

Making the railway system
work better for society.

Guida

Modello di gestione dell'applicazione delle norme

	<i>Redatto da</i>	<i>Validato da</i>	<i>Approvato da</i>
<i>Nome</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Posizione</i>	Responsabile di progetto	Direttore di progetto	Capo unità
<i>Data</i>	29/06/2018	29/06/2018	29/06/2018
<i>Firma</i>			

Cronologia del documento

<i>Versione</i>	<i>Data</i>	<i>Osservazioni</i>
1.0	29/06/2018	Versione finale per la pubblicazione

Il presente documento costituisce un orientamento non giuridicamente vincolante dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie. Esso non pregiudica in alcun modo i processi decisionali previsti dalla normativa

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

dell'UE applicabile. Inoltre, l'interpretazione vincolante del diritto dell'UE è di esclusiva competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

1 Introduzione

In base alle disposizioni della direttiva 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie, un certificato di sicurezza unico può essere rilasciato da un'autorità nazionale preposta alla sicurezza (NSA, *National Safety Authority*) o dall'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (l'Agenzia). Le autorizzazioni di sicurezza sono rilasciate da una NSA e la verifica dei certificati di sicurezza unici o delle autorizzazioni di sicurezza nel corso della loro durata, una volta rilasciati dall'Agenzia o dalle NSA, viene sempre eseguita da una NSA quando conduce la supervisione dell'organizzazione. Ne consegue pertanto che, se si rilevano non conformità, compete in primo luogo alle NSA adottare provvedimenti adeguati, avvalendosi dei propri poteri normativi per risolvere la questione. Chiaramente, se i tentativi della NSA di rettificare la situazione non hanno successo, la NSA o l'Agenzia in consultazione con la NSA hanno la possibilità di revocare o limitare il certificato di sicurezza unico dell'organizzazione; nel caso delle autorizzazioni di sicurezza, la NSA può limitarle o revocarle.

Negli Stati membri dell'Unione europea si adottano approcci diversi alla sorveglianza regolamentare delle ferrovie. Alcune autorità nazionali incaricate di tale sorveglianza dispongono di poteri limitati per assicurare il funzionamento sicuro delle ferrovie, mentre in altri Stati l'autorità nazionale preposta alla sicurezza ha potere diretto di intervento. Poiché i poteri giuridici nazionali sono limitati dalla normativa nazionale, alcuni Stati membri si servono di disposizioni previste dalla normativa europea come quelle di cui alla direttiva (UE) 2016/798 e alla direttiva (UE) 2016/797.

Attualmente non vi sono orientamenti sulle circostanze in cui una NSA potrebbe ricorrere a tali poteri, salvo quanto indicato nella direttiva (UE) 2016/798, il cui articolo 17, paragrafo 5, afferma che, se un'autorità nazionale preposta alla sicurezza constata che il titolare di un certificato di sicurezza unico non soddisfa più le condizioni per la certificazione, decide di revocare o limitare lo stesso certificato di sicurezza unico o, qualora lo abbia rilasciato l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (di seguito denominata anche «l'Agenzia»), chiede all'Agenzia di limitarlo o revocarlo. In entrambi i casi la decisione deve essere motivata. La disposizione che consente a una NSA di revocare o limitare un certificato di sicurezza unico dopo aver acquisito elementi di prova nel corso della supervisione potrebbe essere utilizzata per forzare un cambiamento.

Oltre a ciò, sussistono differenze tra Stati membri per quanto concerne il responsabile dell'esercizio dell'azione penale nei confronti delle organizzazioni per violazioni della sicurezza e in merito alle circostanze in cui si adottano tali provvedimenti. In alcuni Stati membri sono le autorità responsabili dell'azione penale pubblica, anziché le NSA, a indagare sui gravi incidenti. In certi Stati membri è possibile perseguire organizzazioni per violazioni di diritto riguardanti il funzionamento sicuro delle ferrovie, anche in assenza di un incidente grave. In altri Stati membri, invece, tali azioni penali hanno luogo solo se si sono verificati incidenti gravi. Queste differenze di approccio tra i diversi Stati membri creano problemi per il quadro normativo dell'Unione in ambito ferroviario e per le NSA che applicano il diritto dell'UE. Infine, in alcuni Stati membri la normativa nazionale in materia di sicurezza ferroviaria contempla anche aspetti relativi alla sicurezza sul lavoro. Nella maggioranza degli Stati membri questi aspetti sono di competenza di un'autorità diversa dalla NSA, che opera nell'ambito di un regime giuridico differente. Potrebbero presentarsi problemi di applicazione delle norme anche in presenza di traffico transfrontaliero, in quanto la NSA all'interno di ogni

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

Stato membro agisce nell'ambito di un diverso quadro giuridico con differenti poteri di intervento per attuare miglioramenti in tema di sicurezza.

Se applicati correttamente, i principi della supervisione dovrebbero comportare che siano le NSA a condurla e a svolgere contestualmente le attività di applicazione delle norme in modo coerente ed equo. L'Agenzia ritiene che le NSA possano trarre beneficio da orientamenti che sviluppino tali principi, in modo da gettare una base per un approccio coerente alla questione dell'applicazione delle norme negli Stati membri.

1.1 Scopo della guida

Il presente documento di orientamento fornisce alle NSA un modello semplice di gestione dell'applicazione delle norme (EMM, *Enforcement Management Model*), che le assisterà nelle decisioni in materia di applicazione nel caso in cui un'organizzazione non sia conforme né al diritto nazionale né al diritto dell'UE. Il modello mira a classificare, attraverso una semplice matrice, il livello di incapacità di controllare un divario di rischio osservato durante una supervisione.

