



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori GRANAIOLA, MARCUCCI, D’AMBROSIO, CHITI,
DELLA MONICA, Marco FILIPPI, PARDI, PASSONI, BIONDELLI, BUBBICO,
D’ALIA e FIORONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 NOVEMBRE 2009

Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta sul disastro ferroviario di Viareggio del 29 giugno 2009 e sul livello di sicurezza della rete ferroviaria italiana

ONOREVOLI SENATORI. - Il 29 giugno 2009 è una data che la città di Viareggio e l'intero Paese non potranno dimenticare facilmente. Nell'incidente ferroviario avvenuto nella stazione della città versiliese sono morti 31 cittadini e 4 versano ancora in gravi condizioni. La causa non è stata una calamità naturale ma l'utilizzo di mezzi di trasporto ferroviario non sicuri, l'incuria nelle manutenzioni, l'insicurezza dei luoghi di lavoro ed altre gravissime superficialità.

Il disastro ferroviario di Viareggio può, infatti, considerarsi una strage annunciata. L'incidente, com'è noto è stato causato dal deragliamento del treno merci 50325 Trecate-Gricignano che ha provocato una forte esplosione all'interno della stazione di Viareggio, il cui impatto è stato fortemente circoscritto dal tempestivo e disperato intervento dei macchinisti delle ferrovie. Le avvisaglie della tragedia di Viareggio, purtroppo sono state numerose. Già il 16 marzo 2009 l'incendio di un locomotore di un treno merci, che trasportava sostanze pericolose, nella galleria San Martino, tra le stazioni di Genova Brignole e Sturla, aveva provocato il blocco della linea ferroviaria tra Genova e Sestri Levante. Il 19 maggio 2009 un altro treno merci era deragliato alla stazione di Sesto Calende, mentre il 6 giugno 2009 fra Migliarino e Pisa S. Rossore un carro in composizione a un treno merci è deragliato spaccando le traverse di cemento per circa 5 km. Infine proprio pochi giorni prima del disastro di Viareggio, il 22 giugno 2009, sulla linea ferroviaria Firenze-Bologna nel comune di Prato, due vagoni di un convoglio merci, uno dei quali trasportava acido fluoridrico anidro, hanno urtato il locomotore di un treno passeggeri regionale che sopraggiungeva in senso opposto. Dunque il disa-

stro di Viareggio è stato anticipato da diversi segnali premonitori avvenuti sulla rete ferroviaria nazionale, e solo per pura fortuna, gli stessi non hanno provocato altre vittime.

Il sacrificio umano delle persone scomparse in modo così atroce rende indispensabile affrontare una volta per tutte e seriamente il problema della sicurezza del trasporto ferroviario. Il disastro di Viareggio è di gran lunga il più grave mai avvenuto nel nostro Paese nell'ambito del trasporto ferroviario delle merci pericolose, ma la storia degli ultimi anni del trasporto ferroviario, sia passeggeri sia merci, è costellato da numerosi incidenti e da tragedie sfiorate. È il caso, quindi, di procedere ad una attenta analisi delle cause che hanno determinato gli incidenti ferroviari.

Alla luce dei recenti accadimenti, la rottura di componenti dei carri merci è divenuto un incidente ormai «tipico». Una delle cause che determina un abbassamento del livello di sicurezza del sistema del trasporto ferroviario risiede nel fatto che le norme che regolano le modalità di manutenzione dei treni e le verifiche sulle diverse parti che lo compongono sono diverse da Stato a Stato. In diversi casi si è constatato che il materiale rotabile utilizzato per la manutenzione dei nostri treni dipende dalla normativa di sicurezza vigente nel Paese di provenienza immatricolazione del materiale stesso che, pur in presenza di regolare immatricolazione, può presentare un livello di sicurezza inadeguato alle esigenze del nostro sistema di trasporto ferroviario.

