sicilia, abbiamo trovato un deviatoio con appoggio in legno che era in una situazione estremamente critica, tanto che il personale dell'Agenzia ha chiesto un ripristino immediato del deviatoio, altrimenti si sarebbe interrotta la circolazione. Dobbiamo ora capire se si tratta di un caso isolato oppure se anche questo è un fenomeno diffuso; in questo senso stiamo aspettando una risposta da parte del gestore dell'infrastruttura.

Concludo sintetizzando le criticità che sono emerse e che troverete più diffusamente nella relazione annuale alla quale rimando, e le azioni per il miglioramento. Fra queste azioni ce n'è una che si intitola «introdurre un meccanismo sanzionatorio». Se da un lato l'attività ispettiva dell'Agenzia in questi mesi ha consentito di rilevare criticità e quindi di chiedere alle imprese ferroviarie di apportare le conseguenti misure correttive, non sempre l'intervento dell'Agenzia produce effetti immediati e talvolta anche a distanza di tempo vediamo che queste criticità permangono. Soprattutto nel caso di inadempienze non gravi non c'è nessuno strumento di dissuasione, non essendoci appunto un meccanismo sanzionatorio che sarebbe invece utile introdurre al fine di graduare le sanzioni a seconda della gra-

vità dell'inadempienza. Abbiamo fatto una proposta di decreto sulle sanzioni che abbiamo inviato al Ministero nella quale abbiamo chiesto che i proventi delle sanzioni siano resi disponibili per interventi mirati sulla sicurezza ferroviaria, ma gestiti da un soggetto diverso dall'Agenzia, in maniera tale da lasciare la maggiore trasparenza e imparzialità al nostro intervento.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

SILVIA VELO. Signor presidente, mi dispiace che ci sia poco tempo perché forse sarebbe stato utile averne di più per fare domande e ascoltare le risposte.

La prima domanda che vorrei fare è di natura contingente. Abbiamo approvato una legge sull'organico dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie ma mi risulta, se non sono male informata, che a tutt'oggi ancora questa legge non ha avuto esecuzione. Lo dico alla Commissione: se così è, ci vuole una nostra iniziativa congiunta nei confronti del Governo perché si parla di sicurezza e quindi il Ministero dell'economia e il Ministero della funzione pubblica si devono mettere d'accordo. Il dato è questo e vorrei averne conferma e conforto da questo punto di vista dall'ingegner Chiovelli.

La seconda questione è la più rilevante. Lei ha parlato — a mio avviso giustamente — di necessità di sanzioni e condivido, perché è inutile stabilire delle regole, fare dei controlli per verificare che le regole siano rispettate senza che ci siano conseguenze in caso di inadempienza. Il punto però è questo, rivolgo a lei una domanda e sottopongo la questione all'attenzione della Commissione per una riflessione: ieri in un contesto diverso, ma che ha dei punti di correlazione con l'indagine che stiamo svolgendo, abbiamo sentito l'amministratore delegato di RFI nel quadro dell'accordo di programma fra Stato e RFI per gli investimenti. Questi ci ha detto che nel piano finanziario mancano totalmente le risorse, 960 milioni di euro, destinate al

fabbisogno prioritario per le esigenze improcrastinabili, cioè per la manutenzione straordinaria e per gli interventi legati al vostro Piano nazionale della sicurezza ferroviaria.

Capisco allora che il Governo sulle sanzioni ancora non abbia agito, perché se non mette in campo le risorse necessarie per fare gli investimenti per la sicurezza ferroviaria, non può poi comminare all'azienda di Stato, la nostra azienda, le sanzioni; la situazione sarebbe un po' complicata.

Tuttavia, al di là di questa che è una mia considerazione forse un po' polemica, sicuramente amara e preoccupata, chiedo che significhi questo dato che ci ha dato RFI, relativo alla mancanza per il 2009 delle risorse necessarie per attuare le misure previste nel piano nazionale della sicurezza ferroviaria e per la manutenzione straordinaria e insieme a questo che significa il fatto che comunque alcune risorse ci sono fino al 2009 e poi non più per gli anni successivi.

L'ultima questione è la seguente: nella nostra Commissione si è svolta circa due settimane fa l'audizione del presidente di NTV, proprio a ridosso della discussione e del confronto che questa società aveva avuto con RFI in relazione ai collaudi e alla sicurezza dei convogli che NTV andrà ad utilizzare; abbiamo ascoltato il suo punto di vista e letto dalla stampa di ipotetici e possibili ritardi sul collaudo del nuovo treno per motivi legati in qualche modo alla sicurezza, anche se non ritengo giusto parlare di sicurezza in una fase di assestamento, dopo la quale, ne sono certa, il treno sarà sicuro ed efficiente. In quella circostanza comunque ognuno ha detto la sua, invocando anche questioni relative alla sicurezza. Vorrei capire da voi se davvero — e sarebbe grave — RFI ha voluto tergiversare, oppure c'erano veramente problemi legati al collaudo.

CARLO MONAI. Signor presidente, torno sull'argomento della dotazione organica dell'Agenzia: con la collega Velo e spero anche con il supporto di altri colleghi del centrodestra, intenderemmo pre-

sentare oggi stesso un'interrogazione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, proprio per capire i motivi per i quali, a distanza di così tanto tempo, non sia stato ancora adottato questo regolamento che consentirà la messa a regime dei dipendenti dell'Agenzia.

La seconda questione è il rapporto che l'Agenzia ha con i gestori delle infrastrutture; in questa sua funzione di terzo garante vorrei capire quanta autonomia effettiva riesce a dispiegare, essendoci di fatto una sorta di gemmazione dell'Agenzia stessa dalle strutture e dal sistema che era proprio di Trenitalia e di RFI.

Il 10 maggio di quest'anno abbiamo avuto occasione di ascoltarla sulle criticità del sistema ferroviario per il dissesto idrogeologico: alla luce delle preoccupate dichiarazioni dell'ingegner Elia, che ieri abbiamo audito, riguardo al definanziamento di molte delle risorse, quasi tutte, destinate al contratto di programma 2007-2011, vorrei sapere se quelle criticità che sono state segnalate nella relazione di maggio abbiano avuto un qualche riscontro da parte di RFI o se piuttosto queste situazioni siano destinate a rimanere critiche rispetto ai minori finanziamenti volti al sostegno della rete infrastrutturale.