Esso riguarda il rapporto tra i poteri nazionali di esecuzione e quelli della direttiva (UE) 2016/798 relativi ai certificati di sicurezza unici, al fine di contribuire a garantire la parità di condizioni per il trattamento delle non conformità e le violazioni della legge per i richiedenti dei certificati di sicurezza e per quelli soggetti a supervisione da parte delle autorità nazionali di sicurezza in tutta l'Unione europea.

Il EMM è uno strumento che può essere utilizzato dalle NSA per contribuire a garantire la coerenza nell'applicazione delle leggi che consentono di applicare sanzioni o notifiche al fine di migliorare alcuni aspetti delle misure di controllo del rischio di un'organizzazione. La finalità dello strumento è fornire alle NSA un mezzo per rispettare l'articolo 7, paragrafo 1, del metodo comune di sicurezza per la supervisione. Ciò comporta che le NSA dispongano di criteri decisionali in relazione alle modalità di trattamento delle non conformità individuate. I considerando 5, 6, 7 e 8 del regolamento delegato (UE) 2018/761 della Commissione [*metodo comune di sicurezza per la supervisione*] spiegano inoltre che le NSA dovrebbero svolgere le loro attività di supervisione con l'obiettivo di migliorare la fiducia reciproca negli approcci ai processi decisionali e prendere provvedimenti proporzionati, oltre a dover concentrare i provvedimenti sui settori maggiormente a rischio ed essere responsabili delle decisioni che adottano. Anche in questo caso il modello di gestione dell'applicazione delle norme fornisce un mezzo per raggiungere tale obiettivo.

1.2 A chi è rivolta questa guida?

Il presente documento si rivolge:

- alle NSA che valutano i sistemi di gestione della sicurezza (SMS, *safety management system*) delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura nel corso della loro supervisione;
- alle imprese ferroviarie e ai gestori dell'infrastruttura, proponendosi come guida sulle possibili conseguenze in caso di inosservanza delle norme giuridiche.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

1.3 Campo d'applicazione

Un EMM di questo tipo:

- *può fornire un quadro per assistere chi esegue la supervisione nell'adozione di decisioni coerenti in materia di applicazione delle norme;*
- *aiuta le NSA a monitorare la correttezza e la coerenza delle suddette decisioni adottate da chi svolge la supervisione;*
- *può offrire assistenza nella gestione di casi più complessi;*
- *può dimostrare che la NSA si sta comportando in modo mirato, equo, trasparente e proporzionato se il modello EMM che sta utilizzando viene pubblicato.*

Il presente documento non riguarda l'applicazione delle norme da parte di autorità di regolamentazione diverse dalle NSA.

1.4 Struttura dell'orientamento

Il presente documento fa parte della serie di orientamenti predisposti dall'Agenzia a sostegno delle imprese ferroviarie, dei gestori dell'infrastruttura, delle autorità nazionali preposte alla sicurezza e dell'Agenzia stessa, nell'adempire i loro ruoli e nell'intraprendere i propri compiti in conformità alla direttiva (UE) 2016/798.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0



Figura 1: Raccolta degli orientamenti dell'Agenzia

Le NSA dovrebbero cooperare con altre agenzie di regolamentazione nell'adempimento delle proprie funzioni, secondo quanto stabilito dal diritto dell'UE e dal diritto nazionale. Altre informazioni sui casi in cui cooperare con altre agenzie sono disponibili nella *Guida dell'Agenzia sulla supervisione*.

È importante osservare che il modello dovrebbe essere utilizzato da persone competenti per la supervisione (cfr. anche la *Guida dell'Agenzia sul quadro di gestione delle competenze*). Inoltre l'EMM costituisce un supporto e non sostituisce il giudizio professionale.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

Indice

1	Introduzione	3
1.1	Scopo della guida.....	4
1.2	A chi è rivolta questa guida?	4
1.3	Campo d'applicazione	4
1.4	Struttura dell'orientamento	5
2	Il modello di gestione dell'applicazione delle norme.....	7
2.1	Limitazioni.....	7
2.2	Priorità nell'applicazione delle norme.....	7
2.3	Analisi del divario di rischio	8
	Allegato 1 – Diagramma	15
	Allegato 2 – Esempi	17
	Esempio 1: violazione – divario di rischio «estremo»	17
	Esempio 2: violazione – divario di rischio «considerevole»	17
	Esempio 3: violazione – divario di rischio «moderato».....	18
	Esempio 4: nessuna violazione – divario di rischio «assente»	18

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

2 Il modello di gestione dell'applicazione delle norme

2.1 Limitazioni

La valutazione del rischio e della conformità alle normative nazionali varia da un livello molto semplice a un livello molto complesso. Quando si esegue una valutazione e si verifica la conformità giuridica, le inadempienze non si possono sempre definire chiaramente; inoltre, durante la supervisione vengono frequentemente riscontrate diverse irregolarità di gravità variabile. Spesso è difficile stabilire se una normativa sia stata effettivamente violata o meno, quali organizzazioni o persone debbano essere ritenute responsabili e come porre rimedio a qualsiasi violazione delle normative.

L'EMM rappresenta un aiuto per gli addetti alle decisioni delle NSA che dovrebbero essere competenti in merito al suo utilizzo; inoltre non è un modello in grado di trattare tutte le possibili sottigliezze con cui è alle prese chi conduce un'attività di supervisione né di fornire automaticamente «la risposta giusta». Questo perché la stessa supervisione comporta che chi la svolge prenda decisioni in materia di rischio e, in particolare, debba valutare l'entità del «divario di rischio» definito nel modello, cosa di importanza fondamentale per il suo utilizzo. Il modello andrebbe pertanto impiegato come un supporto, anziché come un vincolo, per i poteri decisionali di chi esegue la supervisione. Chi si serve di questo quadro dovrebbe aver ricevuto una formazione adeguata sul suo utilizzo e su come decidere in merito al rischio relativo e pensare criticamente durante la verifica della conformità giuridica della situazione effettiva.

