

14.036

Messaggio concernente la revisione totale della legge sul trasporto di merci

del 30 aprile 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione totale della legge sul trasporto di merci e di un decreto federale concernente un credito quadro per contributi d'investimento a favore del trasporto di merci ferroviario per gli anni 2016–2019.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2010	M	10.3881	Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero (S 30.11.10, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CS; N 11.4.11)
2011	M	11.3284	Terminali del trasporto combinato. Intervento della Confederazione (N 17.6.11, Hutter Markus; S 22.9.11)
2012	P	12.3311	Il trasferimento del traffico merci non deve essere compromesso da priorità mal poste (N 28.9.12, Grossen Jürg)
2012	M	12.3419	Garantire al traffico merci tracce di qualità e in quantità sufficiente (S 20.9.12, Janiak; N 14.12.12)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 aprile 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con una mozione il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di elaborare una strategia globale volta al promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Il progetto definisce gli obiettivi del traffico merci ferroviario, contiene una serie di misure appropriate per il raggiungimento degli obiettivi stessi e illustra lo sviluppo e il finanziamento futuri dell'infrastruttura del traffico merci ferroviario.

Situazione iniziale

Con la mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero» il Consiglio federale è stato incaricato di sottoporre al Parlamento una strategia globale volta a promuovere in futuro il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale.

In questo contesto la formulazione «sull'intero territorio nazionale» indica il traffico merci in Svizzera ad eccezione di quello in transito attraverso le Alpi. Il mandato concernente l'elaborazione di una strategia globale riguarda quindi sia il trasporto interno sia l'importazione e l'esportazione di merci per ferrovia. Inoltre prende in considerazione tutte le forme di produzione del traffico merci su rotaia, ossia il trasporto in carri completi e il traffico combinato. Nel quadro di questo mandato devono essere sottoposte a verifica tutte le misure di promovimento attualmente esistenti (contributi d'esercizio e d'investimento nonché restituzione della TTPCP).

Attualmente nel traffico interno e in quello d'importazione e d'esportazione un quarto di tutte le merci viene trasportato su rotaia. Pertanto la ferrovia – accanto alla strada, vettore di gran lunga prevalente – ha una grande importanza per l'approvvigionamento all'interno della Svizzera e per lo scambio con l'estero.

Per anni FFS Cargo SA, la principale impresa fornitrice di servizi nel trasporto di merci in Svizzera, ha registrato delle perdite. Nonostante abbia adottato numerose misure organizzative per migliorare i risultati, alla fine del 2012 ha chiuso altri punti di servizio poco utilizzati nell'ambito del trasporto in carri completi isolati (TCCI). Tuttavia, a una lenta/strisciante riduzione dell'attività in questo settore si oppone, tra l'altro, la mozione 10.3881. A tutti gli attori del traffico merci ferroviario servono condizioni quadro stabili e chiarezza sulle future misure di promovimento.

Contenuto del progetto

Il contenuto del progetto è costituito dalla strategia globale volta al promovimento del traffico merci ferroviario.

Principi e obiettivi

Nella prima fase sono stati definiti i principi e gli obiettivi del traffico merci sulla base di un approccio intermodale. L'approvvigionamento del Paese va infatti assi-

curato senza dover dipendere da uno specifico vettore. A questo scopo vanno sanciti per legge i seguenti principi e obiettivi:

- la Confederazione stabilisce condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci e per un'efficace concertazione di tutti i vettori di trasporto;*
- crea condizioni quadro favorevoli per la costruzione e l'esercizio di idonei impianti per il trasporto di merci, come i binari di raccordo e gli impianti di trasbordo per il traffico combinato;*
- assicura l'accesso senza discriminazioni agli impianti del traffico merci;*
- le offerte del traffico merci ferroviario non transalpino devono essere finanziariamente autonome. La Confederazione può derogare a questo principio solo in due casi: se partecipa alle ordinazioni di offerte effettuate dai Cantoni oppure se incentiva nuove offerte; entrambe le possibilità di promovimento hanno inoltre una durata limitata al 2027.*

Si rinuncia esplicitamente a un mandato di trasferimento del traffico merci sull'intero territorio nazionale per dare la preferenza a strumenti più flessibili che garantiscano un approvvigionamento adeguato.

Misure

Al fine di applicare i principi e raggiungere gli obiettivi, il progetto prevede in particolare le misure seguenti:

- le condizioni quadro dei trasporti di merci su strada rimarranno in vigore, in particolare il divieto di circolare la notte e la domenica, i limiti di peso, la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e il divieto di cabotaggio;*
- la Confederazione provvede mediante nuovi strumenti (programma di utilizzazione della rete e piani di utilizzazione della rete) a un impiego e a una ripartizione appropriata delle capacità disponibili della rete ferroviaria tra i gruppi di utenti del traffico viaggiatori e merci;*
- la Confederazione mette a disposizione l'infrastruttura necessaria per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia (stazioni di smistamento, impianti di carico e scarico, impianti di trasbordo per il traffico combinato, binari nei punti di servizio e binari di raccordo); coinvolge tempestivamente i Cantoni e gli attori interessati nei lavori di concezione e di pianificazione tenendo conto anche dei piani settoriali della Confederazione e della pianificazione direttrice cantonale;*
- la costruzione e l'ampliamento degli impianti di trasbordo per il traffico combinato e dei binari di raccordo sono promossi attraverso contributi d'investimento; il promovimento viene armonizzato e, per gli investimenti all'interno della Svizzera, avviene esclusivamente tramite contributi a fondo perso; per gli investimenti destinati a terminali ubicati all'estero, necessari per l'attuazione della politica di trasferimento nel traffico transalpino, potranno essere ancora concessi mutui;*

-
- *al Parlamento viene chiesto lo stanziamento di nuovi crediti quadro per la gestione dei contributi d'investimento; il presente progetto è quindi accompagnato da un disegno di decreto federale concernente un credito quadro di 210 milioni di franchi per gli anni 2016–2019;*
 - *la restituzione della TTPCP sui percorsi iniziali e finali del trasporto combinato è mantenuta;*
 - *tutti gli impianti sovvenzionati dalla Confederazione assicurano un accesso senza discriminazioni; in futuro, la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF) intensificherà la sorveglianza sul rispetto delle regole;*
 - *per ridurre le disuguaglianze a livello regionale, il Cantone può ordinare un'offerta del traffico merci ferroviario; la Confederazione può partecipare a tale offerta, ma il suo aiuto finanziario non può superare l'importo messo a disposizione dal Cantone;*
 - *la Confederazione può concedere, quale finanziamento iniziale, contributi d'esercizio limitati nel tempo per nuove offerte del traffico merci ferroviario.*

I contributi d'esercizio attualmente accordati al TCCI e al traffico combinato non transalpino verranno aboliti dopo un periodo transitorio di tre anni calcolato a partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Adeguamenti giuridici

I principi e gli obiettivi, le concezioni e le misure del promovimento finanziario del trasporto di merci devono essere raccolti in una nuova legge. A questo scopo nella revisione totale della legge sul trasporto di merci viene integrata anche la legge federale del 5 ottobre 1990 sui binari di raccordo ferroviario. La revisione totale permette al contempo di ricongiungere e semplificare le disposizioni relative alle procedure per l'autorizzazione di impianti di trasbordo per il traffico combinato e di binari di raccordo, che finora erano sparse in diversi atti normativi. La legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie viene modificata soprattutto per ottimizzare l'utilizzazione della rete e per definire le nuove competenze attribuite alla CAF. Altre modifiche sono previste nella legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere, nella legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale e nella legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali.