ANTONINO FOTI. Signor presidente, rinuncio a intervenire perché la domanda che volevo porre è quali sono le relazioni della *holding* FS Spa con l'Agenzia, ma mi sembra che sia la domanda che è stata posta da chi mi ha preceduto.

VINCENZO GAROFALO. Il tempo residuo per noi l'ingegnere lo ha ridotto con la sua lunga relazione, sicuramente utile, ma anche in parte un po' debordante rispetto all'argomento per il quale abbiamo chiesto questa audizione.

Pongo rapidamente due domande. Ripeto quello che ha detto l'onorevole Velo sulla società NTV i cui vertici abbiamo ascoltato in Commissione: volevamo capire qual è la situazione attuale.

La seconda questione è invece quali e quante richieste di autorizzazione ci sono, se ce ne sono, per l'esercizio ferroviario da

parte di imprese private, sia cargo che passeggeri, da quanto tempo sono istruite e quindi i tempi che voi normalmente pensate di rispettare nel concedere o nel negare l'autorizzazione. Questo è collegato a qualche polemica sorta rispetto a un binario un po' troppo veloce per alcuni e troppo lento per altri.

PRESIDENTE. Do la parola all'ingegner Chiovelli per la replica.

ALBERTO CHIOVELLI, *Direttore dell'ANSF*. Per esigenze di rapidità accorpo le domande.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione del regolamento dell'Agenzia mi risulta che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti abbia presentato la bozza di regolamento agli altri Ministeri concertanti e si è in attesa, in questo momento, di andare al Consiglio dei Ministri, come primo passaggio. Questa è la situazione che mi risulta.

Per quanto riguarda invece le domande che sono state fatte su Rete ferroviaria italiana, indubbiamente esiste la necessità di coordinare gli aspetti che riguardano la sicurezza, le aspettative, le richieste dell'Agenzia, con tutta la parte che riguarda il finanziamento del contratto di programma. Esiste un tavolo tecnico cui partecipano l'Agenzia, il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dell'economia e delle finanze proprio per valutare questi aspetti. È necessario, a mio avviso, in un momento di scarsità di risorse, fare un discorso di priorità, ma soprattutto è necessario che, laddove ci sono delle carenze di fondi e non si riesce a far fronte ai requisiti minimi di sicurezza, che il gestore delle infrastrutture lo dica, perché dobbiamo trovare delle soluzioni. Non possiamo far finta che non ci sia il problema.

Per quanto riguarda invece i rapporti con il gestore della rete in generale, è chiaro che la situazione dell'Agenzia che sta operando ancora in questo regime di fase transitoria, con personale che di fatto ancora appartiene al gruppo FS, non è cosa che possa durare ancora molto a lungo. Abbiamo a che fare con dei pro-

fessionisti seri, però è chiaro che il tempo di esposizione è ormai maturo per poter troncare questo legame.

Per quanto riguarda invece la questione della società NTV, c'è stato un livello mediatico che conoscete tutti avendo letto i giornali; dal punto di vista tecnico io ho preteso che tutti i soggetti che facevano parte del procedimento relativo alle prove, quindi Alstom in primo luogo, il verificatore indipendente di sicurezza, che è il RINA, l'impresa ferroviaria NTV che conduceva il treno per le prove e il gestore della rete, si sedessero intorno ad un tavolo in virtù di quel meccanismo previsto per legge che è quello della cooperazione fra gli operatori per questioni che riguardano la sicurezza. I tecnici quindi si sono parlati, i dati sono stati condivisi e la questione è stata gestita in maniera esauritiva dal punto di vista tecnico.

Per quanto riguarda specificatamente le prove, che si fanno proprio per verificare e mettere a punto i mezzi, ci sono stati dei parametri di prova che erano al di fuori dei limiti della norma, ma non ci sono mai stati problemi di sicurezza nel corso dello svolgimento delle prove.

Rispetto all'ultima questione che sollevava l'onorevole Garofalo, con il quale mi scuso se ho esagerato con i tempi della relazione, faccio presente che i processi per il rilascio dei certificati di sicurezza sono assolutamente eterogenei come tempi, perché il certificato di sicurezza è un processo complesso, che riguarda l'individuazione delle caratteristiche organizzative dei mezzi e della formazione del personale dell'impresa ferroviaria. È evidente che un'impresa ferroviaria che deve svolgere un servizio da A a B per 50 chilometri, avrà un'organizzazione, dei mezzi e del personale molto diversi da un'impresa ferroviaria che, per esempio, svolge il servizio in un'intera regione oppure nell'intero territorio nazionale.

È difficile quindi quantificare quale sia il tempo giusto per poter rilasciare un certificato di sicurezza. Vi è poi anche un altro fattore di incertezza: quando noi chiediamo delle modifiche degli adeguamenti organizzativi, naturalmente il tempo

per il rilascio del certificato dipende anche dai tempi di risposta del nostro interlocutore, quindi è difficile fissare una regola generale su questo.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al direttore Chiovelli, vorrei porre in chiusura, rapidamente, due quesiti. In primo luogo chiedo un vostro parere sul tema dell'autorità di regolazione dei trasporti, visto che comunque anche l'agenzia è un soggetto di regolazione del settore dei trasporti.

In secondo luogo, vorrei sapere qualcosa circa i tempi del collaudo e della sicurezza del nuovo convoglio Alstom a cui accennavamo prima, che sarà utilizzato da NTV, dal momento che lei ha affermato che non sempre tali tempi sono predefinitibili. Tuttavia alla luce dell'esperienza che comunque l'Agenzia ha sul materiale rotabile, può darci una previsione orientativa di massima o non è possibile?

ALBERTO CHIOVELLI, Direttore dell'ANSF. La previsione è abbastanza semplice, nel senso che all'inizio di questo processo di ammissione tecnica, che nasce alla fine del 2008, quando abbiamo cominciato l'ammissione tecnica per l'omologazione di questo treno, era già stato condiviso con l'Agenzia un programma di omologazione che avrebbe dovuto completarsi nell'arco del prossimo anno. Naturalmente questo programma sconta il fatto che tutte le fasi intermedie abbiano esito positivo, quindi orientativamente possiamo dire che i tempi sono questi, fatti salvi ovviamente gli esiti delle prove che ancora restano da eseguire.

