

## COMPENDIO

Il traffico merci su rotaia deve soddisfare elevati requisiti di sicurezza poiché la ferrovia trasporta ingenti quantità di merci con caratteristiche molto diverse (p. es. anche merci pericolose). L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha incaricato gli studi *Interface Politikstudien Forschung Beratung* di Lucerna, *Rapp Trans AG* di Zurigo e *Kurt Moll, Rechtsanwalt* di Berna di svolgere una valutazione esterna di questa tematica. Per eseguirla è stata consultata la documentazione rilevante, si sono valutati i dati statistici di base e sono stati condotti colloqui con esperti. All'inizio dell'estate 2012 è inoltre stata svolta un'inchiesta on line presso 20 persone dell'UFT e 99 attori esterni di tutte le categorie rilevanti; con un sondaggio complementare sono state inoltre chiarite alcune questioni risultate particolarmente importanti in base all'inchiesta on line.

La valutazione ha portato alla luce un potenziale di ottimizzazione ed evidenziato le sfide da affrontare nel contesto europeo. Non è tuttavia emersa l'urgenza di procedere a un cambiamento di rotta sostanziale nella politica di sicurezza dell'UFT per il traffico merci su ferrovia, ad eccezione delle modifiche previste nell'ambito del *new approach*. Gli attori del mercato giudicano tale politica trasparente, tracciabile e adeguata. In base ai risultati della valutazione si propongono indirizzi strategici e misure concrete per migliorarla ulteriormente.

Risposte al questionario

Le risposte al questionario, fornite su basi empiriche, sono riassunte qui di seguito.

a) *Quali parametri sono particolarmente rilevanti per la sicurezza nel traffico merci su ferrovia?*

I parametri rilevanti per la sicurezza sono numerosi e di vario genere: particolarmente importanti sono gli aspetti legati alla normativa e al controllo ma anche aspetti tecnici quali lo stato del materiale rotabile, dell'attrezzatura e dell'infrastruttura nonché l'equipaggiamento con impianti di sicurezza e di controllo. Al secondo posto figurano la formazione e l'esperienza del personale. In ultima analisi l'elemento essenziale risulta essere un adeguato coordinamento di tutti i parametri.

b) *Quali sono state le ripercussioni dell'apertura del mercato sulla sicurezza del traffico merci su ferrovia?*

La valutazione non ha portato alla luce negli ultimi anni mutamenti significativi delle condizioni di sicurezza a seguito dell'apertura del mercato. Data la complessità delle interdipendenze, si presuppone che influssi diversi si compensino a vicenda (p.es. apertura del mercato e attrezzatura di sicurezza). Riguardo all'evoluzione della sicurezza negli ultimi anni sono emersi i seguenti risultati, che tuttavia non sono necessariamente legati all'apertura del mercato da un nesso di causalità:

- la quota degli incidenti e dei decessi è aumentata leggermente, mentre il numero degli eventi con il coinvolgimento di trasporti di merci pericolose è leggermente diminuito;

- il livello di sicurezza è maggiore per i treni completi che per i carri completi isolati;
  - il livello di sicurezza della ferrovia rimane nettamente superiore a quello della strada, anche se quest'ultimo ha guadagnato terreno negli ultimi anni;
  - le statistiche ERA e UIC e le interviste effettuate indicano un miglioramento della sicurezza del traffico ferroviario in ambito internazionale.
- c) *Qual è il giudizio sull'UFT per quanto concerne compiti, competenze, organizzazione interna e output?*

La ripartizione dei compiti adottata dall'UFT nelle tre fasi di regolamentazione, prevenzione e sorveglianza è ritenuta opportuna ed efficace. Dalla valutazione è però emerso che il ciclo regolatore non funziona sempre come dovrebbe; l'approccio in funzione dei rischi con verifica a campione si è invece dimostrato valido. Risultano necessari interventi nei seguenti ambiti:

- precisazione degli obiettivi in materia di sicurezza nel traffico merci su ferrovia anche allo scopo di fornire una base per il miglioramento delle attività di monitoraggio e controlling;
- introduzione di chiare linee guida strategiche ai fini dell'europeizzazione del traffico merci su ferrovia (anche nell'ambito del recepimento, già stabilito, delle direttive sull'interoperabilità);
- considerazione sistematica da parte dell'UFT degli impulsi forniti dagli attori del mercato, in particolare nella fase normativa.

d) *La cooperazione dell'UFT con gli attori esterni funziona?*

Gli attori attivi sul mercato sono unanimi nel riconoscere che l'UFT è un partner costruttivo e affidabile e che la sua politica in materia di sicurezza è per lo più ben tracciabile. Auspicano tuttavia un maggior sostegno da parte dell'Ufficio nell'applicazione di nuove direttive poiché l'attuazione della normativa, ormai alquanto complessa, è divenuta per molti troppo onerosa.