Questo modello può esistere nel contesto di quadri giuridici divergenti all'interno di diversi Stati membri. Ogni NSA dovrebbe tuttavia fare attenzione a garantire un utilizzo coerente di questo modello rispetto al suo quadro normativo nazionale vigente. Il diagramma di flusso nell'allegato 1 (Allegato 1) indica quando utilizzare il modello e come contribuisce alle decisioni in merito alle azioni penali, alla limitazione o alla revoca di un certificato di sicurezza unico o di un'autorizzazione di sicurezza.

Il modello prevede una fase supplementare per determinare se un certificato di sicurezza unico debba essere revocato o limitato.

2.2 Priorità nell'applicazione delle norme

Le NSA eseguono la supervisione per verificare se un'organizzazione soddisfa e continua a soddisfare le condizioni in base a cui le è stato rilasciato un certificato di sicurezza unico. In pratica ciò significa che, rilasciando un certificato di sicurezza unico, l'autorità responsabile della valutazione conclude che l'organizzazione ha fornito informazioni sufficienti per dimostrare che dispone o disporrà di un sistema efficiente di gestione della sicurezza (SMS) conforme ai requisiti probatori dei metodi comuni di sicurezza per la valutazione della conformità.

I certificati di sicurezza unici o le autorizzazioni di sicurezza durano per un periodo non superiore a 5 anni e nel corso del loro ciclo di vita sono soggetti alla supervisione di una NSA che verifica il rispetto, nella pratica, degli accordi degli SMS indicati nella domanda iniziale durante il periodo di validità del certificato.

Se la NSA scopre la presenza di non conformità, deve considerare come farvi fronte. Un metodo con cui le NSA possono valutare gli SMS in qualunque caso particolare consiste nel servirsi di un modello di capacità o di maturità gestionale che offra la possibilità di valutare la maturità dell'SMS di un'organizzazione (cfr. anche la *Guida dell'Agenzia sul modello di maturità gestionale*).

Inoltre, nell'ambito della NSA di ogni Stato membro dovrebbero essere previsti una strategia e piani di supervisione. In base al metodo comune di sicurezza sulla previsione, questi documenti sono necessari. La strategia di supervisione verte sulle priorità principali della supervisione da parte delle NSA per quanto concerne la promozione e l'incoraggiamento della sicurezza ferroviaria. Pertanto, ogni NSA dovrebbe avere un'idea chiara di dove risiedano i rischi significativi nel sistema ferroviario e delle capacità gestionali delle imprese ferroviarie, ricavando queste informazioni dall'attività di supervisione, e dovrebbe concentrare le proprie risorse di conseguenza. Pur potendo svolgere ricerche o agire in ogni settore afferente al proprio mandato, una NSA dovrebbe, in virtù della sua strategia e del suo piano/dei suoi piani di supervisione, focalizzarsi chiaramente sugli ambiti in cui intervenire. Perciò ci si attende che chi esegue la supervisione si concentri su determinati settori e che l'approccio dell'EMM contribuisca al processo decisionale relativo ai provvedimenti da adottare nei casi in cui sembrano essersi verificate violazioni del diritto. Infine, la strategia e il piano/i piani delle NSA dovrebbero tenere conto dell'operato di altri organismi normativi o agenzie di contrasto, come la polizia, ad esempio per quanto riguarda la sicurezza dell'ambiente o della forza lavoro, ove opportuno.

2.3 Analisi del divario di rischio

Durante le attività di supervisione, le NSA dovrebbero acquisire informazioni sui pericoli, sui rischi associati e sull'adeguatezza delle misure di controllo. Tali informazioni servono per eseguire una valutazione iniziale del rischio effettivo rispetto al livello di rischio tollerato dalla legislazione, dagli standard o dagli orientamenti (rischio di riferimento). La differenza tra questo rischio di riferimento e la reale situazione dell'organizzazione nella pratica costituisce il «**divario di rischio**».

In base alla differenza tra la realtà e la situazione prevista, l'entità relativa di questo divario può essere valutata come segue:

- **«estremo»:** si riscontra una grave inosservanza dei requisiti della normativa UE e/o nazionale. Per esempio, la completa assenza di controlli sulla sicurezza può essere la causa diretta di un evento pericoloso (il divario di rischio è elevato). Ne consegue a sua volta che l'SMS non ha messo in atto disposizioni per controllare i rischi a diversi livelli o non li ha considerati affatto nel processo di valutazione del rischio;
- **«considerevole»:** si riscontra una grave inosservanza dei requisiti della normativa UE e/o nazionale, ad esempio la costante o deliberata incapacità di mantenere l'infrastruttura interoperabile autorizzata in conformità con le STI concordate, forse per trarne un profitto economico. Ciò potrebbe influire anche sulle prestazioni del materiale rotabile o dell'infrastruttura e produrre un impatto su altre imprese ferroviarie. Il divario di rischio non è così elevato come quando è estremo, ma è

comunque significativo; ciò potrebbe peraltro implicare che l'SMS non abbia considerato a sufficienza l'eventualità di un potenziale insuccesso del suo processo di valutazione del rischio;