Per quanto riguarda il parere sull'autorità, forse la risposta è più articolata. In breve potrei dire che noi abbiamo sicuramente dei compiti molto importanti a livello di regolazione del sistema per la sicurezza, ma certamente l'Agenzia non si configura come una autorità di regolazione del settore. A mio avviso, per lo sviluppo dei processi di liberalizzazione è fondamentale il ruolo del gestore della rete, perché è il denominatore comune di tutte le imprese ferroviarie che entrano

nel sistema. Lo sviluppo del trasporto passa quindi attraverso le politiche che fa il gestore della rete. Si tratta di capire come lo Stato, che è il concedente del gestore della rete, intenda mettere in atto questo tipo di indicazioni verso il gestore della rete con vari strumenti, fra i quali ci potrebbe anche essere l'autorità.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Chiovelli per il suo intervento e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto ste-

nografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 13 gennaio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



La sicurezza ferroviaria nel processo di liberalizzazione delle ferrovie

IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della
Camera dei Deputati

Audizione del 24 novembre 2010



ANSF *Agenzia Nazionale
per la Sicurezza
delle Ferrovie*

Principali riferimenti normativi europei e nazionali

	Direttive Europee	Legislazione Italiana
	• Dir. 91/440/CEE • Dir. 95/18/CE • Dir. 95/19/CE • Dir. 96/48/CE	• D.P.R. 11/07/1980, n. 753 • D.P.R. 08/07/1998, n. 277 • D.P.R. 16/03/1999, n. 146
"Primo pacchetto" {	• Dir. 2001/12/CE • Dir. 2001/13/CE • Dir. 2001/14/CE • Dir. 2001/16/CE	• D.P.R. 24/05/2001, n. 299 • D. Lgs. 08/07/2003, n. 188
Secondo pacchetto" {	• Dir. 2004/49/CE • Dir. 2004/50/CE • Dir. 2004/51/CE • Reg. 881/2004	• D. Lgs. 10/08/2007, n. 162 • D. Lgs. 10/08/2007, n. 163
"Terzo pacchetto" {	• Dir. 2007/58/CE • Dir. 2007/59/CE • Dir. 2008/57/CE • Reg. 1371/2007	• D.Lgs. 08/10/2010, n. 191
24/11/2010	• Reg. CE 352/2009	



Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 162

- Disciplina le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari
 - Istituisce:
 - ✓ **l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie**
 - ✓ **l'Organismo Investigativo Nazionale (Direzione Generale per le investigazioni ferroviarie)**
 - Attribuisce le responsabilità, ferme restando le norme vigenti e le conseguenti competenze degli Organi statali interessati:
 - ✓ **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**
 - ✓ **Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie**
 - ✓ **Direzione Generale per le investigazioni ferroviarie**
 - ✓ **Gestori dell'infrastruttura e Imprese ferroviarie**
 - ✓ **Fabbricanti, fornitori di servizi di manutenzione, addetto alla manutenzione dei vagoni, fornitori di servizi o ente appaltante**
 - ✓ **Verificatori indipendenti di sicurezza**
-



L'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie

- Deve essere indipendente da Imprese ferroviarie, Gestori delle reti e organismo preposto alla investigazione sugli incidenti ferroviari
 - Ente pubblico non economico, organo dell'Amministrazione dello Stato, dotato di figura giuridica propria e completa autonomia gestionale
 - Soggetta ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
-



Ambito di competenza dell'Agenzia

- l'intero sistema ferroviario italiano
- con esclusione delle metropolitane, tram e altri sistemi di trasporto leggero su rotaia e delle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario
- per le reti regionali interconnesse con la rete nazionale, l'applicazione del decreto è stata posticipata di 3 anni

(il D.M. 813 del 29 ottobre 2010 l'ha inoltre subordinata al completamento dell'attrezzaggio di ciascuna rete con sistemi di protezione della marcia)

L'Agenzia non si occupa di:

- ✓ prevenzione incendi e soccorso tecnico urgente
 - ✓ security
 - ✓ salute e sicurezza del lavoro
 - ✓ infrastrutture, nella fase realizzativa delle stesse
-



Attribuzioni dell'Agenzia

Dal **16 giugno 2008**:

- regolamentazione tecnica relativa alla sicurezza della circolazione ferroviaria
- verifica dell'applicazione delle norme adottate
- processi autorizzativi ed omologativi di sistemi, sottosistemi e componenti del materiale rotabile
- rilascio dei certificati di sicurezza alle Imprese ferroviarie
- attività di ispezione, audit e monitoraggio sulle imprese ferroviarie
- vigilanza sulle funzioni di sicurezza rimaste attribuite a RFI

Dal **1 gennaio 2010**:

- autorizzazione per la messa in servizio dei sottosistemi infrastrutturali di RFI
 - omologazione dei sistemi strutturali di terra utilizzati da RFI e connessi con la sicurezza della circolazione
 - validazione dei sistemi di gestione della sicurezza e dei sistemi di mantenimento delle competenze del gestore dell'infrastruttura
 - rilascio, rinnovo, modifica e revoca dell'autorizzazione di sicurezza del gestore dell'infrastruttura
 - attività di ispezione, audit e monitoraggio sul gestore dell'infrastruttura
-



Alcuni compiti dell'Agenzia (D.Lvo 162/2007, art. 6/2)

- Definire il quadro normativo in materia di sicurezza, proponendone il necessario riordino
 - Emanare le norme tecniche e gli standard di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione
 - Controllare, promuovere e se del caso imporre le disposizioni e l'emanazione di prescrizioni di esercizio da parte dei Gestori infrastruttura e delle Imprese ferroviarie
 - Stabilire i principi e le procedure e la ripartizione delle competenze degli operatori ferroviari
 - **Autorizzare la messa in servizio di sottosistemi di natura strutturale**
 - Verificare l'applicazione delle disposizioni e prescrizioni tecniche
 - Verificare che i componenti di interoperabilità siano conformi con i requisiti essenziali
 - **Autorizzare la messa in servizio di materiale rotabile e di altri sottosistemi di natura strutturale non ancora oggetto di una STI**
 - Emettere i certificati di omologazione dopo aver verificato le attività effettuate dal **Verificatore Indipendente di Sicurezza**
 - **Qualificare i Verificatori Indipendenti di Sicurezza** per i processi di omologazione
-



Decreto dell'Agenzia 1 / 2009

“Attribuzioni in materia di sicurezza della circolazione ferroviaria”

Scopo

(relativamente alle attribuzioni già trasferite all'Agenzia al momento dell'emanazione del decreto):

- Operare una ricognizioni sulle attività connesse con la sicurezza della circolazione ferroviaria,
- Ripartire le competenze tra gli operatori ferroviari,
- Delineare le modalità di riordino del quadro normativo di riferimento