Altro problema è rappresentato dalle regole che disciplinano la manutenzione periodica dei mezzi di trasporto ferroviario. Il decreto ministeriale del 16 gennaio 2001, che regola le modalità di verifica del mate-

riale rotabile, prevede una generica verifica dei carri ad intervalli temporali prefissati (mediamente cinque anni per i carri cisterna), senza tenere conto del fatto che il vagone abbia percorso 100 o 1.000.000 di km. Il carro cisterna il cui asse della ruota si è spezzato nella stazione di Viareggio risultava immatricolato nel 2004 e revisionato il 2 marzo 2009; era però stato costruito nel 1974. Ciò dimostra che l'utilizzo prolungato di materiale rotabile come assi e ruote, sottoposto a forte usura, comporta a lungo andare l'instabilità complessiva della struttura.

Lo *standard* minimo di dotazione infrastrutturale delle stazioni ferroviarie è un altro grave problema. La costruzione di muri di recinzione, di barriere contenitive e antirumore nei tratti ferroviari che attraversano luoghi densamente abitati, sono opere necessarie a contenere la portata e gli effetti degli incidenti ferroviari. Il caso di Viareggio evidenzia che un semplice muro di cinta, invece della staccionata, avrebbe contenuto gran parte del GPL fuoriuscito dal carro cisterna deragliato all'interno della stazione evitando la sua penetrazione nelle abitazioni prossime alla stazione e i danneggiamenti conseguenti all'esplosione.

Altro problema del nostro sistema ferroviario è rappresentato dalla mancata e precisa individuazione dei centri di responsabilità della sicurezza e del relativo sistema dei controlli, in gran parte accentuato dal processo di liberalizzazione in atto. I ritardi registrati nell'attribuzione di maggiori poteri all'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria (ANSF) sono ingiustificati e comportano in caso di incidente evidenti difficoltà nell'individuazione delle responsabilità, tempi eccessivamente lunghi per l'accertamento dei fatti, il mancato pagamento degli indennizzi dovuti per danni a persone e a cose.

È bene interrogarsi, poi, sulla «filosofia industriale» che anima l'attuale *management* delle Ferrovie dello Stato. L'azienda ha mutato da molti anni il suo obiettivo di riferi-

mento: dall'assicurare i collegamenti su rotaia nel territorio nazionale, fornendo un servizio sociale indispensabile per la stessa vita economica del Paese, al pareggio di bilancio e alla creazione di valore per gli azionisti (per ora solo lo Stato) come primo obiettivo.

In un convegno universitario tenutosi a Roma il 20 marzo 2009 in tema di «Sicurezza ed esercizio ferroviario», alla presenza dell'amministratore delegato delle Ferrovie dello Stato e del presidente dell'ANSF, sono state avanzate proposte in tema di sicurezza del trasporto ferroviario passeggeri e merci che rischiano, qualora attuate, di accentuare i problemi finora descritti. Nel convegno si è potuto ascoltare l'articolato intervento di Angelo Pira, *project officer* dell'European Railway Agency (ERA), che ha illustrato «una prestazione di sicurezza sostenibile per le ferrovie». Il ragionamento prende le mosse da due constatazioni strettamente economiche:

a) garantire la sicurezza totale costa troppo in termini di prevenzione e manutenzione, ciò si ripercuote negativamente sulle tariffe, scoraggiando i potenziali clienti;

b) un eccesso di incidenti darebbe però lo stesso risultato. Per questo l'ERA ha elaborato «un set di indicatori e metodi» per calcolare «l'impatto economico degli incidenti». Ovvero i risarcimenti per morti, feriti, danni materiali e ambientali e così via. Ne risulta che la «prestazione di sicurezza compatibile è la prestazione raggiunta quando la riduzione dell'impatto economico degli incidenti è uguale al costo delle misure, da implementare per ottenere tale riduzione». In sostanza fino a un certo punto conviene spendere in prevenzione, oltre, costa di meno pagare i risarcimenti. Per conseguenza da un certo livello in poi sarebbe «socialmente accettabile» un certo numero di morti e feriti. «La prestazione di sicurezza sostenibile – si legge nel rapporto – è la prestazione raggiunta quando la riduzione dell'impatto economico degli incidenti è uguale al costo