e) *L'UFT ha raggiunto gli obiettivi in materia di sicurezza? Le misure adottate sono efficaci?*

Per quanto è possibile desumere dai dati disponibili, gli obiettivi in materia di sicurezza (assai generali) esposti nel concetto di sicurezza dell'UFT sono stati raggiunti. Dall'analisi dei dati sui trasporti e sugli eventi non sono emerse variazioni significative del livello di sicurezza negli ultimi dieci anni: gli elementi positivi e negativi sono in equilibrio. Gli attori del mercato riscontrano tuttavia un effetto positivo dell'attività svolta dall'UFT sulla sicurezza del traffico merci ferroviario e considerano efficaci i controlli svolti dallo stesso Ufficio.

Cinque indirizzi strategici per migliorare ulteriormente la sicurezza nel traffico merci su ferrovia

In base ai risultati della valutazione si propongono qui di seguito cinque indirizzi strategici per migliorare ulteriormente il livello di sicurezza, già elevato, del traffico merci su ferrovia.

#### 1. *Concretizzare gli obiettivi in materia di sicurezza*

Gli obiettivi attuali, esposti nel concetto di sicurezza dell'UFT, sono formulati in termini molto generali; per quanto concerne il traffico merci su ferrovia la loro concretizzazione appare urgente e fattibile in particolare di fronte all'evoluzione in ambito europeo. Si raccomanda tuttavia di non innalzare gli standard di sicurezza senza aver previamente eseguito un'analisi costi-benefici per non pregiudicare la capacità concorrenziale del traffico merci su rotaia; rispetto alla strada gli standard della ferrovia sono già ora molto elevati e onerosi.

#### 2. *Migliorare il monitoraggio e il controlling*

Per poter valutare l'efficacia delle misure, oltre a obiettivi chiaramente formulati occorrono buoni processi di monitoraggio (funzione di preallarme) e di controlling (strumento di guida e controllo). Attualmente, pur essendovi un rilevamento dei dati del traffico merci ferroviario e degli eventi, mancano indicatori della sicurezza che siano definiti, analizzati e documentati sistematicamente secondo criteri standard e un confronto con il traffico viaggiatori su ferrovia e il trasporto di merci su strada.

#### 3. *Migliorare continuamente l'efficacia e l'efficienza dell'attività di controllo*

Possibilità di miglioramento in questo campo derivano soprattutto da un maggiore impiego di impianti automatici di controllo dei treni, ma anche dall'elaborazione di un piano che preveda sanzioni adeguate in caso di inadempienze da parte degli attori del mercato.

#### 4. *Prestare maggiore attenzione al funzionamento del ciclo regolatore interno*

La comunicazione tra le persone che svolgono le tre fasi va migliorata con misure adeguate; occorre altresì garantire un aggiornamento pragmatico della normativa e dei vari processi di autorizzazione (anche in questo caso tenendo conto di future modifiche nell'ambito del *new approach*).

#### 5. *Tener conto in misura maggiore dell'europeizzazione del traffico merci su ferrovia*

A nostro avviso, l'europeizzazione del settore con il relativo aumento dei molteplici attori che vi operano rappresenta il cambiamento principale sul mercato del traffico merci su ferrovia. Per la Svizzera e l'UFT ciò significa tra l'altro che l'attività di controllo diretto esercitata sul territorio svizzero risulterà sempre meno efficace per indurre un mutamento durevole del comportamento degli attori interessati. Di conseguenza, per instaurare una «cultura della sicurezza» comune a livello europeo, assumerà importanza sempre maggiore la collaborazione internazionale. In tale ambito la Svizzera deve svolgere un ruolo più attivo per rafforzare la propria posizione. L'UFT si sta già adoperando in tal senso nell'ambito dei lavori per il recepimento in Svizzera delle di-

rettive UE sull'interoperabilità e la sicurezza. Oltre a quelli legati alla funzione di autorità nazionale di vigilanza, l'Ufficio dovrà assumere in misura sempre maggiore compiti di gestione della rete di contatti; in tale contesto la collaborazione con le associazioni degli attori del mercato potrebbe rafforzarsi (p.es. VAP o UTP, e anche in ambito internazionale).

Dieci misure per l'attuazione degli indirizzi strategici

Il gruppo che ha effettuato la valutazione ha individuato e approfondito in apposite schede dieci misure intese a integrare e concretizzare gli indirizzi strategici.