Indice

Compendio	3254
1 Punti essenziali del progetto	3261
1.1 Situazione iniziale	3261
1.1.1 Sfide nel traffico merci come punto di partenza per una strategia globale	3261
1.1.1.1 Importanza del traffico merci ferroviario	3261
1.1.1.2 Mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero» come mandato per una strategia globale	3262
1.1.2 Mercato del traffico merci in Svizzera	3262
1.1.2.1 Termini e definizioni	3262
1.1.2.2 Sviluppo del mercato del traffico merci in Svizzera	3263
1.1.2.3 Condizioni quadro del traffico merci	3265
1.1.2.4 Mercato del trasporto di merci: situazione attuale	3271
1.1.2.5 Previsione di mercato per il traffico merci	3278
1.1.3 Forme di produzione nel traffico merci ferroviario svizzero e relative sfide	3281
1.1.3.1 Sistema del trasporto in carri completi isolati	3283
1.1.3.2 Traffico combinato	3288
1.1.3.3 Ferrovie a scartamento metrico	3293
1.1.4 Fabbisogno di capacità infrastrutturali per il traffico merci ferroviario	3294
1.1.5 Processo di pianificazione degli impianti del traffico merci	3296
1.1.6 Attuali strumenti pubblici di promovimento	3296
1.1.6.1 Misure di promovimento finanziario	3296
1.1.6.2 Contributi d'investimento per gli impianti del traffico merci	3299
1.1.6.3 Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci	3300
1.1.6.4 Interdipendenze della politica di trasferimento nel traffico transalpino	3301
1.1.7 Indagini sulle condizioni quadro per il traffico merci svizzero e sulle strategie globali esistenti in altri Stati	3301
1.1.7.1 Pacchetto di ricerche SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz»	3301
1.1.7.2 «Infrastruttura per il trasporto merci 2030»: progetto dei Cantoni e dell'industria	3304
1.1.7.3 Piano direttore per il traffico merci e la logistica in Germania	3304
1.2 Strategia globale volta al promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale	3305
1.2.1 Principi della strategia globale	3305
	3257

1.2.1.1	Obiettivi come base del promovimento	3305
1.2.1.2	Priorità del promovimento e contributo del mondo economico	3306
1.2.1.3	Concertazione tra settore della logistica e del trasporto di merci, Cantoni e Confederazione	3306
1.2.1.4	Concertazione dei vettori di trasporto	3307
1.2.2	Riepilogo della strategia globale	3312
1.2.2.1	Principi e obiettivi	3312
1.2.2.2	Obiettivi respinti	3313
1.2.2.3	Strumenti di promovimento del traffico merci ferroviario	3315
1.2.3	Elaborazione di nuovi strumenti	3317
1.2.3.1	Programma di utilizzazione della rete a lungo termine	3317
1.2.3.2	Piano di utilizzazione della rete	3319
1.2.3.3	Processo di pianificazione e concezione del traffico merci ferroviario	3323
1.2.3.4	Promovimento finanziario degli impianti di trasbordo per il TC e dei binari di raccordo privati	3326
1.2.3.5	Promovimento delle innovazioni tecniche	3329
1.2.3.6	Restituzione della TTPCP nel percorso iniziale e finale del TC	3330
1.2.3.7	Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci	3330
1.2.3.8	Ulteriore sviluppo di FFS Cargo in qualità di principale fornitore di servizi nel traffico merci ferroviario	3332
1.2.3.9	Semplificazione delle disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei binari di raccordo e degli impianti di trasbordo per il TC	3332
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	3333
1.3.1	Principi e obiettivi	3333
1.3.2	Scelta degli strumenti di promovimento per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale	3335
1.3.3	Strumenti respinti	3336
1.3.4	Motivazioni per i nuovi strumenti	3337
1.3.4.1	Programma di utilizzazione della rete e piano di utilizzazione della rete	3337
1.3.4.2	Processo di pianificazione e concezione del traffico merci ferroviario	3338
1.3.4.3	Promovimento finanziario degli impianti di trasbordo per il TC e dei binari privati di raccordo	3339
1.3.4.4	Promovimento delle innovazioni tecniche	3341
1.3.4.5	Restituzione della TTPCP nel percorso iniziale e finale del TC (restituzione della TTPCP)	3341

1.3.4.6	Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci	3342
1.3.4.7	Ulteriore sviluppo di FFS Cargo in qualità di principale fornitore di servizi nel traffico merci ferroviario	3343
1.3.4.8	Semplificazione delle disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei binari di raccordo e degli impianti di trasbordo per il TC	3344
1.3.5	Risultati della procedura di consultazione	3345
1.3.5.1	Posizione in merito alla strategia globale	3345
1.3.5.2	Posizione in merito ai principi e agli obiettivi	3345
1.3.5.3	Posizione in merito alle misure	3346
1.3.5.4	Posizione in merito alle conseguenze	3347
1.4	Compatibilità tra i compiti e le finanze	3347
1.5	Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	3347
1.6	Attuazione	3348
1.7	Interventi parlamentari	3348
2	Commento ai singoli articoli	3349
2.1	Integrazione del progetto	3349
2.2	Legge sul trasporto di merci	3351
2.3	Legge federale sui binari di raccordo ferroviario	3361
2.4	Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali	3362
2.5	Legge federale sulla circolazione stradale	3362
2.6	Legge federale sulle ferrovie	3362
2.7	Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere	3366
2.8	Decreto federale concernente un credito quadro per contributi d'investimento a favore del trasporto di merci ferroviario per gli anni 2016–2019	3366
3	Ripercussioni	3366
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	3366
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	3366
3.1.2	Ripercussioni in materia di personale	3367
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	3368
3.3	Ripercussioni per l'economia	3369
3.4	Ripercussioni per la società	3369
3.5	Ripercussioni per l'ambiente	3369
4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	3370
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	3370
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	3370

5 Aspetti giuridici	3370
5.1 Costituzionalità e legalità	3370
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	3371
5.3 Forma dell'atto	3371
5.4 Subordinazione al freno alle spese	3371
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	3372
Elenco delle abbreviazioni	3374
Glossario	3375
Legge federale concernente il trasporto di merci da parte di imprese ferroviarie e di navigazione (Legge sul trasporto di merci, LTM) (Progetto)	3379
Decreto federale concernente un credito quadro per contributi d'investimento a favore del trasporto di merci ferroviario per gli anni 2016–2019 (Progetto)	3393

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Sfide nel traffico merci come punto di partenza per una strategia globale

1.1.1.1 Importanza del traffico merci ferroviario

Nella strategia globale è prioritaria la complementarità del trasporto su strada e di quello per ferrovia

La strada e la ferrovia sono i due cardini del trasporto di merci in Svizzera e, vista la crescente scarsità di infrastrutture stradali e ferroviarie, la loro interazione è sempre più importante. Le riflessioni che hanno condotto all'elaborazione di una strategia globale per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale non sono incentrate sulla concorrenza tra strada e ferrovia, bensì sull'importanza per l'economia del loro rapporto di complementarità. Attualmente, nel traffico interno e in quello d'importazione e d'esportazione un quarto di tutte le merci viene trasportato su rotaia. Accanto alla strada, vettore di gran lunga prevalente, la ferrovia riveste una grande importanza per l'approvvigionamento all'interno della Svizzera e per lo scambio con l'estero.