- **«moderato»:** *si riscontra una divergenza inadeguata nell'SMS, ma queste carenze non sono significative nell'ambito del controllo del rischio ed è improbabile che abbiano effetti negativi sulla sicurezza. Per esempio ci possono essere componenti usati che, pur funzionando in modo adeguato, non sono conformi alle norme di interoperabilità o di accessibilità. Non si cerca di ottenere alcun vantaggio competitivo e la discrepanza è dovuta a controlli inadeguati. Il divario di rischio è relativamente modesto e le conseguenze non sono abbastanza serie da causare gravi preoccupazioni. Se la normativa nazionale lo consente, la NSA può applicare alcune sanzioni per richiedere un intervento correttivo;*
- **«marginale»:** *la divergenza nel sistema di gestione della sicurezza è esigua e può essere facilmente rettificata. Non si riscontrano gravi problemi di conformità al diritto nazionale ed europeo. Il divario di rischio non è significativo e i problemi rilevati possono essere risolti facilmente.*

Il divario di rischio può essere utilizzato in due modi:

- *in primo luogo, per decidere quali siano i provvedimenti adeguati che la NSA dovrebbe prendere per garantire che l'organizzazione sia resa conforme alla legge;*
- *in secondo luogo, per determinare se sia possibile adottare un provvedimento coercitivo (per esempio un'azione penale o l'invio di notifiche) ammesso dalle leggi dello Stato membro.*

Se si riscontrano «divari di rischio» multipli in un particolare settore, è necessario considerarli separatamente. In tal caso vi sono due approcci possibili:

- *è possibile far fronte ai divari di rischio con un provvedimento specifico mirato per ogni divario se la normativa nazionale conferisce alla NSA un potere sufficiente per adottarlo. Per esempio, si potrebbe emanare una lettera per un divario di rischio moderato che richieda un'azione correttiva o inviti l'organizzazione a presentare un piano d'azione per risolvere il problema e, al contempo, se si riscontra anche un divario di rischio estremo nello stesso settore, si potrebbe considerare la possibilità di adottare provvedimenti maggiormente punitivi, per esempio un'ingiunzione o un'azione legale;*
- *I divari di rischio sono raccolti in un determinato settore e poi esaminati nel loro insieme, al fine di intraprendere interventi al livello più alto rilevato. Questo approccio implica inoltre la stesura di un piano d'azione per far fronte alle altre irregolarità di livello inferiore. Se, per esempio, sono presenti cinque «divari di rischio» e tre di questi sono moderati, uno è considerevole e uno è estremo, si dovrebbe dar corso al provvedimento riservato al divario di rischio estremo, ma occorre concordare con le organizzazioni interessate un piano d'azione provvisorio per far fronte a tutte le altre irregolarità individuate. Se si riscontrano diversi divari di rischio a livello considerevole o moderato, può essere opportuno attribuire al divario il livello superiore affinché corrisponda al rischio globale combinato e creare anche in questo caso un piano d'azione per occuparsi dei problemi di livello inferiore. Tuttavia, occorrerà prestare attenzione affinché queste misure, se attuate, siano applicate in modo proporzionato e trasparente anziché in un modo arbitrario.*

Nel determinare il rischio effettivo, chi esegue la supervisione dovrebbe basare il proprio giudizio sulle informazioni relative ai pericoli e sulle misure di controllo suggerite dalla propria competenza, formazione, esperienza, da orientamenti e da altre fonti di informazione pertinenti. È il danno potenziale a informare la decisione e non ciò che è effettivamente avvenuto (se si è verificato).

Per determinare il rischio e, di conseguenza, il divario di rischio (ossia la differenza tra il rischio effettivo e quello di riferimento) dal punto di vista della supervisione, l'approccio più semplice consiste nell'utilizzare tre elementi di rischio per esprimere un giudizio in proposito, ossia conseguenza, probabilità ed entità.

- **Conseguenza:** è la natura del danno che si potrebbe ragionevolmente prevedere.
- **Probabilità:** è la possibilità che si verifichi un incidente che può causare lesioni.
- **Entità:** indica il numero di persone che rischiano di esserne colpite o l'ammontare dei danni causati.

Quando si esegue una supervisione si dovrebbe tenere presente che si possono attuare alcune misure di controllo per: mitigare la conseguenza o l'entità di un evento; far fronte alla probabilità che un incidente si verifichi o a tutti e tre gli elementi suddetti. La differenza tra la somma delle conclusioni dei giudizi sui tre elementi nella realtà e la situazione di riferimento (ossia quella in cui un'organizzazione dovrebbe trovarsi applicando tutte le misure di controllo previste dalla legislazione, dagli standard e dagli orientamenti) costituisce il divario di rischio. Ciò significa che le NSA che svolgono la supervisione dovrebbero avere un'idea chiara dello standard che dovrebbe essere attuato e sono in grado di paragonarlo con la realtà per determinare il divario di rischio.

In generale si dovrebbe prevedere un livello più elevato di applicazione delle norme se la situazione di riferimento, la normativa, lo standard o gli orientamenti sono noti e consolidati e se l'organizzazione opera ampiamente entro i loro limiti.

Alcuni requisiti giuridici sono in gran parte di natura amministrativa e non incidono direttamente sul rischio. Di norma, per questi tipi di aspetti, qualora le disposizioni giuridiche degli Stati membri lo consentano, non è opportuno perseguire l'organizzazione inadempiente o trasmettere un fascicolo a un'autorità responsabile dell'azione penale, sebbene possano essere applicate altre sanzioni. Le sanzioni applicabili prima di considerare l'azione penale possono variare da Stato membro a Stato membro, ma potrebbero includere ad esempio una notifica contenente la richiesta di rettificare la carenza entro un determinato periodo di tempo o una certa limitazione delle attività dell'operatore. I casi in cui l'azione penale è considerata appropriata e ciò è consentito dal sistema giuridico degli Stati membri, di solito sono caratterizzati da una combinazione di rischio elevato e di gravissima inosservanza rispetto ad una norma esplicita o chiaramente definita, che sia ben nota ed evidente.