delle misure da adottare per ottenere tale riduzione. Per stimare l'impatto economico degli incidenti sulla società usiamo quattro indicatori: numero di morti e feriti seri moltiplicati per il valore della prevenzione di morti/feriti, costo di ritardi per incidenti, danni al materiale rotabile e infrastrutture, e all'ambiente». Sia un eccesso di sicurezza (biglietti e costi di accesso più alti) che una carenza di sicurezza potrebbero spingere i clienti a cambiare modo di trasporto». Secondo questo approccio si deve spendere in sicurezza quanto costerebbe pagare gli incidenti; se pagare gli incidenti costa meno che prevenirli, allora non si investe in sicurezza. E poiché gli incidenti hanno bisogno di una decina di anni prima che vengano attribuite le responsabilità, e gli indennizzi possono essere contrattati e ridotti, può convenire che avvengano gli incidenti.

La politica del pareggio di bilancio e quella della «sicurezza statica» è una logica inaccettabile in una società moderna e democratica, dove il profitto economico non può essere l'unica misura della sostenibilità in materia di sicurezza. La ricerca esasperata del profitto non può rendere «accettabile» la perdita di vite umane, di macchinisti, di passeggeri, di operai e di cittadini, per tutti i soggetti coinvolti nel trasporto ferroviario, il rischio di un incidente.

Se lo stato del nostro sistema ferroviario è quello che abbiamo descritto, allora è indispensabile che su questo argomento si dia vita ad una Commissione parlamentare di inchiesta, che cominci il proprio lavoro da Viareggio ma estenda la sua ricerca all'insieme degli incidenti che hanno costellato gli ultimi anni del trasporto ferroviario, anche quando l'incidente non ha prodotto morti o feriti, anche quando i danni sono riferiti alle cose e non alle persone.

Forse è giunto il momento di fare i conti con ciò che sta dietro e prima di ogni incidente ferroviario, soprattutto quando le stragi diventano troppo ricorrenti e fanno pensare

non a drammatiche fatalità, ma alle conseguenze dell'inefficienza e dei tagli.

Le regole per la libera circolazione dei rotabili ferroviari in Europa hanno consentito la semplificazione dei traffici, ma liberalizzazione e privatizzazione hanno prodotto ovunque un drastico calo della qualità di procedure e controlli, soprattutto in Italia dove il servizio di trasporto merci è in via di smantellamento, decine di scali sono stati già chiusi e con la prospettiva di lasciarne aperti solo alcuni.

Attualmente, nell'ambito del trasporto ferroviario di persone si parla soltanto dei Frecciarossa e dell'alta velocità, mentre per quanto riguarda il trasporto pendolare si lasciano circolare rotabili in condizioni precarie e in certe tratte convogli che risalgono agli anni Settanta.

Le opere di infrastrutturazione e di messa in sicurezza del sistema ferroviario sono ampiamente inadeguate e con programmi di ultimazione in forte ritardo. Sulla rete ferroviaria, ad esempio, il programma per la soppressione dei passaggi a livello, che provocano non di rado macro e micro incidenti con relativo blocco di tutti i treni sulla tratta interessata va a rilento. L'inefficienza della manutenzione ordinaria delle carrozze è ormai oggetto di periodiche inchieste da parte dei maggiori quotidiani e *network* televisivi nazionali.

Un tempo il treno era il mezzo di trasporto più sicuro ed in grado di garantire l'efficienza nei collegamenti locali e interregionali su tutto il territorio nazionale. Oggi, se si escludono le tratte dell'alta velocità, tutto il resto è un *far west*, nel quale non si sa né quando si parte né tantomeno quando si arriva, tra treni soppressi, ritardi che spesso superano i venti, trenta minuti considerati ormai normale amministrazione, impossibilità di viaggiare con la certezza di arrivare in orario.