Verificatori Indipendenti di Sicurezza (VIS)

- Organismo riconosciuto dall'Agenzia idoneo a valutare la conformità o l'idoneità all'impiego di un prodotto / applicazione o di un componente ai requisiti di omologazione relativi alla sicurezza ad esso applicabili e/o di istruire la procedura per l'omologazione su richiesta di un utente finale (fabbricante, RFI, imprese ferroviarie)
(articolo 3, comma 1, lettera i), D.Lgs. 162/2007 e Decreto ANSF 1/2009)
 - L'Agenzia può attribuire ai Verificatori Indipendenti di Sicurezza funzioni di valutazione di conformità di sistemi e processi connessi con la sicurezza della circolazione.
(Decreto ANSF 1/2009)
-



Verificatori Indipendenti di Sicurezza

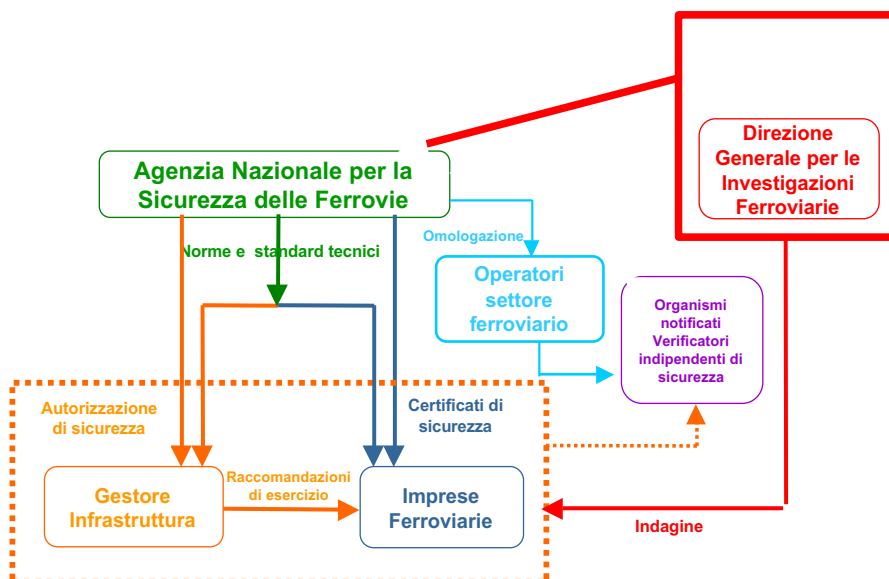
- Nelle more della definizione delle modalità per la qualificazione dei Verificatori indipendenti di Sicurezza, l'Agenzia ha riconosciuto **idonei allo svolgimento delle funzioni di Verificatore Indipendente di Sicurezza gli Organismi Notificati** dal Ministero dei Trasporti italiano ai sensi delle direttive europee sull'interoperabilità ferroviaria 96/48/EC e 2001/16/EC come modificate dalla direttiva 2004/50/EC.
- Il 15 gennaio 2009 l'Agenzia ha emanato le “**Linee Guida per la qualifica da parte dell'Agenzia nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie dei Verificatori Indipendenti di Sicurezza**”

Verificatori Indipendenti di Sicurezza attualmente qualificati dall'Agenzia:

- Bureau Veritas Sciro S.p.A.
 - Italcertifer
 - Rina Services S.p.A.
 - Symacontech S.p.A.
-



Assetto del sistema ferroviario italiano dopo il D.Lgs.162/2007





Processi di ammissione tecnica di materiale rotabile

Fabbricante di materiale rotabile
Impresa ferroviaria
RFI
Altro richiedente autorizzato



Richiesta ammissione tecnica

L'ammissione tecnica può essere **definitiva** o **temporanea** ed eventualmente subordinata all'adozione di idonee misure mitigative, nel caso in cui il materiale rotabile non soddisfi pienamente i requisiti definiti dagli standard tecnici

L'accertamento della rispondenza ai requisiti prescritti è effettuato dall'Agenzia previa verifica dell'attività svolta da uno o più Verificatori Indipendenti di Sicurezza incaricati dal richiedente

I rapporti di valutazione e validazione devono dimostrare che il materiale rotabile, i suoi componenti e sottosistemi siano rispondenti ai prescritti requisiti di sicurezza e che essi sono stati sottoposti alle prove ed ai collaudi necessari



**Ammissioni tecniche di materiale rotabile rilasciate dall'Agenzia
(dal 16/06/2008 al 30/09/2010)**

NUOVE AMMISSIONI TECNICHE		ESTENSIONI DI AMMISSIONI TECNICHE di materiale rotabile di trazione	PROROGHE TRIMESTRALI DI AMMISSIONI TECNICHE		PROROGA DI AUTORIZZAZIONE ALLA CIRCOLAZIONE DI CARRI
per materiale rotabile di trazione	materiale rimorchiato e mezzi d'opera		materiale rotabile di trazione	materiale rotabile rimorchiato	
15	17	10	32	5	1

Processi di ammissione tecnica in corso :

- 13 per materiale rotabile di trazione
- 2 carri
- 1 carrozza
- 4 mezzi d'opera



Immatricolazioni

Fino al 30/09/2010 l'Agenzia ha rilasciato

892 immatricolazioni

(elettrotreni, mezzi di trazione, carri e carrozze)

di cui

- 424 ri-immatricolazioni
- 468 relative a nuovi rotabili

FOCUS su installazioni SCMT/SSC

Al 30 giugno 2010, circa il **90%** dei rotabili circolanti dotati di apparecchiature di bordo in grado di dialogare con i sistemi di terra SCMT e SSC