Quando l'incidente che dà luogo all'eventuale applicazione di un'azione comporta una violazione, di una disposizione o di una procedura amministrativa istituita a norma del diritto dell'Unione, da parte di un individuo ma vi sono anche carenze organizzative più ampie. Dovrebbe essere insolito che l'applicazione delle norme abbia luogo solo nei confronti dell'individuo interessato, a meno che non vi sia la prova che lo stesso non ha seguito deliberatamente e consapevolmente la procedura appropriata. Le NSA che hanno la facoltà di avviare azioni penali nei confronti di persone fisiche dovrebbero sapere che perseguire una persona e non considerare la situazione nel suo complesso in rapporto all'organizzazione comporta l'eventualità di

trascurare inadempienze di maggiore gravità nei sistemi di gestione della sicurezza. Vi è quindi il rischio che l'incidente si ripeta, compiuto da un altro individuo, nel futuro.

Nel valutare le possibili azioni, la NSA dovrebbe tenere conto di una serie di fattori. Questi ultimi possono includere fattori che riducono la probabilità di un'azione da parte della NSA o che potrebbero attenuare le azioni intraprese. In alternativa, tali fattori potrebbero includere elementi che possono aumentare la gravità dell'intervento delle NSA o il suo tipo. I fattori che potrebbero intervenire per attenuare o aggravare l'azione da prendere in considerazione in relazione all'organizzazione soggetta ad azione e che possono pertanto incidere sull'azione che l'autorità nazionale per la sicurezza deve adottare comprendono, tra l'altro:

- *lo storico degli incidenti afferenti;*
- *l'applicazione precedente di norme pertinenti da parte di altri organismi normativi (per esempio la polizia nazionale);*
- *avvisi e notifiche precedenti, anche in relazione a varie non conformità di modesta gravità (irregolarità amministrative);*
- *l'eventuale ricerca deliberata di un vantaggio economico nella mancata applicazione di norme o requisiti di sicurezza;*
- *il livello del danno effettivo;*
- *le ispezioni svolte in precedenza; e*
- *lo standard complessivo di conformità nell'ambito dell'organizzazione.*

Altre questioni strategiche che la NSA potrebbe anche prendere in considerazione nel decidere in merito all'eventuale azione coercitiva, comprendono se l'azione:

- *sia di interesse pubblico;*
- *sia necessaria per tutelare gruppi vulnerabili (per esempio i minori o gli anziani);*
- *abbia per effetto una conformità duratura;*
- *produca un impatto su altre organizzazioni appartenenti o esterne al settore ferroviario; e*
- *comporti l'annullamento del divario di rischio e il raggiungimento della situazione di riferimento.*

Nota: nulla nei paragrafi precedenti limita la capacità delle NSA di adottare misure esecutive nell'ambito dei suoi poteri e responsabilità legali. I fattori di cui sopra sono questioni di cui la NSA può tener conto se il sistema giuridico all'interno dello Stato membro lo consente.

In seguito a questa valutazione, la NSA dovrebbe considerare i seguenti principi nel giungere a una conclusione sull'applicazione delle norme:

- *Il provvedimento esecutivo proposto fa fronte ai rischi in ordine di priorità, occupandosi in primo luogo del rischio più grave?*
- *La causa del rischio è stata affrontata dal provvedimento proposto?*
- *Il provvedimento proposto ha affrontato le inadempienze immediate in materia di controllo del rischio o di conformità alla normativa?*
- *Il provvedimento proposto affronta i problemi sottostanti?*



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

- *Le questioni sono state sufficientemente considerate da un punto di vista prevalentemente organizzativo, anziché da quello personale?*

La tabella che segue è una guida al processo decisionale. Non costituisce un criterio assoluto in base a cui stabilire il provvedimento da adottare in qualsiasi situazione data.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

<i>Divergenza rispetto a obblighi giuridici inclusi nell'SMS</i>	<i>Divario iniziale di rischio</i>	<i>Applicazione delle norme inizialmente prevista</i>		
		<i>Provvedimento per mitigare il rischio In caso affermativo, passare al divario di rischio risultante</i>	<i>Applicazione della normativa nazionale per far fronte al rischio per la sicurezza</i>	<i>Eventuale provvedimento riguardante il certificato di sicurezza unico/dell'autorizzazione di sicurezza</i>
Violazione	Estremo	No	Sì	Revoca (Informarne l'ERA indicando i motivi se la certificazione è stata eseguita dall'ERA in qualità di organismo di certificazione della sicurezza)
		Sì	Sì	Nessun provvedimento per quanto riguarda il certificato di sicurezza. Se l'ERA è l'organismo di certificazione della sicurezza, le sono stati comunicati tutti i provvedimenti adottati dalla NSA nei confronti dell'organizzazione interessata
	Considerevole	No	Sì	Limitazione (Informarne l'ERA indicando i motivi se la certificazione è stata eseguita dall'ERA)
		Sì	No	Nessun provvedimento per quanto riguarda il certificato di sicurezza. Se l'ERA è l'organismo di certificazione della sicurezza, le sono stati comunicati tutti i provvedimenti adottati dalla NSA nei confronti dell'organizzazione interessata
	Moderato	No	Sì	Nessun provvedimento per quanto riguarda il certificato di sicurezza. (Se l'ERA è l'organismo di certificazione della sicurezza, le sono stati comunicati

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

				tutti i provvedimenti adottati dalla NSA nei confronti dell'organizzazione interessata e le relative motivazioni)
		Sì	No	Nessun provvedimento per quanto riguarda il certificato di sicurezza
	Marginale	No	Se necessario	Nessun provvedimento per quanto riguarda il certificato di sicurezza
		Sì	Nessun provvedimento	Nessun provvedimento per quanto riguarda il certificato di sicurezza
Nessuna	Nessuna	No	No	Nessun provvedimento

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Legenda

Nella **prima colonna** la violazione indica un'infrazione della normativa. Il punto di partenza è dunque la presenza di una violazione del diritto (nazionale e/o dell'UE).

