Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dei trasporti UFT
Coordinamento dei trasporti in vista di casi di sinistro CTS

N. di registrazione/dossier: BAV-042.500-00006/00008
Berna, 1° novembre 2019

Promemoria
Attuazione delle disposizioni di cui all'ordinanza del 28 agosto 2019[1] sui trasporti prioritari in situazioni eccezionali (OTPE)

Sommario

1. Di che cosa si tratta? ... 1
2. Campi d'azione ... 3
3. Procedura da seguire ... 4
4. Domande nell'ambito della sorveglianza dei provvedimenti preparatori secondo l'OTPE ... 5
5. Rappresentazione schematica «Fase di attuazione dell'OTPE in seno alle imprese» ... 6
6. Rappresentazione schematica «Vigilanza sui provvedimenti preparatori secondo l'OTPE» ... 7

1. Di che cosa si tratta?

In generale

L'OTPE definisce i servizi e il grado di qualità che i gestori dell'infrastruttura ferroviaria (GI), le imprese di trasporto viaggiatori concessionarie e gli operatori del trasporto merci su rotaia devono fornire in presenza di condizioni difficili. Il suo obiettivo è far sì che anche in situazioni eccezionali le imprese possano assicurare l'esercizio allo scopo di proteggere la popolazione e le sue basi vitali nonché garantire l'approvvigionamento della popolazione e dell'economia di beni e servizi vitali. L'OTPE stabilisce il quadro giuridico affinché Confederazione, Cantoni, Comuni, popolazione ed economia possano contare sulle prestazioni delle imprese anche in casi di eventi quali interruzione dell'alimentazione elettrica, penurie di elettricità, attacchi informatici, pandemie, attentati terroristici, incidenti nucleari o terremoti.

Provvedimenti preparatori

L'OTPE sancisce che le imprese devono creare e condurre una gestione del rischio (GR) e una delle emergenze, delle crisi e della continuità (GECC) nel quadro delle basi di diritto pubblico e privato nonché delle norme applicabili per l'impresa. Nella GR rientra anche l'analisi dei rischi connessi a pericoli e minacce con effetti sull'impresa. La GECC prevede tra le altre cose l'allestimento di concezioni e piani in vista di situazioni eccezionali nonché per la gestione delle stesse.

Dal punto di vista organizzativo, i provvedimenti preparatori devono essere presi in modo da garantire l'esercizio permanente anche in situazioni eccezionali quali interruzione dell'alimentazione elettrica, grave penuria di energia elettrica, attacchi informatici, pandemie, attentati terroristici, incidenti nucleari o terremoti. Lo scopo è poter effettuare con priorità trasporti intesi a proteggere la popolazione e le basi vitali e a garantire l'approvvigionamento della popolazione e dell'economia in beni e servizi vitali.

[1] RS **531.40**

Le imprese adottano le misure di ordine materiale, come garantire la disponibilità dei mezzi di trasporto, in collaborazione con gli organi cantonali competenti sulla rispettiva rete per la pianificazione, la preparazione e l'attuazione di misure di protezione della popolazione e delle basi vitali come pure di misure di approvvigionamento della popolazione e dell'economia in beni e servizi vitali. I Cantoni sono responsabili della pianificazione, preparazione e attuazione delle rispettive misure in vista di situazioni eccezionali sul proprio territorio.

In un'analisi del rischio le imprese devono innanzitutto rilevare, esaminare e valutare i rischi, generati da determinati pericoli e minacce (p.es. interruzione dell'alimentazione elettrica, grave penuria di energia elettrica, attacchi informatici, pandemie, attentati terroristici, incidenti nucleari o terremoti). Per i restanti rischi devono elaborare una strategia d'intervento (elusione, riduzione, diversificazione, trasferimento o prevenzione) che indichi, sulla scorta delle disposizioni e delle condizioni legali nonché dei requisiti posti dalle diverse parti (ad es. i committenti delle prestazioni) cosa deve essere fatto e con che livello di qualità.