Il trasferimento del traffico merci transalpino è al centro della politica dei trasporti

Il ruolo del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale è ancora poco definito nella nostra attuale politica dei trasporti. La priorità viene chiaramente data al trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia, che costituisce uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti. In seguito all'adozione dell'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale, Cost.¹) e della sua trasposizione nella legge del 19 dicembre 2008² sul trasferimento del traffico merci (LTrasf), sono stati definiti obiettivi concreti in questo settore, sulla base dei quali la Confederazione ha orientato la scelta degli strumenti da adottare.

Oggi il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale viene incentivato senza un esplicito mandato di trasferimento

La situazione è diversa nel trasporto di merci interno e in quello d'importazione e d'esportazione. L'odierno ordinamento giuridico svizzero non prevede alcun esplicito mandato di trasferimento per il trasporto di merci sull'intero territorio nazionale. Nonostante ciò il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale è incentivato dalla Confederazione. Attualmente, incentivi importanti sono rappresentati sia dai contributi d'investimento per le stazioni di smistamento, gli impianti di trasbordo per il traffico combinato (impianti di trasbordo per il TC), i binari di raccordo e gli impianti di carico e scarico privati sia dai contributi d'esercizio alle ferrovie a scar-

¹ RS 101

² RS 740.1

tamento metrico, al traffico combinato (TC) e al trasporto in carri completi isolati (TCCI). Accanto agli aspetti di politica ambientale, il decongestionamento del traffico stradale, la salvaguardia dell'infrastruttura stradale e la sicurezza dell'approvvigionamento nelle regioni sono i principali motivi per la politica di promovimento messa in atto dalla Confederazione.

1.1.1.2 Mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero» come mandato per una strategia globale

Le decisioni prese dal Parlamento nel 2008 concernenti il progetto di legislazione sul traffico merci³ non solo hanno confermato le forme di promovimento del trasporto di merci ferroviario sull'intero territorio nazionale ma le hanno addirittura estese mediante l'introduzione di contributi d'esercizio per il TCCI. La mozione 09.3964 Lombardi «Promuovere il traffico merci su rotaia in modo efficace e orientato al futuro» esigeva di promuovere anche le innovazioni e i miglioramenti tecnici. Nel corso del dibattito del Consiglio degli Stati è emersa la necessità, anziché di introdurre modifiche puntuali, di elaborare una strategia globale volta a promuovere in futuro il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. In seguito la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati ha depositato la mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero», accolta dapprima dal Consiglio degli Stati e poi, nel 2011, anche dal Consiglio nazionale.

La mozione incarica il Consiglio federale di elaborare un progetto di strategia globale per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, corredato dalle necessarie modifiche delle basi legali vigenti e da un eventuale progetto di credito. Questa strategia globale deve proporre misure sulle modalità necessarie per mantenere la quota della ferrovia nel traffico merci complessivo e, se possibile e opportuno, aumentarla senza fissare però una quota minima (ad es. sotto forma di un'auspicata ripartizione modale strada/ferrovia). Inoltre il progetto deve indicare soluzioni che permettano di conciliare la necessità di servizi su tutto il territorio e di una gestione redditizia.

1.1.2 Mercato del traffico merci in Svizzera

1.1.2.1 Termini e definizioni

Con la formulazione «sull'intero territorio nazionale» va inteso da un lato qualsiasi tipo di traffico merci che abbia luogo esclusivamente all'interno della Svizzera (traffico interno, compreso quello transalpino) e dall'altro anche quello d'importazione e d'esportazione (non transalpino). Questa delimitazione è necessaria per distinguere il traffico cui si riferisce la mozione da quello oggetto del mandato di trasferimento del traffico merci ferroviario transalpino, dato che per quest'ultimo sono previste misure di promovimento e obiettivi specifici.

³ www.parlamento.ch > Banca dati relativa agli affari trattati dal Parlamento > Numero dell'affare 07.047

Il mandato concernente l'elaborazione di una strategia globale riguarda tutte le forme di produzione, ossia il trasporto in carri completi, il TCCI, e il TC.

Per TCCI s'intende la forma di produzione con la quale carri singoli o gruppi di carri vengono raccolti a livello regionale in diversi binari di raccordo e in impianti di carico e scarico, per essere riuniti a comporre treni interi da condurre in stazioni di smistamento, dove sono formati nuovi treni secondo le regioni di destinazione. Nelle stazioni d'arrivo i treni vengono scomposti e i singoli carri avviati a destinazione con viaggi di servizio regionali attraverso binari di raccordo. Un carro singolo o un gruppo di carri può cambiare più volte treno di appartenenza. Ciò comporta un lavoro di smistamento, un utilizzo delle infrastrutture e un impiego del tempo relativamente intensi. I treni che dal luogo di partenza a quello d'arrivo non devono essere smistati sono definiti treni completi o treni blocco, cioè trasporto in treni completi.

Nel trasporto di merci combinato o intermodale sono trasportati su rotaia o per idrovia su lunghe distanze, ad esempio, semirimorchi o altre unità di carico quali container o casse mobili (CM). Nella maggior parte dei casi gli autocarri o i veicoli merci pesanti sono impiegati solo per brevi tratti per trasportare i container o le CM fino alla ferrovia o ai battelli della navigazione sul Reno o per recapitarli al destinatario nel luogo di scarico. Anche lo stretto legame esistente tra battelli della navigazione sul Reno e ferrovia nel trasporto di container costituisce una forma di TC. Nei luoghi di carico e scarico si trovano impianti di trasbordo per il TC, chiamati anche terminali, che costituiscono le interfacce del TC o del trasporto intermodale. Grazie a gru o a speciali veicoli, le unità di carico dei veicoli merci vengono caricate sui treni o sui battelli. Spesso si impiegano forme del trasbordo verticale (mediante gru) e del trasbordo orizzontale (mediante spostamento trasversale). Nel luogo di scarico le suddette unità sono di nuovo trasbordate su autocarri e trasportate fino al loro luogo di destinazione.

Ulteriori dettagli sulle forme di produzione nel traffico merci su rotaia sono disponibili al numero 1.1.3.

1.1.2.2 Sviluppo del mercato del traffico merci in Svizzera

Ruolo dominante della ferrovia nel traffico merci fino alla metà del 20° secolo

Il traffico merci ferroviario, iniziato nel corso della rivoluzione industriale, ha reso possibile il trasporto via terra soprattutto di merci alla rinfusa. Parallelamente all'evoluzione generale del trasporto ferroviario svizzero, il traffico merci su rotaia era gestito, in seguito all'entrata in vigore della prima legge nazionale sulle ferrovie⁴, innanzitutto da imprenditori privati, anche se erano i Cantoni a rilasciare loro le concessioni. L'istituzione delle Ferrovie federali svizzere (FFS) nel 1902 significò la statalizzazione delle maggiori tratte ferroviarie private in Svizzera e, di conseguenza, in ampie parti del nostro Paese il traffico merci su rotaia fu gestito dalle FFS. Continuarono tuttavia a esistere, accanto alle FFS, le cosiddette ferrovie private, perlopiù costruite e gestite secondo i principi dell'economia mista, quindi con la partecipazione dello Stato. Le prestazioni del traffico merci erano fornite come

⁴ Legge federale del 23 dicembre 1872 su la costruzione e l'esercizio delle strade ferrate sul territorio della Confederazione Svizzera; CS 7 3; RU 1949 571

offerta integrata, ossia la competenza di un trasporto spettava all'impresa sulla cui infrastruttura ferroviaria esso avveniva.