Venendo al merito della proposta, con l'articolo 1 si definiscono i compiti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul

disastro ferroviario di Viareggio e sulla sicurezza, in relazione ai numerosi incidenti e all'alto numero di vittime verificatosi sulla rete ferroviaria italiana, in particolare; l'accertamento delle cause che hanno provocato l'incidente di Viareggio e che potrebbero provocare analoghi incidenti, allargando il campo dell'indagine agli attuali livelli di manutenzione e ai controlli, stabilendo i diversi livelli di responsabilità nella strage, la lunga catena di inefficienze; i criteri che sono alla base degli appalti per la manutenzione e per la sicurezza del materiale rotabile e della rete; le responsabilità non solo manageriali ma anche degli enti preposti alla decisione politica, alla gestione ed alle eventuali omesse funzioni di vigilanza, con particolare riferimento al mancato esercizio di poteri di prevenzione, di controllo e sanzionatori che l'ordinamento attribuisce loro, ed al loro eventuale coinvolgimento, anche indiretto, nell'adozione di scelte aziendali che abbiano

potuto concorrere a determinare il disastro ferroviario di Viareggio, approfondendo la conoscenza di fatti o atti che avrebbero dovuto indurre ad attivare tempestivamente adeguate misure di prevenzione; l'esistenza di eventuali conflitti d'interesse nella gestione del gruppo Ferrovie dello Stato.

L'articolo 2, stabilisce la composizione e la durata della Commissione, mentre l'articolo 3 prevede la possibilità di organizzare i lavori della commissione attraverso uno o più comitati.

Gli articoli 4 e 5 disciplinano le modalità di svolgimento delle indagini e di audizione di testimoni, mentre l'articolo 6 prevede l'obbligo del segreto per i componenti della Commissione.

L'articolo 7 disciplina, infine, l'organizzazione interna della Commissione.

Per quanto sopra esposto, i promotori auspicano un esame ed un'approvazione in tempi rapidi del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e compiti)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul disastro ferroviario di Viareggio del 29 giugno 2009 e sul livello di sicurezza della rete ferroviaria italiana, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha il compito di accertare:

a) le cause che hanno provocato l'incidente e il disastro ferroviario di Viareggio, i diversi livelli di responsabilità gestionali e manageriali nell'ambito del gruppo Ferrovie dello Stato Spa e le eventuali responsabilità dei soggetti preposti alla sicurezza e alla vigilanza della rete ferroviaria;

b) le inefficienze della rete ferroviaria nazionale, i livelli attuali e quelli programmati per la manutenzione e il controllo della sicurezza della rete e dei mezzi di trasporto ferroviario, nonché i criteri e la gestione di appalti e subappalti per la manutenzione e per la sicurezza del materiale rotabile e della rete, anche in relazione all'inefficacia dei controlli da parte delle amministrazioni competenti e delle società coinvolte nei progetti che stanno alla base degli appalti;

c) le responsabilità gestionali del gruppo Ferrovie dello Stato Spa in relazione agli altri incidenti avvenuti sulla rete ferroviaria nazionale e dei soggetti pubblici preposti alla vigilanza e all'esercizio dei poteri di prevenzione, controllo e sanzionatori nell'ambito del settore del trasporto ferroviario;

d) l'esistenza di eventuali conflitti di interesse nella gestione del gruppo Ferrovie dello Stato Spa.

Art. 2.

(Composizione e durata)

1. La Commissione è composta da dodici Senatori e da dodici Deputati, nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Con gli stessi criteri e la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o di cessazione del mandato parlamentare o qualora sopraggiungano altre cause di impedimento dei componenti della Commissione.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Nell'elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In ogni caso di parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. La Commissione conclude i suoi lavori entro diciotto mesi dal suo insediamento.

6. La Commissione, al termine dei suoi lavori, presenta una relazione al Parlamento.

Art. 3.

(Comitati)

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, costituiti

secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 7, comma 1.

Art. 4.

(Audizioni a testimonianza)

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto di ufficio.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

Art. 5.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

3. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in co-

pia ai sensi del comma 1 sono coperti da segreto.

4. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

5. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

6. Quando gli atti o i documenti sono stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

7. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 6.

(Segreto)

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonde in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione.

Art. 7.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritiene opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro per l'anno 2010 e di 75.000 euro per l'anno 2011, e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle

spese di cui al periodo precedente, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