Sulla base delle strategie d'intervento devono essere elaborate concezioni e pianificazioni in vista di situazioni eccezionali – e per la gestione delle stesse – quali interruzione dell'alimentazione elettrica, grave penuria di energia elettrica, attentati terroristici, incidenti nucleari o terremoto. Le concezioni e i piani devono essere stabiliti d'intesa con gli organi cantonali competenti per la pianificazione, la preparazione e l'attuazione di misure di protezione della popolazione e delle basi vitali come pure di misure di approvvigionamento della popolazione e dell'economia in beni e servizi vitali sulla rete dell'impresa. Riguardo alla gestione dei trasporti e agli orari devono essere altresì coinvolte sia le imprese che offrono coincidenze sia le organizzazioni incaricate della gestione del sistema nel traffico ferroviario (FFS Infrastruttura) e nei comparti pubblici del traffico regionale viaggiatori (TRV) e del trasporto locale (TL) su strada (AutoPostale SA), che gestiscono rispettivamente il sistema della rete ferroviaria a livello nazionale e quello del TRV e TL su strada a livello cantonale e intercantonale.

Per affrontare con successo un evento eccezionale è necessario sviluppare processi e creare strutture organizzative. Oltre al sistema di gestione delle emergenze, delle crisi e della continuità occorre adottare le misure e predisporre gli strumenti del caso (p.es. allestire un piano pandemico, stringere accordi, obbligare il personale a prestare servizio, elaborare decisioni riservate di deroga alle disposizioni), in modo da poter agire non appena l'evento concreto insorge, contrastandone le conseguenze negative.

Nel quadro delle loro attività imprenditoriali e responsabilità le imprese possono decidere liberamente le modalità di adozione dei provvedimenti preparatori. Affinché quelli previsti e adottati siano trasparenti e tracciabili, devono essere documentati. I contenuti e il grado di dettaglio della relativa documentazione devono poggiare sulle norme per la GR e la GECC. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) verifica, durante le ispezioni, se le imprese hanno previsto e adottato provvedimenti preparatori.

Le imprese devono verificare l'efficacia delle misure che hanno pianificato e adottato conducendo, ad esempio, esercitazioni sulla propria rete in collaborazione con le autorità e le organizzazioni competenti in materia di protezione della popolazione, sicurezza interna ed economia. Se dalla verifica risultano lacune, è necessario adeguare le misure.

Mezzi a disposizione

In situazioni eccezionali le imprese agiscono in linea di principio utilizzando le risorse disponibili per l'esercizio usuale programmato (i mezzi esistenti), in particolare in termini di personale e mezzi di trasporto.

Se dai piani dei Cantoni emerge che i mezzi a disposizione dell'impresa per il trasporto ordinato, beneficiario di indennità, sono insufficienti o inadeguati per poter offrire la prestazione necessaria

in situazioni eccezionali (p.es. in caso di evacuazione della popolazione), i Cantoni possono incaricare le imprese di garantire la disponibilità dei mezzi occorrenti a tal fine. I costi allo scopo sono coperti dai committenti secondo gli articoli 41 della legge del 20 dicembre 1957[2] sulle ferrovie (Lferr) e 40 della legge del 20 marzo 2009[3] sul trasporto di viaggiatori (LTV).

2. Campi d'azione

Le prescrizioni e gli oneri relativi alle attività imprenditoriali sono disciplinati dal diritto pubblico. Oltre alle leggi e alle ordinanze pertinenti per i GI, le imprese di trasporto viaggiatori concessionarie e gli operatori del trasporto merci su rotaia, si applicano anche le prescrizioni e gli oneri risultanti ad esempio dalla legge del 22 marzo 1991[4] sulla radioprotezione (LRaP) e dall'ordinanza del 26 aprile 2017[5] sulla radioprotezione (ORaP).