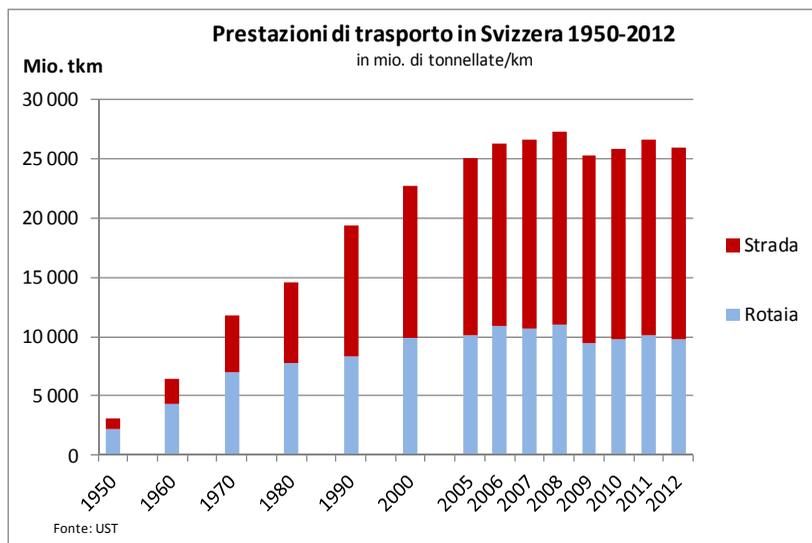
Ruolo sempre più importante del traffico merci stradale nella seconda metà del 20° secolo.

La ferrovia dominò per lungo tempo il trasporto di merci fino a quando nel 20° secolo la strada, a seguito del forte ampliamento della sua infrastruttura, assunse un ruolo sempre più importante. Questo sviluppo si accentuò soprattutto nella seconda metà dell'ultimo secolo. Il trasporto di merci su strada è riuscito più facilmente di quello su rotaia a far fronte all'internazionalizzazione dell'economia e al conseguente scambio internazionale di merci. Mentre le imprese ferroviarie si sono trovate di fronte a norme e regole tecniche nazionali parzialmente diverse, fin dall'inizio del suo sviluppo la strada non ha conosciuto alcun problema tecnico sostanziale nell'assicurare il traffico transfrontaliero. Questo dato di fatto ha avuto conseguenze sul traffico d'importazione e d'esportazione della Svizzera.

La *figura 1* mostra l'aumento della quantità di merci trasportate tra il 1950 e il 2012 e la crescente importanza del traffico stradale.

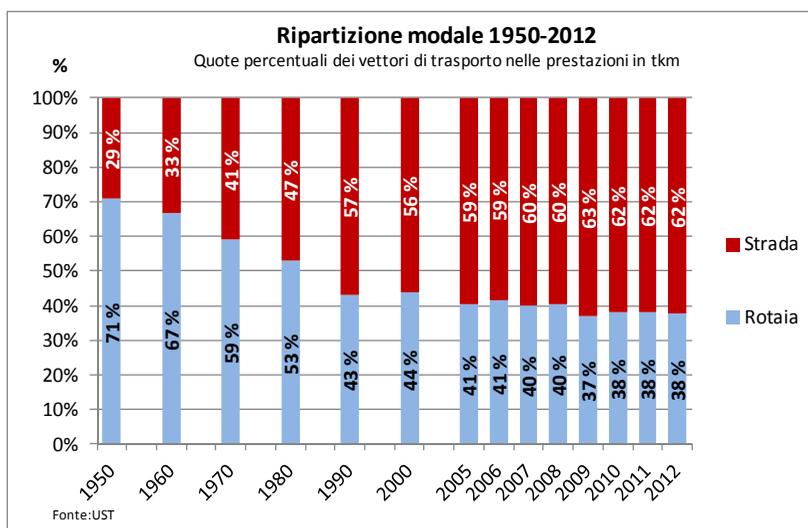
Figura 1

Prestazioni di trasporto in mio. tkm 1950–2012



La *figura 2* mostra lo sviluppo della ripartizione modale strada/ferrovia da cui risulta che le quote del traffico ferroviario sono diminuite, ma che negli ultimi anni si sono stabilizzate.

Ripartizione modale 1950–2012



1.1.2.3 Condizioni quadro del traffico merci

L'assetto del mercato del traffico merci e la definizione delle relative condizioni quadro sono tradizionalmente al centro delle normative statali. In particolare, da diversi decenni la ripartizione fra traffico merci ferroviario e stradale è oggetto della politica del trasporto di merci ed è stata anche dibattuta in occasione di diverse iniziative popolari e legislative⁵. Con la revisione della legge federale sulle ferrovie del 1957⁶ (Lferr) gli aiuti finanziari alle ferrovie sono stati istituzionalizzati per la prima volta a livello di legge. È stata introdotta anche un'indennità per le cosiddette prestazioni di interesse generale (ad es. trasporti in piccole partite) con l'obiettivo di assicurare le tariffe più basse possibili.

Le basi legali attualmente importanti per il traffico merci svizzero sono disciplinate nella legislazione nazionale e in accordi internazionali. Alcune delle principali condizioni quadro del traffico merci e, in particolare, del traffico merci ferroviario sono sancite nell'accordo del 21 giugno 1999⁷ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri per ferrovia e su strada (di seguito indicato come *Accordo sui trasporti terrestri*). Gli strumenti descritti brevemente qui di seguito si applicano sia al traffico merci transalpino sia a quello interno sia quello d'importazione e d'esportazione.

⁵ Ad esempio la votazione relativa alla legge sulla ripartizione del traffico del 1935, l'iniziativa popolare che disciplina il trasporto delle merci del 1938 o la votazione sull'ordinamento degli autotrasporti («Decreto federale concernente gli autotrasporti di persone e di cose sulle strade pubbliche») del 1951.

⁶ RS 742.101

⁷ RS 0.740.72

Le condizioni quadro della circolazione stradale sono fondate prima di tutto su motivazioni di politica ambientale e non subiranno modifiche con il presente progetto

Le più importanti condizioni quadro del traffico merci stradale comprendono l'obbligo di una tassa per l'utilizzazione delle strade, divieti di circolazione e restrizioni per l'accesso al mercato. La maggior parte delle disposizioni è dettata prima di tutto da motivazioni di politica ambientale, dato che rappresenta condizioni quadro generali volte a proteggere la popolazione e a internalizzare i costi esterni.

Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP): dall'inizio del 2001 su tutte le strade svizzere sui veicoli pesanti e sui rimorchi per il traffico merci viene riscossa una tassa sul traffico pesante commisurata alla distanza, al peso e alle emissioni. Al contempo è stata introdotta una tassa forfettaria sul traffico pesante per una serie di altri veicoli. La TTPCP provoca un aumento dei costi del traffico stradale, favorendo quindi il trasferimento alla rotaia. Al massimo due terzi delle entrate della tassa sul traffico pesante sono destinati al Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) e confluiranno poi nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer) che sostituirà il FTP.⁸

Divieto di circolare la domenica e la notte: il divieto di circolare la domenica è in vigore tutte le domeniche e i giorni festivi nazionali. Il divieto di circolare la notte è in vigore tutto l'anno dalle ore 22.00 alle 05.00. Entrambi i divieti sono stati introdotti per ragioni ambientali e servono soprattutto a garantire la sicurezza del trasporto e la quiete notturna e domenicale. Un effetto collaterale auspicato di questi due divieti consiste nel favorire il traffico merci su rotaia, poiché essi si applicano solo alla circolazione stradale.⁹

Dimensioni e peso dei veicoli pesanti: parallelamente all'introduzione e all'aumento della TTPCP, il limite di peso dei veicoli pesanti è stato gradualmente portato a 40 tonnellate di peso totale. Ciò ha consentito al trasporto stradale di migliorare l'efficienza e la produttività. I veicoli pesanti sono sottoposti a ulteriori restrizioni riguardanti l'altezza massima, la lunghezza, ecc.¹⁰

Divieto di cabotaggio: il trasporto di merci tra destinazioni ubicate in Svizzera è vietato agli autotrasportatori stranieri. Lo stesso divieto vale per i trasportatori svizzeri sul territorio degli Stati membri dell'UE. Questo divieto mira a tutelare i trasportatori nel traffico stradale interno dai fornitori di servizi provenienti dall'estero.¹¹

Prescrizioni in materia di durata del lavoro, della guida e del riposo: l'Accordo sui trasporti terrestri non ha avuto alcun influsso sulle prescrizioni in materia di durata del lavoro, della guida e del riposo per i conducenti professionali. In generale, le specifiche prescrizioni applicate ai conducenti professionali di veicoli a motore nel

⁸ Cfr. le disposizioni della LTTP, RS **641.81**, nonché gli art. 37–42 dell'Accordo sui trasporti terrestri.

⁹ Cfr. l'art. 2 cpv. 2 LCStr, RS **741.01** e l'art. 15 dell'Accordo sui trasporti terrestri.

¹⁰ Cfr. l'art. 9 LCStr, RS **741.01** e l'art. 7 dell'Accordo sui trasporti terrestri. Ai percorsi iniziali e finali del trasporto combinato su strada si applica un peso massimo consentito pari a 44 tonnellate.

¹¹ Cfr. l'art. 14 dell'Accordo sui trasporti terrestri.

traffico stradale sono meno severe di quelle in vigore per i conducenti di veicoli a motore delle ferrovie.¹²

Queste condizioni quadro del traffico merci stradale si sono dimostrate valide ai fini dell'interazione della strada e della ferrovia nel trasporto di merci e non subiranno modifiche con il presente progetto. A questo proposito i settori interessati contano su disposizioni stabili e, quindi, sulla sicurezza della pianificazione. Inoltre, queste disposizioni sono largamente accettate dalla popolazione.

Le condizioni quadro della circolazione ferroviaria sono state continuamente modificate e migliorate attraverso revisioni legislative

Riforma delle ferrovie: la riforma delle ferrovie del 1999 aveva lo scopo di separare meglio le funzioni politiche da quelle imprenditoriali, di migliorare il rapporto costi-benefici dell'ente pubblico e di introdurre elementi di concorrenza nel sistema ferroviario. Si trattava inoltre di ridurre i debiti delle FFS e di migliorare la trasparenza grazie a nuove modalità di finanziamento. La regolamentazione in materia di accesso alla rete e la definizione del prezzo delle tracce sono aspetti fondamentali del traffico merci su rotaia.

Apertura del mercato e accesso alla rete: il libero accesso alla rete nel traffico merci, stabilito anche nell'Accordo sui trasporti terrestri, è stato introdotto come presupposto per l'immissione di elementi di concorrenza. L'introduzione del libero accesso alla rete è stata resa possibile dall'adozione di un certo livello di autonomia del settore dell'infrastruttura da quello dei trasporti, ottenuta attraverso una separazione contabile tra i suddetti settori. Si è realizzata così la condizione che ha consentito alle imprese di trasporto ferroviario di eseguire trasporti di merci utilizzando infrastrutture ferroviarie estere. Per proteggere la qualità e la sicurezza del traffico ferroviario svizzero, tutte le imprese di trasporto ferroviario devono dimostrare di possedere una licenza e un certificato di sicurezza per le tratte percorse come condizione per l'accesso alla rete. Al contempo, con l'accesso alla rete la Confederazione ha introdotto il principio di ordinazione per il TC. In precedenza quest'ultimo era sovvenzionato in modo forfettario tramite le FFS. Anche questo provvedimento ha contribuito a realizzare le condizioni per una maggiore concorrenza nel traffico merci ferroviario.

Prezzi delle tracce: con i nuovi principi sull'accesso alla rete la riforma delle ferrovie ha disciplinato anche la questione dei costi dell'utilizzazione dell'infrastruttura. Ogni impresa di trasporto ferroviario deve pagare al gestore una remunerazione, ossia il prezzo delle tracce, per l'utilizzazione dell'infrastruttura. Il prezzo delle tracce deve coprire almeno i costi marginali, ossia quelli causati direttamente al gestore dell'infrastruttura da una singola corsa¹³. Se il prezzo delle tracce risultasse inferiore ai costi marginali, ogni treno supplementare farebbe aumentare il deficit del gestore dell'infrastruttura. L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) stabilisce l'ammontare dei costi marginali per ogni categoria di tratta. La remunerazione tiene conto in particolare dei diversi costi esistenti sulla rete, dell'impatto ambientale dei veicoli e della domanda. Inoltre, su tratte comparabili devono essere applicati prezzi delle tracce identici e le capacità delle tracce devono essere sfruttate in modo ottimale attraverso la differenziazione dei prezzi. Il Consiglio federale ha quindi deciso,

¹² Le prescrizioni in materia di durata del lavoro, della guida e del riposo si basano sull'art. 56 LCStr, RS 741.01.

¹³ Art. 9b della legge federale sulle ferrovie (Lferr), RS 742.101

con decorrenza a partire dal 1° gennaio 2013, una revisione del sistema dei prezzi delle tracce. Sono stati introdotti diversi incentivi e differenziazioni al fine di migliorare l'utilizzazione dell'infrastruttura, l'efficienza energetica e la protezione della popolazione. Attualmente i prezzi delle tracce sono differenziati secondo gli orari del giorno e la qualità delle tracce.

Ordine di priorità: la legge federale del 20 dicembre 1957¹⁴ sulle ferrovie disciplina anche il rapporto fra trasporto di persone e merci nell'accesso alla rete accordando la precedenza ai treni impiegati nel traffico viaggiatori cadenzato. Le coincidenze all'interno di un sistema coordinato di trasporti pubblici devono essere garantite. Ne consegue che, nella definizione degli orari, alle offerte del traffico viaggiatori deve essere data la precedenza rispetto a quelle del traffico merci. La priorità spesso accordata al traffico viaggiatori nell'esercizio quotidiano, ad esempio in occasione di perturbazioni dell'esercizio, non è stabilita per legge, ma è una prassi dei gestori dell'infrastruttura.

Effetti della riforma delle ferrovie: la liberalizzazione del traffico merci su rotaia, introdotta con la riforma delle ferrovie del 1999, ha avuto un forte impatto sulle condizioni del traffico interno e di quello d'importazione e d'esportazione negli ultimi 15 anni. Prima della liberalizzazione tutte le ferrovie in Svizzera, nella loro veste di imprese integrate, avevano una posizione di monopolio sulla loro rete. Di fatto, avevano l'intera responsabilità in materia di dimensionamento degli impianti (esclusi i binari di raccordo privati), prestazioni offerte e gestione del traffico merci. La liberalizzazione nel trasporto di merci ha dato i suoi risultati in primo luogo nel traffico di transito nord-sud e nel trasporto in treni completi. Nei primi anni la concorrenza intramodale fra le imprese di trasporto ferroviario è servita a contenere notevolmente il livello dei prezzi e dei costi in questi settori. Spesso i committenti e gli spedizionieri mettevano a concorso treni completi e sceglievano l'offerta migliore sotto il profilo di prezzo e qualità.