Nella **seconda colonna**, il divario iniziale di rischio indica la differenza tra il livello di rischio tollerato dalla legislazione, dagli standard o dagli orientamenti (qualora servano da base per la conformità giuridica) per l'attività considerata e la situazione di rischio effettivo nella pratica, **prima** che venga preso un provvedimento per attenuare il rischio. L'entità relativa di questo divario è valutata come «estrema», «considerevole», «moderata» o «marginale» secondo la differenza tra la situazione reale e quella prevista.

Nella **terza colonna**, la NSA tenta di colmare il divario individuato. La NSA cerca di coinvolgere l'organizzazione coinvolta nella risoluzione del problema. O l'organizzazione farà qualcosa per risolvere o attenuare il rischio immediato nel qual caso la risposta è "sì" oppure non intende farlo e in quel caso la risposta è "no". Va osservato che spetta alla NSA accertare che l'azione proposta dall'organizzazione sia sufficiente o no. In caso la risposta non sia soddisfacente, la NSA può, utilizzare ulteriormente il modello per aumentare la richiesta di eventuali misure di mitigazione.

Nella **quarta colonna**, il fatto che la NSA attui la normativa nazionale per far fronte a un rischio per la sicurezza significa che la NSA applica i poteri che le disposizioni giuridiche nazionali in materia di sicurezza le conferiscono per sanare le irregolarità. Ciò significa inoltre che la NSA sta ponendo rimedio alle irregolarità conformemente alle disposizioni europee, ove queste ultime siano state recepite dalla legislazione nazionale, e che, se il diritto nazionale lo consente, la NSA svolgerà o avvierà azioni penali o rinverrà la questione ai pubblici ministeri ove opportuno. Pertanto, anche in questo caso la risposta è «sì» o «no».

La **quinta colonna** indica quali provvedimenti prendere nei confronti del certificato di sicurezza del richiedente. In generale, dunque, se il richiedente non è collaborativo e la NSA ha dovuto applicare la normativa nazionale per far fronte a un divario di rischio estremo, è opportuno considerare la possibilità di revocare o limitare il certificato di sicurezza unico o l'autorizzazione di sicurezza.

La revoca di un certificato di sicurezza unico o di un'autorizzazione di sicurezza è la risposta appropriata quando un'organizzazione non sta affatto gestendo bene i rischi e sta mettendo gravemente a repentaglio coloro che viaggiano o altre persone. Ciò rappresenterebbe un divario di rischio estremo. La revoca di un certificato crea inoltre problemi, in quanto comporta l'interruzione del servizio ferroviario. Si ritiene pertanto che la revoca sia una decisione che dovrebbe verificarsi solo nel caso in cui tutte le altre soluzioni o opzioni di applicazione delle norme siano fallite o vi sia la previsione che tali soluzioni non porteranno al risultato auspicato.

In caso di limitazione di un certificato di sicurezza unico o di un'autorizzazione di sicurezza sarà necessario essere molto chiari in merito all'ambito di applicazione della limitazione e a tutte le condizioni che dovranno essere soddisfatte per revocare il provvedimento. Per esempio, potrebbe essere opportuno limitare il trasporto di merci pericolose (TMP) di un'impresa di trasporti nel caso in cui quest'ultima non possa dimostrare di essere pienamente conforme alla normativa UE in materia di TMP. Ne conseguirebbe dunque

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

che, una volta dimostrata la conformità, l'organizzazione possa richiedere un certificato aggiornato per rimuovere la limitazione.

In ciascun caso pratico, come negli esempi forniti nell'allegato 2, la NSA dovrà tenere conto di alcuni altri fattori mitiganti o aggravanti nell'ambito della sua decisione in merito al provvedimento da adottare. Questi fattori comprendono, ma non in modo esclusivo, gli aspetti seguenti:

- *lo storico dell'organizzazione in materia di sicurezza;*
- *se altre persone esterne al controllo dell'organizzazione ferroviaria fossero responsabili più dell'organizzazione stessa dell'incidente, per esempio in caso di incursioni sulla ferrovia;*
- *se l'organizzazione abbia mai ricevuto notifiche o subito provvedimenti dalla NSA in settori correlati a quello in cui si è verificato l'incidente;*
- *se l'organizzazione abbia cercato di trarre un vantaggio economico trascurando gli obblighi di sicurezza e le sue responsabilità gestionali previste dall'SMS;*
- *Qual è il danno reale o potenzialmente avrebbe potuto essere;*
- *l'atteggiamento dell'organizzazione (si attiva per cercare di porre rimedio alla situazione o, per contro, è evidente che non dà grande importanza alle questioni di sicurezza).*

La NSA può prendere in considerazione una serie di fattori strategici per decidere quali azioni di applicazione delle norme siano eventualmente da prendere, in relazione ai suoi poteri di intervento ed alle sue responsabilità giuridiche. Queste includono, tra l'altro:

- *preoccupazioni sociali e politiche;*
- *la cultura della sicurezza nell'organizzazione e la rapidità con cui può sanare il difetto/la non conformità;*
- *l'interesse pubblico;*
- *l'impatto sull'impresa e sulla società nel suo complesso dei provvedimenti proposti, dal punto di vista dell'esempio che offrono e dell'effetto che produrranno sulla futura capacità operativa delle organizzazioni.*

La NSA può considerare l'indicazione tratta dalla tabella come guida per l'applicazione delle norme prevista e può successivamente tenere conto dei fattori summenzionati ai fini dei propri giudizi in merito al provvedimento da adottare caso per caso.