- **SCMT: 99%**
 - **SSC: 55%**
-



Certificati di Sicurezza

Certificati di sicurezza rilasciati da RFI SpA (solo primi rilasci)										Certificati di sicurezza rilasciati da ANSF (solo primi rilasci)		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2009	2010
1	1 - FS	3 - Metronapoli	7 - Del Fungo Giera (IFI)	13 - SERFER	43 - ACT	68 - Ferrovia Centrale Umbra	78 - SAD	103 - Ferrovie Udine Cividale	119 - Crossrail	1 - Veolia	18 - Inrail	54 - TX Logistik
2	2 - Trenitalia	4 - LeNord	8 - Rail Italy	14 - HUPAC	45 - Metro Campania NordEst	70 - RailOne		106 - Linea		11 - Ferrovie del Gargano	20 - NTV	
3		5 - RTC	12 - GTT	16 - Ferrovia Emilia Romagna		72 - ATCM		114 - Ferrottramviaria			21 - Rail Italia	
4				19 - Trasporto Ferroviario Toscano		73 - ATC					22 - Compagnia Ferroviaria Italiana	
5				20 - NordCargo		75 - Captrain					28 - Arenaways	
6				21 - Ferr. Adriatico Sangritana							31 - GTS	
7				22 - Sistemi Territoriali							38 - Ferrovie della Calabria	
8				27 - DB Schenker							44 - Interporto Servizi Cargo	
9				28 - SBB Cargo Italia								
Totale 29 primi rilasci RFI										Totale 11 primi rilasci ANSF (*)		

(*) - Di questi 11 Certificati, n.2 (1/08 - 11/08) sono stati rilasciati a seguito di istruttorie attivate da parte di RFI SpA.



Certificati di Sicurezza

Certificati di sicurezza revocati da RFI SpA									Certificati di sicurezza revocati da ANSF		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1					RAIL ITALY				IFI	Metronapoli	DB Schenker
2									ATCM	ACT	RailOne (solo Merci pericole)
3										ATC	
Totale 1 revoca da parte RFI									Totale 7 revoche da parte ANSF		



Situazione Certificati di Sicurezza e Licenze

Attualmente **31** imprese ferroviarie certificate su rete RFI :

- 7 per trasporto passeggeri,
- 16 per trasporto merci, di cui 13 con merci pericolose,
- 8 per trasporto passeggeri e merci, di cui 5 con merci pericolose.

Dal 2000 al 2010 sono state rilasciate **62** licenze, di cui **13** revocate.



Ruolo degli operatori nel nuovo assetto

L'evoluzione della normativa comunitaria e nazionale richiede agli operatori ferroviari un sempre maggior impegno ed una maggiore assunzione di responsabilità, lasciando sempre più alle autorità nazionali solo il controllo dei processi

ASSETTO PRECEDENTE

ente normatore unico, una branca specifica del gestore dell'infrastruttura, incaricato di disciplinare nel dettaglio le attività ferroviarie, mentre agli operatori, a partire dai settori operativi di RFI, era richiesta una mera applicazione delle norme



NUOVO ASSETTO

ogni operatore ferroviario deve valutare l'impatto sulla sicurezza delle soluzioni tecniche ed organizzative adottate



Cooperazione tra i diversi soggetti

In un sistema complesso come quello ferroviario, che va sempre più verso la liberalizzazione, la interazione fra una pluralità di operatori:

- deve essere gestita **in conformità alle regole emanate dall'Agenzia**, proprio per disciplinare le modalità di interfaccia fra gli operatori
- **necessita di collaborazione** in termini operativi ed in termini di scambio di informazioni di sicurezza

COOPERAZIONE FRA GLI OPERATORI PER LE QUESTIONI CHE RIGUARDANO LA SICUREZZA

Questo principio, peraltro sancito dalle direttive comunitarie, deve essere osservato puntualmente dagli operatori anche in un regime di concorrenza, perché è una condizione necessaria per garantire la sicurezza.



Il Regolamento (CE) 352/2009

- Impone l'adozione di un **metodo comune di determinazione e di valutazione dei rischi** previsto all'articolo 6, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/49/CE
- È finalizzato anche al mutuo riconoscimento delle autorizzazioni alla messa in servizio di sottosistemi strutturali e veicoli
- Si inserisce in un quadro normativo che prevede un nuovo approccio al Risk Management per le modifiche rilevanti

Il metodo riguarda modifiche:

- di natura tecnica (dal 2010)
- di natura operativa ed organizzativa (dal 2012)

Tra le modifiche organizzative sono prese in considerazione solo quelle in grado di incidere sulle condizioni di esercizio.



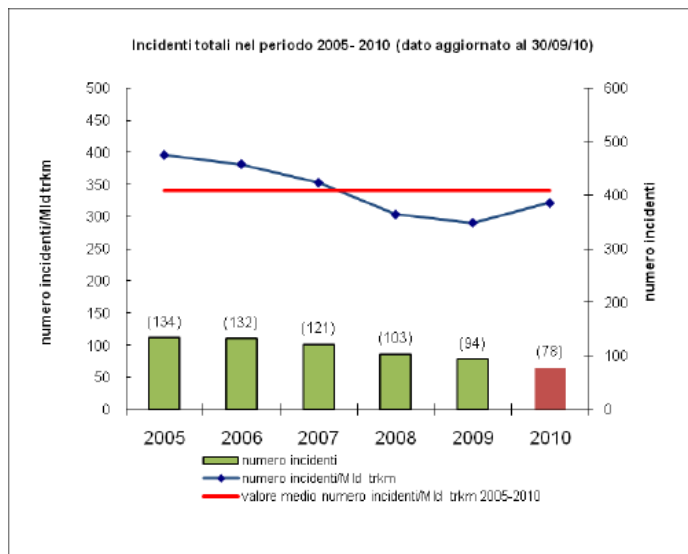
Il Regolamento (CE) 352/2009

Attribuzione delle responsabilità

- le Autorità Nazionali di Sicurezza per le Ferrovie devono garantire il presidio metodologico della gestione di ogni modifica rilevante per la sicurezza fino alla autorizzazione della relativa messa in servizio
 - gli organismi tecnici dedicati all'interno degli operatori proponenti sono responsabili dei processi per l'accettazione di sicurezza di ogni modifica rilevante per la sicurezza ferroviaria
 - i Verificatori Indipendenti di Sicurezza sono chiamati a valutare tali processi in maniera indipendente
-