Gli effetti della liberalizzazione sul traffico merci dell'intero territorio nazionale, e specialmente sull'offerta nel TCCI, sono stati dibattuti solo marginalmente in occasione della riforma delle ferrovie. Il promovimento finanziario era orientato soprattutto sull'infrastruttura per il trasporto di merci su rotaia (tra l'altro stazioni di smistamento, binari di raccordo, terminali). L'accesso senza discriminazioni alla rete è stato considerato rilevante principalmente in rapporto alle tracce e agli impianti di smistamento.

Nel recente passato, le decisioni prese in materia di politica dei trasporti hanno fissato ai fornitori di servizi obiettivi in parte contraddittori, come quelli dell'autonomia finanziaria e dell'offerta estesa a tutto il territorio nazionale. Il Consiglio federale ha affidato il compito di raggiungere questi obiettivi prima di tutto alle FFS, sia nell'ambito dei suoi obiettivi strategici per le Ferrovie federali svizzere¹⁵ sia in quello delle convenzioni sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS)¹⁶. Gli attuali obiettivi strategici 2011–2014 e la vigente convenzione sulle prestazioni 2013–2016 danno la priorità all'autonomia finanziaria come direttiva della Confederazione rispetto all'approvvigionamento

¹⁴ Art. 9a Lferr, RS 742.101

¹⁵ Cfr. ad es. gli «Obiettivi strategici 2007–2010 definiti dal Consiglio federale per la FFS SA», FF 2007 1749.

¹⁶ Cfr. ad es. la «Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2011–2012», FF 2011 3231.

su tutto il territorio; le esigenze dei committenti serviranno d'ora in poi da linea guida nella rete del TCC¹⁷.

Progetto di legislazione sul traffico merci: con il messaggio dell'8 giugno 2007 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il progetto di legislazione sul traffico merci¹⁸. Questo progetto dava la priorità al trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia, prevedendo inoltre l'adeguamento alle esigenze del mercato sia del diritto dei trasporti sia della legge federale del 5 ottobre 1990¹⁹ sui binari di raccordo ferroviario. Al contempo, il concetto di responsabilità è stato disciplinato diversamente nella Lferr. Nel quadro del dibattito parlamentare è stata fissata una nuova importante priorità: l'articolo 4 della legge del 19 dicembre 2008²⁰ sul trasporto di merci (LTM) è diventato la base per la concessione di fondi federali destinati al traffico merci interno (compreso quello d'importazione e d'esportazione). Inoltre, il Parlamento ha deciso un limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia non transalpino²¹ e per il promovimento del trasporto di merci su linee a scartamento ridotto²². In tal modo sono state poste le basi per continuare a sostenere il TC non transalpino e il trasporto di merci sulle ferrovie a scartamento metrico e per iniziare a promuovere anche il TCCI. Queste integrazioni sono state approvate dal Parlamento nell'autunno del 2008.

L'articolo 4 LTM, entrato in vigore all'inizio del 2010, consente il promovimento dei servizi del traffico merci ferroviario su tutto il territorio nazionale senza, tuttavia, contenere alcun mandato concreto. La disposizione non stabilisce né un obiettivo concreto di trasferimento né un obiettivo specifico di approvvigionamento. Questa base legale dovrebbe permettere la continuazione o un modesto potenziamento dell'attuale sostegno federale in questo settore.

Contemporaneamente alla LTM, è entrata in vigore anche la legge del 19 dicembre 2008²³ sul trasferimento del traffico merci (LTrasf). L'articolo 8 LTrasf stabilisce che i fondi federali devono essere impiegati prevalentemente per il traffico combinato non accompagnato (TCNA). Inoltre, le indennità per invio trasportato devono essere ridotte di anno in anno. Il campo di applicazione della LTrasf è, tuttavia, in larga parte limitato al trasporto di merci transalpino.

*Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF)*²⁴: con il cosiddetto decreto FAIF tutti i costi dell'infrastruttura ferroviaria, compresi quelli di esercizio e di mantenimento della qualità, sono finanziati attraverso un fondo. L'attuale Fondo FTP, limitato nel tempo (grandi progetti), confluirà nel nuovo FInFer che avrà durata indeterminata e che sarà disciplinato nella legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFIInFer²⁵). Il finanziamento dell'esercizio e del mantenimento della qualità avverrà attraverso limiti di spesa quadriennali e convenzioni sulle prestazioni con le diverse imprese ferroviarie.

17 «Obiettivi strategici del Consiglio federale per le FFS 2011–2014», FF **2011** 4309; «Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2013–2016», FF **2013** 993.

18 FF **2007** 3997

19 RS **742.141.5**

20 RS **742.41**

21 FF **2009** 7209

22 FF **2009** 7211

23 RS **740.1**

24 FF **2012** 1283

25 FF **2012** 1569

Il FInFer verrà alimentato dalle stesse entrate a destinazione vincolata che finora confluivano nel Fondo FTP: al massimo due terzi degli introiti netti della tassa sul traffico pesante, l'uno per mille dell'IVA e mezzi limitati nel tempo provenienti dall'imposta sugli oli minerali. Ad esse si aggiungeranno le risorse del bilancio ordinario della Confederazione, finora destinate all'esercizio e al mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria, che verranno portate da 2,2 a 2,3 miliardi di franchi e destinate al FInFer. Il FInFer beneficerà anche di altri strumenti di finanziamento (maggiori contributi cantonali, limite massimo per la deduzione delle spese di trasporto, aumento dei prezzi delle tracce e un ulteriore uno per mille dell'IVA dal 2018 al 2030).

Con il FAIF la Confederazione definisce una prospettiva a lungo termine per la ferrovia, ponendo l'accento sul potenziamento delle capacità delle tratte, dei treni e delle stazioni. La competitività del traffico merci aumenterà grazie a tempi di trasporto concorrenziali, puntualità e condizioni di produzione favorevoli. Le fasi di concretizzazione e attuazione di questa prospettiva a lungo termine sono affidate a un Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) che comprende, oltre agli ampliamenti della rete, anche una serie di altri elementi funzionali all'esercizio (ad es. impianti di stazionamento dei treni). Il PROSSIF verrà attuato in diverse fasi di ampliamento che il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento di norma ogni quattro o otto anni.

Il decreto FAIF definisce anche le competenze in materia di pianificazione delle ferrovie. La Confederazione affida il processo di pianificazione delle ferrovie all'UFT, che fissa le condizioni quadro, gli obiettivi a lungo termine e i principi di tale processo, oltre a garantire le pianificazioni dell'offerta nei vari generi di trasporto. I Cantoni sono responsabili delle pianificazioni dell'offerta a livello regionale. La pianificazione delle capacità, l'infrastruttura ferroviaria e gli impianti del traffico merci secondo il FAIF sono illustrati in modo approfondito ai numeri 1.1.4 e 1.1.5.