Poiché ogni decisione presa dalla NSA deve essere motivata e comunicata all'organizzazione (principio di trasparenza), si consiglia vivamente di indicare nel rapporto sulla situazione le ragioni all'origine del cambiamento di parere che hanno indotto all'avvio o meno di un'azione giudiziaria o penale.

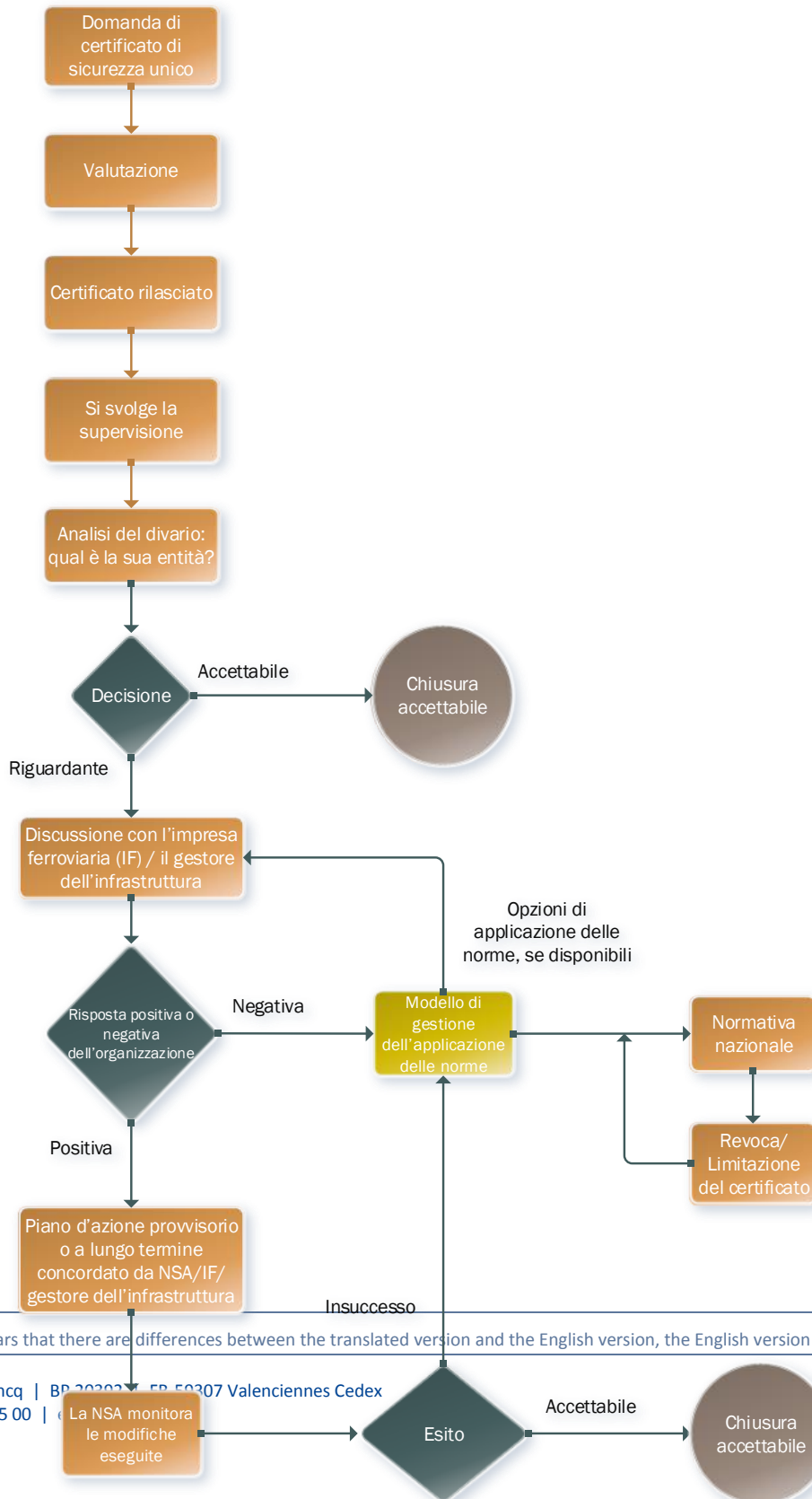


Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Allegato 1 – Diagramma

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.



Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Allegato 2 – Esempi

Esempio 1: violazione – divario di rischio «estremo»

Un'impresa ferroviaria afferma che il proprio SMS prevede una formazione completa per i conducenti che comprende l'impiego di simulatori, l'uso di registratori di dati ferroviari e la sorveglianza delle attività del conducente da parte del gestore.

Le attività di supervisione rivelano che il simulatore non ha funzionato per vari mesi e che nell'ultimo semestre non è stato effettuato il download dai registratori di dati per monitorare il comportamento dei conducenti. A causa di malattie e pensionamenti, la sorveglianza dei conducenti a cura del gestore non è avvenuta o avviene al di fuori dei limiti di tempo previsti dalle norme pertinenti dell'organizzazione.