#### *A Piattaforma istituzionalizzata per la sicurezza del traffico merci su ferrovia*

Questa piattaforma potrebbe servire ai seguenti scopi:

- scambio di informazioni ed esperienze tra l'UFT e i principali attori esterni che operano in Svizzera e all'estero;
- identificazione degli interventi necessari;
- sensibilizzazione reciproca su problemi e richieste degli attori;
- avvio di attività volte a migliorare e ottimizzare la sicurezza.

#### *B Concretizzazione degli obiettivi in materia di sicurezza*

Gli obiettivi in materia di sicurezza del traffico merci su ferrovia vanno concretizzati e attuati per poter svolgere con efficacia il monitoraggio e la valutazione delle misure da adottare. A questo scopo va elaborato un sistema di obiettivi che comprenda indicatori relativi alle prestazioni e agli effetti.

#### *C Miglioramento e gestione del monitoraggio e controlling della sicurezza*

Per quanto concerne la verifica continua degli obiettivi in materia di sicurezza, il monitoraggio e controlling dovrebbe consentire una valutazione continua del livello di sicurezza del traffico merci su ferrovia; a questo risultato si può giungere confrontando i dati con quelli dei Paesi più avanzati sotto questo aspetto e con quelli del traffico merci su strada ed eventualmente anche del traffico viaggiatori su ferrovia.

#### *D Creazione di uno strumento per l'analisi dei costi e benefici di misure inerenti alla sicurezza*

È possibile valutare meglio l'opportunità di eventuali misure analizzandone i costi e i benefici. Affinché tali analisi siano eseguite in modo uniforme, occorrono linee guida e uno strumento che garantisca l'uniformità di esecuzione.

#### *E Migliore collaborazione tra le persone che attuano le tre fasi del ciclo regolatore all'UFT*

Questo miglioramento potrebbe interessare i seguenti aspetti:

- valutazione e comunicazione sistematica delle nuove conoscenze ricavate in una delle fasi affinché siano considerate, a titolo di proposte, nelle altre due fasi;

- workshop periodici sul ciclo regolatore ai quali partecipano rappresentanti di tutte e tre le fasi;
- rapporti periodici sui risultati alle riunioni della direzione dell'UFT.

*F Concretizzazione degli strumenti decisionali al fine di ottimizzare l'approccio applicato ai rischi e alle prove a campione*

È opportuno precisare meglio in quali casi vanno effettuate le prove a campione e quali sono le relative basi decisionali. Ciò implica tra l'altro un migliore utilizzo della statistica degli eventi e la valutazione sistematica degli attestati di sicurezza.

*G Incentivazione dell'uso di sistemi automatici di controllo della sicurezza*

L'UFT dovrebbe incentivare l'equipaggiamento dell'infrastruttura e del materiale rotabile con impianti di controllo della sicurezza nel modo seguente, ad esempio:

- sostenendo la ricerca e lo sviluppo in questo settore,
- seguendo sul mercato globale, in veste di osservatore, le innovazioni tecniche nel settore della sorveglianza automatizzata della sicurezza e fornendo informazioni in merito sia all'interno che all'esterno dell'UFT,
- stabilendo incentivi finanziari per l'equipaggiamento della rete con nuovi impianti in tempi rapidi.

*H Piano di sanzioni e notifiche*

Attualmente manca un piano vero e proprio concernente le sanzioni e le notifiche. In base all'analisi delle sanzioni cui può far ricorso l'UFT, il margine di manovra esistente per l'adozione di sanzioni adeguate va definito nell'ambito di un piano generale e sfruttato completamente. Occorre tuttavia evitare che tale piano induca comportamenti errati, quali la mancata notifica di eventi.

*I Rafforzamento della collaborazione internazionale*

L'UFT dovrebbe rafforzare la collaborazione internazionale con istituzioni europee (ERA, NSA nazionali) al fine di migliorare il livello di sicurezza dei corridoi europei per il traffico merci che attraversano la Svizzera. Grazie a questa collaborazione si dovrà passare in ultima analisi da una cultura della sicurezza nazionale a una cultura europea, evitando tuttavia un livellamento verso il basso.

*J Incremento delle offerte di formazione e aggiornamento*

L'UFT dovrebbe offrire corsi di aggiornamento ai collaboratori dell'UFT e agli attori del mercato. Questi corsi potrebbero trattare ad esempio i seguenti temi:

- filosofia e strategie in materia di sicurezza del traffico merci su ferrovia (incl. differenze culturali nell'esecuzione),
- nuove sfide per la sicurezza a seguito di cambiamenti del mercato,
- regolamentazione in materia di sicurezza in ambito europeo e nazionale,
- sviluppi tecnici intesi a migliorare la sicurezza.