Il diritto privato contiene le disposizioni che regolano, ad esempio, il rapporto tra datori di lavoro e lavoratori. Le imprese che esercitano determinate attività imprenditoriali e sottostanno a disposizioni specifiche hanno particolari obblighi nei confronti degli impiegati con compiti speciali (ad es. nei confronti del personale necessario all'esercizio conformemente art. 20 cpv. 2 lett. b LRaP e art. 142 cpv. 1 lett. b ORaP).

Il personale assunto secondo le disposizioni del diritto privato può essere obbligato ad esercitare attività potenzialmente nocive per la salute solo se sono garantite la protezione dei lavoratori e la sicurezza materiale in caso di danni. L'impiego del personale necessario all'esercizio di un'impresa può richiedere, ad esempio, i seguenti provvedimenti preparatori: formazioni e perfezionamenti specifici, equipaggiamento di protezione integrale, prevenzione e cure mediche interamente assicurate, assistenza psicologica e indennizzi finanziari speciali per attività potenzialmente nocive per la salute. Queste esigenze sono comparabili a quelle applicabili al lavoro svolto in un laboratorio dell'industria chimica.

Ecco i tre campi d'azione principali per le imprese:

a) adozione di misure che garantiscano i provvedimenti preparatori richiesti art. 8 OTPE;

Art. 8 OPTE Provvedimenti preparatori
[1] Le imprese devono adottare provvedimenti preparatori per le situazioni eccezionali affinché, con i mezzi a disposizione, possano effettuare trasporti prioritari e, per quanto possibile, mantenere gli altri servizi di trasporto.
[2] A seconda della situazione eccezionale, i provvedimenti preparatori devono essere adatti a garantire il trasporto necessario di viaggiatori e merci 24 ore su 24.
[3] Essi devono essere adottati in particolare nell'ottica di assicurare la disponibilità del personale necessario all'esercizio e di mettere a disposizione i mezzi necessari all'esercizio. Nel far questo devono essere tenute adeguatamente in considerazione le esigenze in materia di sicurezza dei trasporti e dell'esercizio nonché in materia di protezione dei lavoratori.
[4] Le imprese devono programmare e adottare i provvedimenti preparatori con le autorità e le organizzazioni presenti sulla propria rete competenti in materia di protezione della popolazione, sicurezza interna ed economia. Nel far questo devono coinvolgere anche le imprese che offrono coincidenze nonché le FFS e AutoPostale SA.
[5] Devono documentare i provvedimenti preparatori previsti e adottati.

b) adozione di misure che obblighino il personale necessario all'esercizio a fornire prestazioni lavorative in caso di presenza di sostanze radioattive nell'ambiente (art. 20 LRaP, art. 142 cpv. 1 lett. d e h ORaP e art. 8 OTPE);

Art. 20 LRaP Provvedimenti in caso di pericolo da radioattività accresciuta
[1] In caso di pericolo da radioattività accresciuta, il Consiglio federale ordina i provvedimenti necessari per:
a. proteggere la popolazione;
b. assicurare l'approvvigionamento del Paese;
c. preservare il funzionamento dei servizi pubblici indispensabili.
[2] Esso emana le necessarie disposizioni in caso di pericolo da radioattività accresciuta. Stabilisce in particolare:
a. le dosi di radiazione ammissibili in situazioni straordinarie;

[2] RS **742.101**
[3] RS **745.1**
[4] RS **814.50**
[5] RS **814.501**

b. l'obbligo per persone e imprese d'esercitare, nell'ambito delle loro attività professionali e imprenditoriali usuali, determinate attività indispensabili per la protezione della popolazione. In questo caso occorrerà tutelare la vita e la salute delle persone impiegate;
c. l'equipaggiamento, l'istruzione e la copertura assicurativa delle persone incaricate di compiti speciali.
3 …