Inoltre è stato riscontrato un afflusso di nuovi conducenti nell'organizzazione e il numero di incidenti causati dai conducenti, segnali di pericolo non rispettati, superamenti del punto di frenata normale e incidenti connessi allo sblocco delle porte ha registrato un aumento nel periodo precedente all'attività di supervisione.

In primo luogo, dalla tabella risulta un divario di rischio «estremo», con prove evidenti di una cattiva gestione per quanto concerne le competenze dei conducenti. Secondariamente, c'è un nesso palese e crescente tra l'incapacità di gestire l'attività dei conducenti e l'aumento del numero degli incidenti legati alla sicurezza e a loro imputabili. La NSA dovrebbe avviare un'azione legale per risolvere questo problema con l'impresa ferroviaria; data la gravità dell'aumento del numero degli incidenti, l'entità del divario di rischio è chiaramente grande.

In questo caso, se la situazione non viene affrontata, è probabile che si possa verificare un incidente tale da causare molte vittime. La NSA che effettua la supervisione dovrebbe prendere in considerazione un'azione esecutiva per il mancato controllo del rischio per il personale e i passeggeri dell'organizzazione, se la legge dello Stato membro lo consente. L'azione esecutiva della NSA potrebbe prevedere la notifica formale, sotto forma di lettera o comunicazione con l'ingiunzione a sanare le carenze in base ad un piano d'azione vincolante. Qualora le carenze e i rischi che ne derivano fossero piuttosto gravi, ciò potrebbe anche includere l'azione penale o il rinvio del fascicolo ad un a un procuratore di Stato. Se, a seguito di un'azione della NSA volta a migliorare la situazione, permangono questioni rilevanti che non sono state risolte, la NSA può decidere di revocare all'organizzazione il certificato di sicurezza unico o l'autorizzazione di sicurezza o rinviare la questione (indicando i motivi per cui è necessaria tale azione) all'Agenzia quando questa è l'organismo di certificazione di sicurezza. Se l'impresa ferroviaria agisce per correggere le carenze, la NSA può concludere che una restrizione (come la limitazione del periodo di validità) del certificato di sicurezza unico è appropriata fino a quando non è in grado di accertare che l'organizzazione può mantenere il controllo della situazione oltre che/o applicare il diritto nazionale come misura punitiva.

Esempio 2: violazione – divario di rischio «considerevole»

Un gestore dell'infrastruttura afferma di essere dotato di un sistema di gestione delle competenze che stabilisce requisiti di competenza propri e di avere assunto personale che svolge il lavoro per suo conto. Sulla carta il sistema appare esaustivo. Tuttavia, i sopralluoghi mostrano la presenza sul posto di personale in subappalto impiegato dall'aggiudicatario principale e non coperto dal sistema di gestione delle competenze.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Da un'indagine in proposito risulta che questo tipo di personale viene ampiamente utilizzato e che, in realtà, molti dei suoi membri non possiedono le competenze di cui dovrebbero disporre, ed emergono prove di una manutenzione scadente e della necessità di rieseguire alcuni lavori. Alcune delle attività in questione sono cruciali per la sicurezza. Qui il divario di rischio è «considerevole» e, se il gestore dell'infrastruttura interviene per risolvere i problemi di propria iniziativa o su richiesta formale della NSA, è possibile applicare la normativa nazionale a titolo di misura punitiva, ma non è prevista l'adozione di un provvedimento per quanto riguarda l'autorizzazione di sicurezza. Se invece il gestore dell'infrastruttura non interviene come previsto per rimediare alle irregolarità, si applicherebbe la normativa nazionale e la NSA dovrebbe valutare se sia opportuno o meno limitare l'autorizzazione di sicurezza.

Esempio 3: violazione – divario di rischio «moderato»

Un'impresa ferroviaria adotta un processo di valutazione del rischio che sulla carta sembra esaustivo; pare che il personale sia coinvolto e lo comprenda. Tuttavia, durante l'audit/ispezione risulta evidente che il processo di valutazione del rischio non viene applicato correttamente perché le misure di controllo individuate nelle valutazioni del rischio non sono state tutte messe in atto a causa di carenze nella verifica del processo. Le conseguenze di questa mancata applicazione non sono particolarmente gravi, poiché i rischi che non sono stati attenuati non sono rilevanti.

Esaminando la tabella, si può vedere che vi è una violazione e che nello specifico il divario di rischio è moderato: sebbene il processo di valutazione del rischio non abbia funzionato correttamente, le conseguenze non sono gravi. In questo caso la decisione relativa al provvedimento da adottare è marginale e potrebbe dipendere dalle possibilità a disposizione della NSA per far rispettare le norme. Per alcune NSA potrebbe essere opportuno l'invio di un'ingiunzione o di una notifica per risolvere i problemi del processo di valutazione del rischio, soprattutto se non ci sono testimonianze storiche di casi analoghi all'interno della stessa organizzazione. I suddetti problemi possono comportare una modifica dell'SMS che eventualmente dovrà essere notificata alla NSA.

Esempio 4: nessuna violazione – divario di rischio «assente»

Un'impresa ferroviaria dispone di un processo per la manutenzione del suo materiale rotabile. Gli audit/le ispezioni rivelano che il processo viene messo in atto e che i membri del personale interpellati comprendono i propri ruoli e le responsabilità che esso comporta. Dall'indagine sui sinistri non risultano incidenti imputabili a scarsa manutenzione o al fraintendimento di un processo di manutenzione. Il confronto con la tabella non evidenzia alcun divario di rischio e, di conseguenza, non è necessario alcun provvedimento da parte della NSA.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.