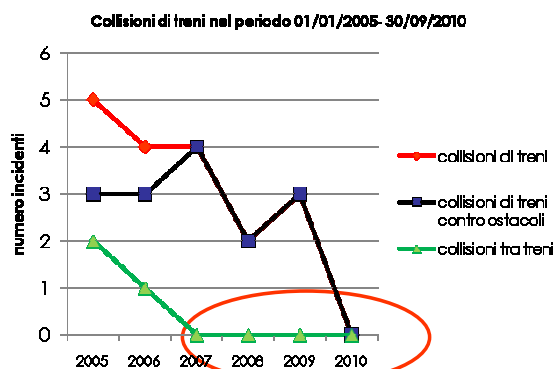
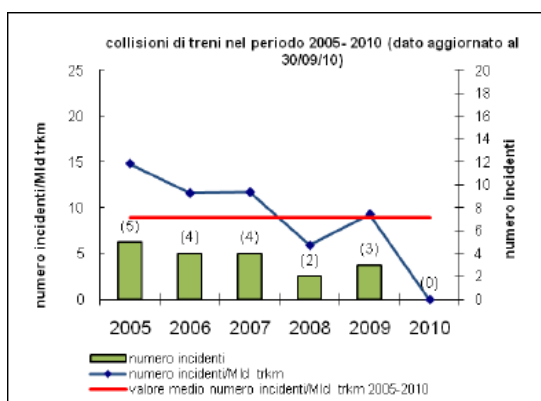
Dati di incidentalità: andamento nel periodo 2005-2010



N.B. I dati di incidentalità del 2010 sono indicativi in quanto non sono ancora stati consolidati



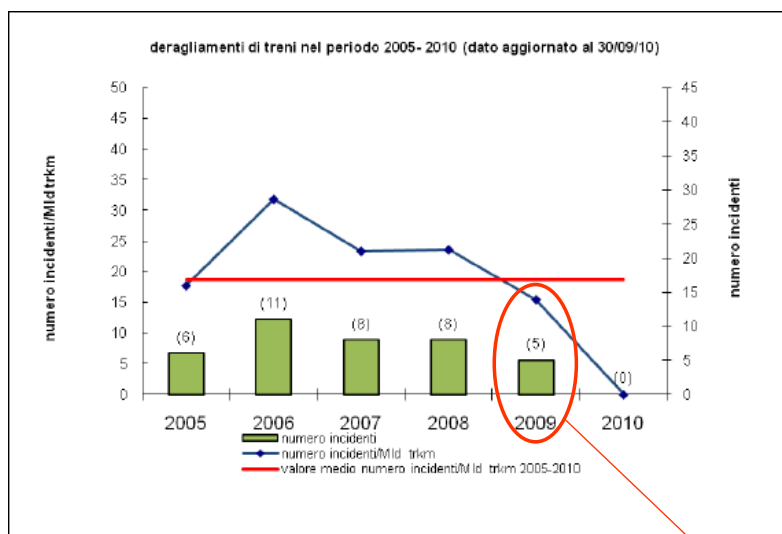
Collisioni di treni: andamento nel periodo 2005-2010



Sistemi di protezione della marcia del treno



Svii di treni: andamento nel periodo 2005-2010

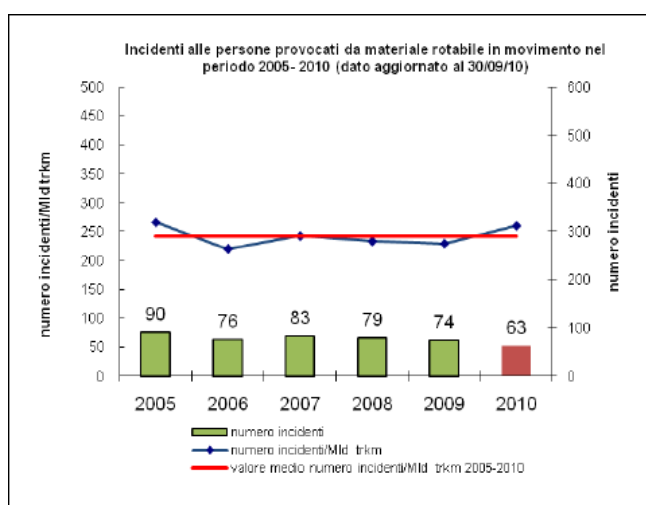


Viareggio



Incidenti alle persone provocati da materiale rotabile in movimento: andamento nel periodo 2005-2010

In questa tipologia di incidenti ricadono gli investimenti di persone non autorizzate (la maggior parte dei casi), le cadute dei viaggiatori dai treni in movimento e gli investimenti di personale ferroviario comprese le ditte.



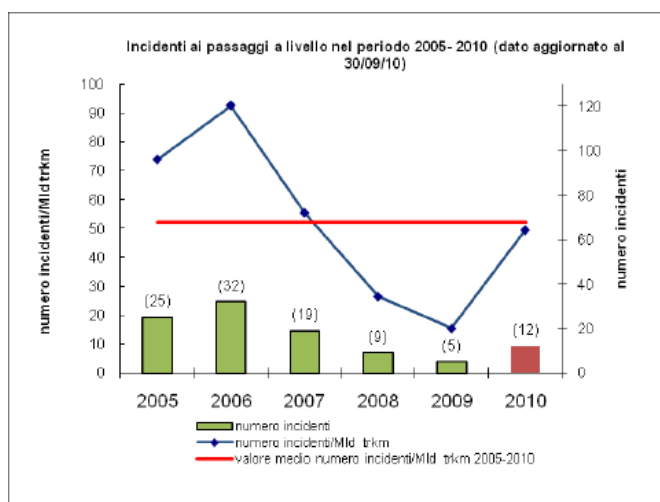
Molti casi sono influenzati dal comportamento dei viaggiatori