Art. 142 ORaP Gruppi di persone
1 In una situazione di esposizione di emergenza sono tenute a svolgere i compiti di cui all'articolo 20 capoverso 2 lettera b LRaP:
a. il personale delle autorità e delle amministrazioni pubbliche;
b. il personale di polizia, pompieri professionisti, organizzazioni sanitarie di salvataggio, protezione civile ed esercito;
c. le persone e le imprese, come le squadre di misurazione e di radioprotezione, per la lotta contro i danni immediati;
d. le persone e le imprese di trasporto pubblico e privato, per il trasporto di persone e di merci e le operazioni di evacuazione;
e. le persone e le imprese per la lotta contro i danni indiretti, come l'adozione di provvedimenti alla fonte volti a impedire un'ulteriore propagazione della contaminazione alle aree circostanti;
f. i medici e il personale sanitario specializzato per l'assistenza alle persone irradiate o ad altre persone interessate;
g. le persone e le imprese che devono preservare il funzionamento di infrastrutture critiche;
h. le persone e le imprese che devono preservare il funzionamento dei servizi pubblici indispensabili.
2 …
3 …

Art. 8 OTPE Provvedimenti preparatori
1 Le imprese devono adottare provvedimenti preparatori per le situazioni eccezionali affinché, con i mezzi a disposizione, possano effettuare trasporti prioritari e, per quanto possibile, mantenere gli altri servizi di trasporto.
2 A seconda della situazione eccezionale, i provvedimenti preparatori devono essere adatti a garantire il trasporto necessario di viaggiatori e merci 24 ore su 24.
3 Essi devono essere adottati in particolare nell'ottica di assicurare la disponibilità del personale necessario all'esercizio e di mettere a disposizione i mezzi necessari all'esercizio. Nel far questo devono essere tenute adeguatamente in considerazione le esigenze in materia di sicurezza dei trasporti e dell'esercizio nonché in materia di protezione dei lavoratori.
4 Le imprese devono programmare e adottare i provvedimenti preparatori con le autorità e le organizzazioni presenti sulla propria rete competenti in materia di protezione della popolazione, sicurezza interna ed economia. Nel far questo devono coinvolgere anche le imprese che offrono coincidenze nonché le FFS e AutoPostale SA.
5 Devono documentare i provvedimenti preparatori previsti e adottati.

c) adozione di misure volte a proteggere la salute e a garantire la sicurezza sul lavoro del personale necessario all'esercizio per l'effettuazione di trasporti di persone e merci nonché per evacuazioni, ad esempio in caso di pandemie o di presenza di sostanze radioattive nell'ambiente.

   In caso di pandemie devono essere osservate ad esempio le disposizioni, raccomandazioni e istruzioni delle autorità sanitarie di Confederazione e Cantoni, quali le informazioni dell'Ufficio federale della sanità (UFSP).

   In caso di presenza di sostanze radioattive nell'ambiente va invece tenuto conto delle disposizioni dell'ORaP, segnatamente di quelle sulla protezione della salute (art. 143), sull'equipaggiamento (art. 145) nonché sulla copertura assicurativa e sull'indennizzo (art. 146).

   Le misure da avviare in vista di una pandemia o in presenza di sostanze radioattive nell'ambiente devono essere pianificate, preparate e attuate in collaborazione con i rispettivi organi cantonali.

3. Procedura da seguire

L'obiettivo è poter mantenere l'esercizio in situazioni eccezionali, in modo da proteggere la popolazione e le sue basi vitali e da approvvigionare la popolazione e l'economia di beni e servizi importanti. Per raggiungere tale obiettivo le imprese adottano i provvedimenti del caso in collaborazione con gli organi cantonali competenti per la pianificazione, la preparazione e l'attuazione di misure di protezione della popolazione e delle basi vitali come pure di misure di approvvigionamento della popolazione e dell'economia in beni e servizi vitali.