Nel giugno del 2013 il progetto è stato approvato nelle votazioni finali dalle due Camere. Al contempo è stato deciso di potenziare la fase di ampliamento 2025 rispetto a quanto proposto dal Consiglio federale (6,4 mia. di fr. anziché 3,5). Il 9 febbraio 2014, con una chiara maggioranza (62 % dei votanti), il Popolo e i Cantoni hanno accettato la modifica della Costituzione. L'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2016.²⁶

Costruzione e finanziamento di un corridoio di quattro metri per il traffico merci ferroviario sull'asse del San Gottardo: alla fine del 2013 il Parlamento ha approvato la legge federale del 13 dicembre 2013²⁷ sulla realizzazione e il finanziamento di un corridoio di quattro metri sulle tratte di accesso alla NFTA (Legge sul corridoio di quattro metri). Su questa base, entro il 2020, è previsto l'ampliamento delle tratte d'accesso alla galleria di base del San Gottardo. Viene così realizzato un corridoio di quattro metri tra Basilea e Chiasso/Ranzo che consentirà di trasportare semirimorchi alti anche sulla tratta del San Gottardo della NFTA. Oggi ciò è già possibile sull'asse del Lötschberg-Sempione, la capacità risulta tuttavia insufficiente. Oltre che al traffico di transito, il corridoio di quattro metri serve anche ai trasporti interni transalpini per ferrovia. La legge sul corridoio di quattro metri entrerà in vigore il 1° giugno 2014.

²⁶ www.parlamento.ch > Banca dati relativa agli affari trattati dal Parlamento > Numero dell'affare 12.016

²⁷ FF 2013 8361

Introduzione di valori limite di emissione vincolanti per carri merci: il 1° marzo 2014 è entrata in vigore la revisione della legge federale del 24 marzo 2000²⁸ concernente il risanamento fonico delle ferrovie (LRFF). Vietando di fatto l'impiego in Svizzera di rumorose suole in ghisa, essa introduce valori limite di emissione vincolanti per gli attuali carri merci. Tali valori limite integrano il buono insonorizzazione e, quindi, il sistema di incentivazione economica già introdotto nel 2000 per l'adeguamento del materiale rotabile esistente. La Confederazione può continuare a concedere aiuti agli investimenti per il materiale rotabile particolarmente poco rumoroso e per la sperimentazione e l'omologazione di prodotti più silenziosi.

1.1.2.4 Mercato del trasporto di merci: situazione attuale

Correttezza fondamentale dell'interazione tra condizioni quadro statali e attori privati del settore

Il mercato svizzero del trasporto di merci è organizzato in linea di massima su base privata. Le prestazioni del traffico merci su strada, ferrovia e altri vettori sono offerte da imprese private. I committenti, pure organizzati su base privata, determinano i volumi di traffico merci attraverso le loro decisioni di produzione e di ubicazione. Le offerte e i prezzi sono definiti perlopiù sulla base di condizioni di concorrenza.

Nell'attuale ripartizione dei compiti tra lo Stato e l'economia privata, la Confederazione stabilisce le condizioni generali del traffico merci sui diversi vettori. In questo modo contribuisce, direttamente o indirettamente, a determinare i prezzi delle prestazioni del trasporto di merci sui diversi vettori e quindi anche, in una certa misura, la scelta dei vettori stessi. Ad esempio, è vero che la Confederazione non interferisce nella fondamentale libertà di fissare le tariffe del traffico merci, tuttavia interviene su importanti componenti dei costi attraverso la riscossione della TTCP e la definizione dei principi di calcolo dei prezzi delle tracce. Inoltre, in qualità di proprietario delle FFS SA, la Confederazione fissa gli obiettivi imprenditoriali di un importante attore del mercato nel settore del trasporto di merci su rotaia.

Diverse considerazioni, qui di seguito esposte, dimostrano che sia l'interazione tra Confederazione e attori privati sia la ripartizione dei compiti e delle competenze nel traffico merci ferroviario sono fondamentalmente adeguate.

Ordinamento economico nel mercato dei trasporti: sulla base di considerazioni di carattere politico spetta al mercato regolare la formazione dei prezzi e l'interazione tra offerta e domanda. La Confederazione stabilisce il quadro generale entro il quale si svolgono i processi economici del mercato logistico. I risultati forniti dal mercato rappresentano sempre la «somma» del comportamento dei singoli operatori del mercato stesso. La Confederazione potrebbe dunque ottenere risultati concreti nel mercato del trasporto di merci per ferrovia solo se regolasse direttamente l'attività dei singoli operatori. Ad esempio, la Confederazione potrebbe raggiungere un concreto obiettivo di trasferimento solo dotandosi di una gamma di strumenti molto ampia, che interferirebbe in modo massiccio sulla libertà imprenditoriale dei singoli operatori del mercato. Finora la Confederazione ha rinunciato a misure coercitive di questo genere (cfr. anche gli obiettivi respinti dal Consiglio federale, riportati al n. 1.2.2.2).

Complessità del mercato della logistica: il mercato della logistica è molto complesso, i fattori determinanti della domanda di trasporti sono molto vari e molto scarsamente influenzabili attraverso provvedimenti politici. Il tipo e il livello della domanda di trasporti dipendono essenzialmente dallo sviluppo economico della Svizzera nel suo insieme e delle sue singole regioni. Altri fattori determinanti sono la suddivisione dei compiti tra il nostro Paese e l'estero e i comportamenti in materia di consumo della popolazione svizzera e degli altri Stati. Questi fattori non possono essere influenzati adottando misure concrete di politica dei trasporti. Un'offerta definita secondo criteri politici nel traffico merci per ferrovia correrebbe sempre il rischio di non soddisfare le effettive esigenze della popolazione e dell'economia.

Per queste ragioni la Confederazione può e intende intervenire sul mercato solo in misura limitata per regolamentare il traffico merci. La realizzazione di condizioni quadro può senz'altro servire a inviare determinati segnali concernenti i prezzi e a rendere certe offerte più attrattive, ma in genere non consente di imporre né la scelta della ferrovia come vettore né il ricorso a determinate offerte del traffico merci.

Il trasporto di merci su rotaia è molto importante per l'approvvigionamento della Svizzera

Il traffico merci svizzero su rotaia riveste una grande importanza per l'approvvigionamento all'interno del Paese e per lo scambio con l'estero. Attualmente, il trasporto su strada detiene una quota di gran lunga superiore nel settore merci. Tuttavia, complessivamente, circa un quarto di tutte le merci del traffico interno e di quello d'importazione e d'esportazione è trasportato su rotaia: per la maggior parte viene utilizzato il trasporto di merci convenzionale (soprattutto il TCCI) e per una parte limitata il TC.

Le *figure 3 e 4* mostrano gli assi e la ripartizione geografica delle attuali prestazioni del trasporto merci stradale e ferroviario (rete a scartamento normale) in Svizzera. Le carte presentano il traffico merci complessivo e il traffico merci in transito. Esse illustrano la ripartizione delle quote fra il traffico merci stradale e quello ferroviario: mentre sui principali assi svizzeri (ovest-est lungo gli assi Ginevra-Basilea, Ginevra-Zurigo e Basilea-Zurigo; nord-sud tra Basilea e Chiasso e tra Basilea e il Sempione) e negli agglomerati entrambe le modalità di trasporto sono presenti in ugual misura, nelle regioni il traffico merci stradale detiene quote di gran lunga superiori per la distribuzione o il trasporto delle merci.