Difficoltà ad adottare strumenti di prevenzione efficaci nel breve periodo

Valori sostanzialmente costanti nel periodo in esame



Incidenti ai passaggi a livello: andamento nel periodo 2005-2010

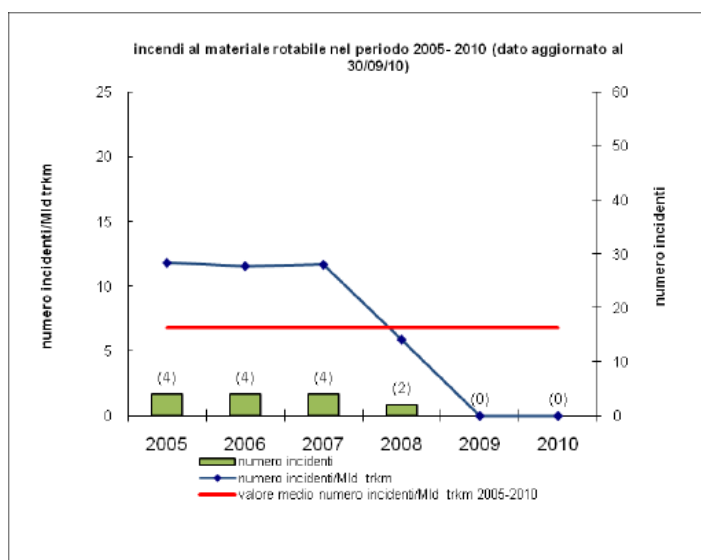


Incidenti influenzati da comportamenti impropri delle persone coinvolte

Si è intervenuto principalmente sopprimendo i passaggi a livello



Incendi al materiale rotabile: andamento nel periodo 2005-2010



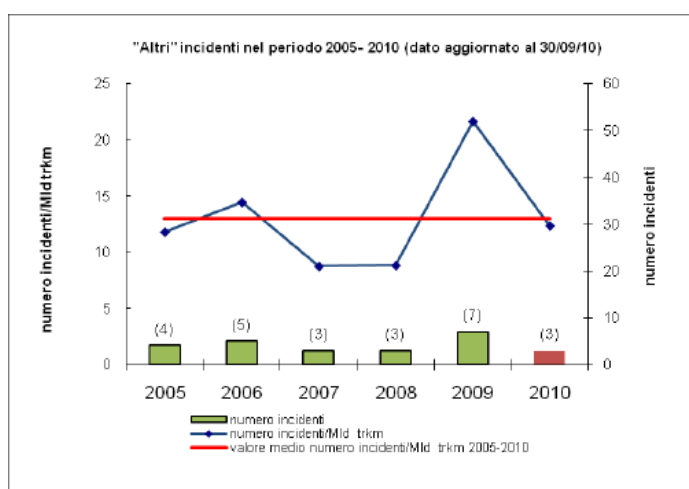
Valori incidentali molto ridotti e trend in diminuzione

Occorre un monitoraggio continuo per non sottovalutare la pericolosità anche di uno solo di questi incidenti



“Altri” incidenti: andamento nel periodo 2005-2010

In questa tipologia di incidenti sono raggruppati gli urti e gli svii in manovra o nei cantieri di lavoro.

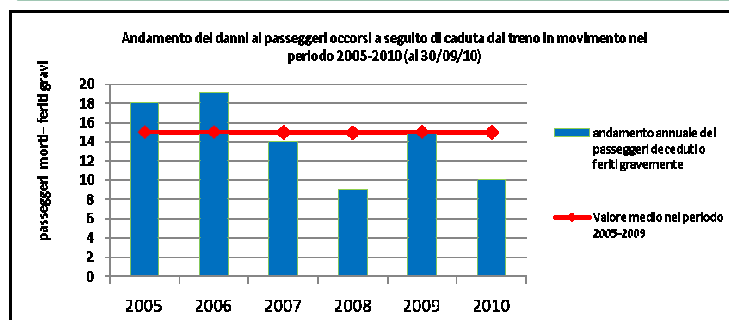


Valori sostanzialmente costanti ad esclusione del picco registrato nel 2009

Occorre puntare sulla formazione del personale, l'organizzazione del lavoro e il monitoraggio delle attività per ridurre ulteriormente tali valori.



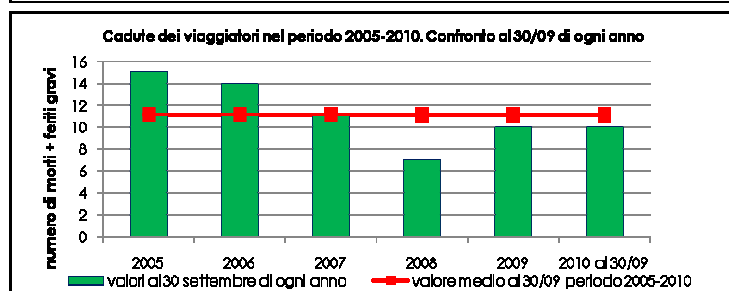
Cadute passeggeri in fase di salita / discesa dai treni – Valori annuali



I dati mostrano nel periodo una diminuzione dei valori.

Il 2009 è in crescita rispetto all'anno precedente ma allineato con il valore medio del periodo in esame.

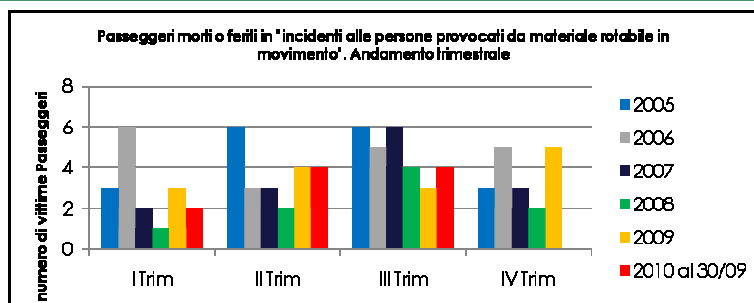
Il 2010 registra, fino al 30/09, una riduzione.



I valori del 2010 sono allineati ai corrispondenti valori del 2009 anche se inferiori al valore medio del periodo



Cadute passeggeri in fase di salita / discesa dai treni



- Materiale rotabile meno recente dotato di dispositivi di comando e controllo chiusura porte non del tutto efficaci
- Criticità dovuta anche ad aspetti manutentivi del materiale rotabile
- In molti casi comportamenti non corretti dei viaggiatori, comunque da prevenire e mitigare

**È necessario
continuare le attività
di mitigazione dei
rischi associati**



Provvedimenti per la mitigazione delle cadute passeggeri in fase di salita / discesa dai treni

Richiesti a Trenitalia (IF coinvolta in tutti i casi finora verificatisi):