Procedura da seguire:

- verifica delle esigenze da rispettare:
  quali disposizioni dell'OTPE e quali esigenze definite dagli organi cantonali deve rispettare l'impresa?

  - accertamento della situazione effettiva:
    l'impresa è in grado di rispettare le disposizioni dell'OTPE e le esigenze definite dagli organi cantonali, ad esempio in caso di interruzione dell'approvvigionamento di elettricità 50 o 16 ⅔ Hz, di attacco informatico, pandemia, incidente nucleare o terremoto?
- comparazione delle esigenze da rispettare con la situazione effettiva:
  deduzione e determinazione delle misure da adottare.

I provvedimenti preparatori risultanti dalla comparazione fra le esigenze da rispettare e la situazione effettiva devono essere attuati dalle imprese sotto la propria responsabilità. Le imprese devono documentare i provvedimenti preparatori previsti o adottati (art. 8 cpv. 5 OTPE). I provvedimenti sottostanno alla vigilanza dell'UFT (art. 9 OTPE).

4. Domande nell'ambito della sorveglianza dei provvedimenti preparatori secondo l'OTPE

L'UFT verifica, mediante sondaggi a campione, se e in che modo l'impresa prevede e predispone i provvedimenti del caso a livello strategico e operativo. Le domande che si pone riguardano in particolare il sistema con cui l'ITC affronta i principali campi d'azione menzionati nel punto 2: a) disponibilità del personale e dei mezzi necessari all'esercizio; b) obbligo del personale necessario all'esercizio a fornire prestazioni lavorative; c) protezione della salute e sicurezza sul lavoro di detto personale in presenza di condizioni difficili.

Domande fondamentali concernenti la direzione dell'impresa (livello strategico):

- L'impresa ha analizzato le disposizioni dell'OTPE e determinato le misure da adottare?
- Vengono rilevati, analizzati e valutati (stimati) i rischi che derivano da pericoli e minacce, quali ad es. interruzione dell'approvvigionamento di elettricità, penurie di elettricità (rete 50 o 16 ⅔ Hz), attacco informatico, pandemie, attentati terroristici, incidenti nucleari, terremoti?
- L'impresa dispone di strategie di gestione dei suddetti rischi derivanti da pericoli e minacce (come evitarli, ridurli, diversificarli, trasferirli o prevenirli)?
- Le valutazioni dei rischi e le strategie di gestione degli stessi vengono verificate periodicamente?

Domande fondamentali concernenti la direzione di un'unità organizzativa (livello operativo, ad es. produzione, esercizio, ecc.):

Attività per assicurare l'esercizio in presenza di condizioni difficili sulla base delle valutazioni del rischio e delle strategie per la gestione dello stesso:

- Sono stati previsti e adottati provvedimenti idonei a:
  - garantire il trasporto di viaggiatori e di merci 24 ore su 24?[6]
  - garantire la disponibilità del personale necessario all'esercizio in situazioni eccezionali?[6]
  - garantire la disponibilità dei mezzi necessari all'esercizio in situazioni eccezionali?[6]
  - assicurare che il personale necessario all'esercizio fornisca le proprie prestazioni lavorative in situazioni eccezionali (art. 20 LRaP, art. 142 cpv. 1 lett. d e h ORaP e art. 8 OTPE)?
  - garantire la protezione della salute e la sicurezza sul lavoro del suddetto personale al momento dell'effettuazione dei trasporti in caso di presenza di sostanze radioattive nell'ambiente (in combinato disposto con gli art. 20 LRaP, art. 142 cpv. 1 lett. d, art. 143, art. 144, art. 145, art. 146 ORaP) o di una pandemia?
  - permettere di derogare alle prescrizioni e agli oneri, ad esempio alle disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo secondo la legge dell'8 ottobre 1971[7] sulla durata del lavoro (LDL) e l'ordinanza del 29 agosto 2018[8] concernente la legge sulla durata del lavoro (OLDL) ?
- I provvedimenti preparatori previsti o adottati vengono verificati periodicamente?

[6] Art. 8 cpv. 2 OTPE
[7] RS **822.21**
[8] RS **822.211**

5. Rappresentazione schematica «Fase di attuazione dell'OTPE in seno alle imprese»

Obiettivo delle attività dell'impresa

Mantenere l'esercizio in situazioni eccezionali quali un'interruzione dell'alimentazione elettrica, penurie di energia elettrica, attacchi informatici, pandemie, attentati terroristici, incidenti nucleari o terremoti a protezione della popolazione e delle basi vitali come pure di misure di approvvigionamento della popolazione e dell'economia in beni e servizi vitali.

Fasi di attuazione dell'OTPE in seno alle imprese

1	**prescrizioni oneri**	analizzare	ad es. determinare le misure da adottare
2	**rischi**	rilevare, analizzare, valutare	ad es. rischi in caso di interruzione dell'alimentazione elettrica, penurie di elettricità, attacchi informatici, pandemie, attentati terroristici, incidenti nucleari, terremoti
3	**strategia**	elaborare	che cosa occorre fare e con quale grado di qualità, in base a prescrizioni, oneri, valutazione dei rischi, esigenze, mandato dell'impresa
4	**processi**	registrare descrivere	ad es. gestione di emergenze, crisi e continuità
5	**organizzazione**	creare	ad es. organizzazione in caso di emergenze e di crisi
6	**misure**	adottare	ad es. piano pandemico, accordi, obblighi per il personale, decisioni in deroga
7	**mezzi**	determinare	ad es. per la protezione della salute e per la sicurezza sul lavoro in caso di pandemie o presenza di sostanze radioattive nell'ambiente
8	**miglioramento**	verificare	ad es. provvedimenti preparatori previsti e adottati

6. Rappresentazione schematica «Vigilanza sui provvedimenti preparatori secondo l'OTPE»

Obiettivi delle attività dell'impresa

L'impresa può provare all'UFT che:

1. a livello di gestione strategica ha determinato le misure da adottare, condotto una valutazione dei rischi ed elaborato strategie d'intervento nonché che verifica regolarmente i risultati di tali attività (Plan, Do, Check, Act);
2. sulla base delle strategie d'intervento ha sviluppato processi, adottato misure di ordine organizzativo e materiale nonché predisposto gli strumenti del caso e che verifica regolarmente i provvedimenti previsti e adottati (Plan, Do, Check, Act).

Vigilanza	Fasi di attuazione dell'OTPE in seno alle imprese				Processi
Verifica dell'attuazione a livello strategico: processi, organizzazione	1	**prescrizioni oneri**	analizzare	ad es. determinare le misure da adottare	Legal Compliance
	2	**rischi**	rilevare, analizzare, valutare	ad es. rischi in caso di interruzione dell'alimentazione elettrica, penurie di elettricità, attacchi informatici, pandemie, attentati terroristici, incidenti nucleari, terremoti	Rischi
	3	**strategia**	elaborare	che cosa occorre fare e con quale grado di qualità, in base a prescrizioni, oneri, valutazione dei rischi, esigenze, mandato	Sviluppo del sistema
Verifica dell'attuazione a livello operativo: processi, organizzazione, provvedimenti preparatori previsti e adottati	4	**processi**	registrare descrivere	ad es. gestione di emergenze, crisi e continuità	Produzione
	5	**organizzazione**	creare	ad es. organizzazione in caso di emergenze e di crisi	Produzione
	6	**misure**	adottare	ad es. piano pandemico, accordi, obblighi per il personale, decisioni in deroga	Produzione
	7	**mezzi**	determinare	ad es. per la protezione della salute e per la sicurezza sul lavoro in caso di pandemie o radioattività	Produzione
	8	**miglioramento**	verificare	ad es. provvedimenti preparatori previsti e adottati	Miglioramento continuo