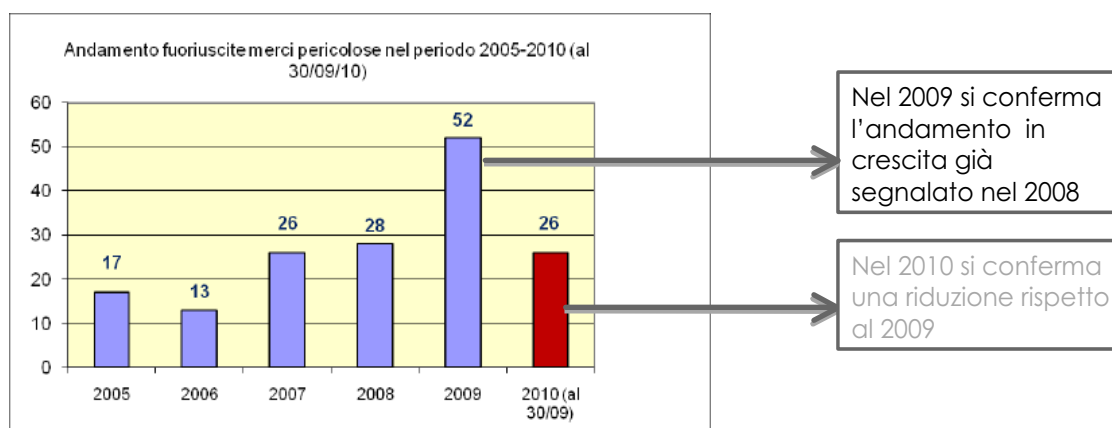
1. Programma di modifica funzionamento porte (Blocco Porte Temporizzato) e valutazione possibile incremento affidabilità porte tramite sostituzione del dispositivo di apertura/chiusura elettropneumatico con altro di tipo elettrico
2. Revisione nel Sistema di Gestione della Sicurezza delle attività di manutenzione dei rotabili per fronteggiare la problematica delle porte guaste;
3. Proseguimento informazione passeggeri su rischi relativi ad azioni indebite
4. Divieto immissione in circolazione di treni con comando e controllo porte in cabina di guida se in uscita dagli impianti di manutenzione se manca la segnalazione "porta chiusa".

Alle altre Imprese ferroviarie che svolgono trasporto passeggeri è stata richiesta l'adozione di misure analoghe.

Avviati contatti con l'ERA (European Rail Agency) per sinergie con altri paesi senza ottenere, però, un adeguato appoggio.



Fuoriuscite merci pericolose – Valori annuali



Le misure adottate di presidio del trasporto di merci pericolose stanno portando ad una riduzione del fenomeno

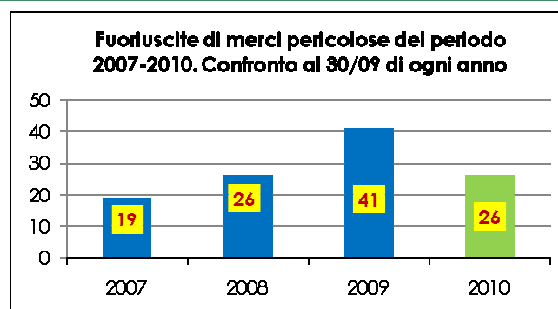
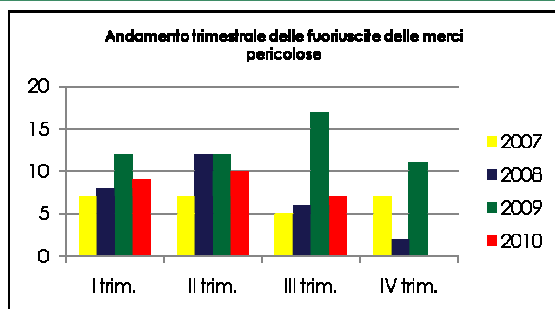


Interventi per la mitigazione dei rischi legati alle fuoriuscite di merci pericolose

1. coinvolgimento, attraverso le imprese ferroviarie, degli operatori "non ferroviari" della catena del trasporto di merci pericolose (detentore, caricatore, ecc.)
 2. attivazione di controlli al confine dei carri trasportanti merci pericolose
 3. adozione di misure per la rintracciabilità dei controlli svolti dal caricatore e dall'impresa ferroviaria
 4. intensificazione, da parte delle imprese ferroviarie trasportanti merci pericolose, dell'attività di formazione del personale e di monitoraggio
 5. coinvolgimento delle Autorità Nazionali confinanti per la gestione dei traffici transfrontalieri
-



Fuoriuscite merci pericolose – valori trimestrali



I dati del 2010 testimoniano l'efficacia dei provvedimenti adottati

1. Nel 2010 si è registrata una riduzione del **37% rispetto** all'analogo periodo del 2009.
2. Nel 2009 (intero anno), 19 eventi su 52 si riferiscono a trasporti provenienti dall'estero: 8 su 19 sono stati rilevati al confine del territorio nazionale. Nel 2010 (fino al 30 settembre), 22 eventi su 26 si riferiscono a trasporti provenienti dall'estero e ben 17 sono stati rilevati al confine, **non consentendo la loro circolazione sull'infrastruttura ferroviaria nazionale**.
3. Nel 2009 (fino al 30 settembre) 27 casi si riferiscono a trasporti originatisi in Italia; nel 2010 (fino al 30 settembre) 4 casi si riferiscono a trasporti con origine in Italia (**-85%**).



Stato dei deviatori di RFI

Dall'acquisizione delle competenze sull'infrastruttura (gennaio 2010), è stata condotta una attività ispettiva mirata sui deviatori.

Sono stati controllati 297 deviatori di tutta la rete ferroviaria in gestione a RFI.

Circa il 7% delle quote caratteristiche controllate è risultato fuori tolleranza; il fenomeno appare pertanto piuttosto diffuso.

L'attività ispettiva di questa Agenzia è svolta a campione e non può in alcun modo surrogare il controllo sistematico dei processi di manutenzione del gestore dell'infrastruttura.

È pertanto necessario un intervento correttivo di natura strutturale che deve essere messo in atto quanto prima dal gestore dell'infrastruttura.



Principali criticità emerse dall'attività di controllo dell'Agenzia

- ✓ Gestione dei processi inerenti alla Sicurezza, con particolare riguardo agli aspetti manutentivi dell'infrastruttura e del materiale rotabile
 - ✓ Installazione dei sistemi di protezione della marcia del treno
 - ✓ Porte di salita e discesa dai treni passeggeri
 - ✓ Sicurezza cantieri
 - ✓ Manovre
 - ✓ Dissesto idrogeologico
 - ✓ Gallerie
 - ✓ Mezzi d'opera
 - ✓ Reti regionali
-



Azioni per il miglioramento

1. rafforzare i processi interni di gestione della sicurezza (SGS) e i processi di manutenzione di Imprese ferroviarie e Gestore dell'infrastruttura
 2. introdurre un meccanismo sanzionatorio
 3. accrescere il ruolo delle Associazioni di settore, per favorire la sinergia e la cooperazione fra gli operatori
 4. assicurare che il gestore dell'infrastruttura nazionale prosegua nell'attuazione alla direttiva 1/dir/2010 di questa Agenzia
 5. proseguire le sinergie istituzionali con i Ministeri e con la Polfer
 6. proseguire nell'attività di supporto e proposta alla definizione di regole condivise a livello europeo
-