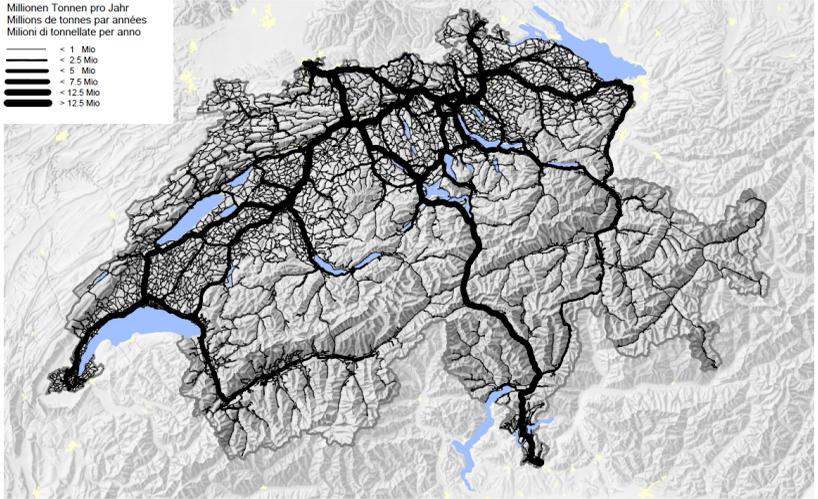
Carta del traffico merci stradale in Svizzera nel 2012

Güterverkehr 2012: Strasse
Trafic marchandises 2012: route
Traffico merci 2012: strada

 Schweizer Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

 Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Ufficio federal da svilup dal territori ARE

Millionen Tonnen pro Jahr
 Millions de tonnes par années
 Milioni di tonnellate per anno



Quelle / Source / Fonte : Verkehrsmodellierung VM-UVEK (ARE), INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

© ARE

Figura 4

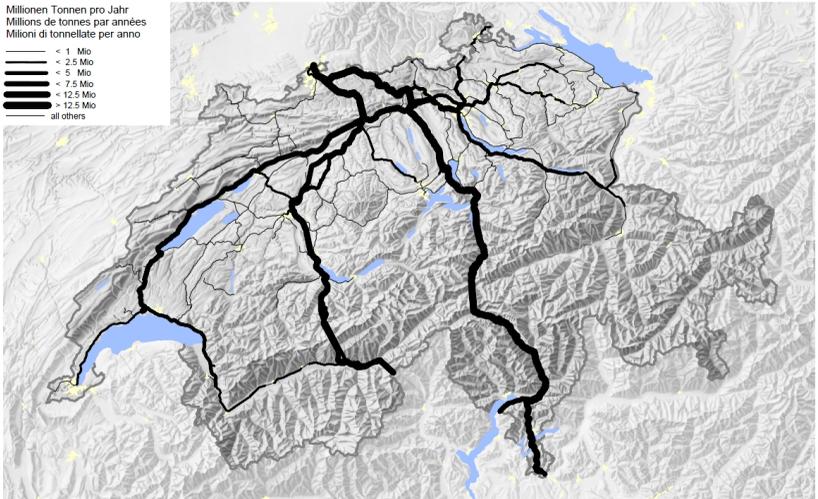
Carta del traffico merci ferroviario (esclusa la rete a scartamento metrico) in Svizzera nel 2012

Güterverkehr 2012: Schiene
Trafic marchandises 2012: rail
Traffico merci 2012: rotaia

 Schweizer Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

 Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Ufficio federal da svilup dal territori ARE

Millionen Tonnen pro Jahr
 Millions de tonnes par années
 Milioni di tonnellate per anno



Quelle / Source / Fonte : Verkehrsmodellierung VM-UVEK (ARE), BAV, INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

© ARE

La *figura 5* illustra le prestazioni del traffico merci ferroviario fornite «sull'intero territorio nazionale», ossia nel trasporto interno e in quello d'importazione e d'esportazione. A differenza del traffico merci ferroviario complessivo (*figura 4*), qui la maggior quantità di traffico si concentra sull'asse ovest-est della Svizzera, dunque sul triangolo Basilea, Zurigo, Losanna. In definitiva, questa carta è una rappresentazione delle aree della Svizzera in cui le industrie creano valore aggiunto e mostra le destinazioni verso cui la ferrovia trasporta materie prime, prodotti semi-finiti e finiti nonché beni di consumo. Le stazioni di smistamento di Limmattal e Losanna sono importanti punti nodali e di raggruppamento per il TCC.

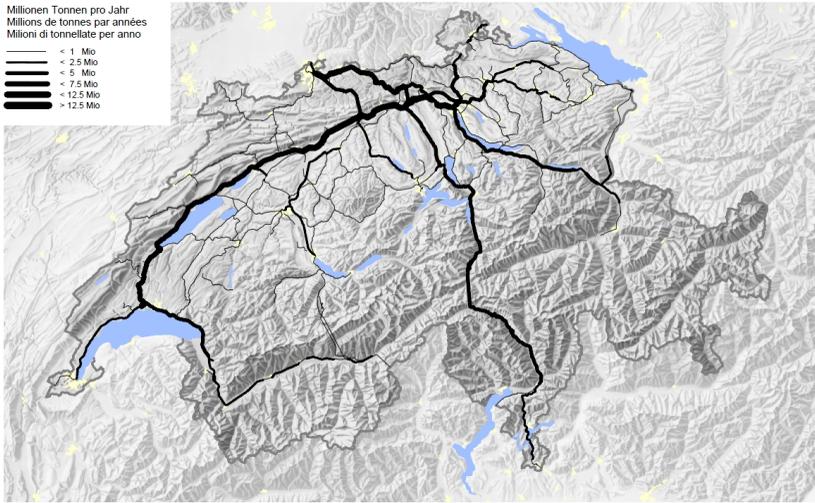
Figura 5

Carta del traffico merci ferroviario nel trasporto interno e in quello d'importazione e d'esportazione (rete a scartamento normale) in Svizzera nel 2012

Güterverkehr 2012: Schiene ohne Transit

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Ufficio federal de svilup da territorii ARE

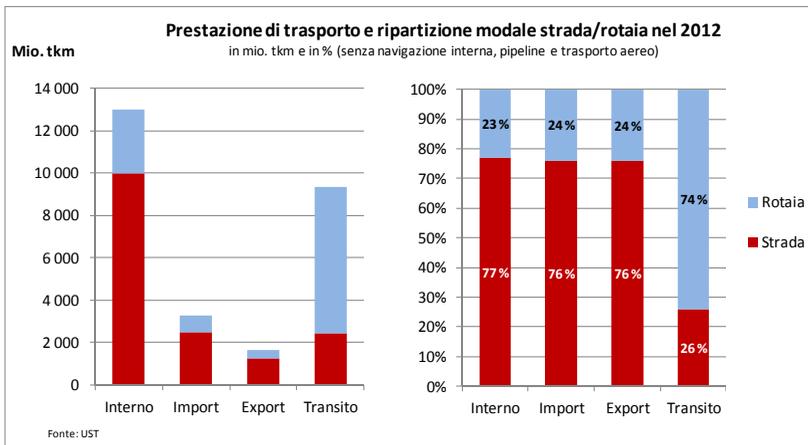


Quelle / Source / Fonte : Verkehrsmodellierung VM-LIVEK (ARE), BAV, INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo © ARE

La quota di mercato della ferrovia è più elevata nel traffico di transito

Nella *figura 6* il confronto delle prestazioni del traffico merci stradale con quello su rotaia conferma che la ferrovia è in grado di fornire prestazioni più vantaggiose rispetto alla strada soprattutto sulle lunghe tratte del traffico transalpino. La quota di mercato della ferrovia si aggira sui tre quarti nel traffico di transito, mentre è di circa un quarto nel traffico interno e in quello d'importazione e d'esportazione.

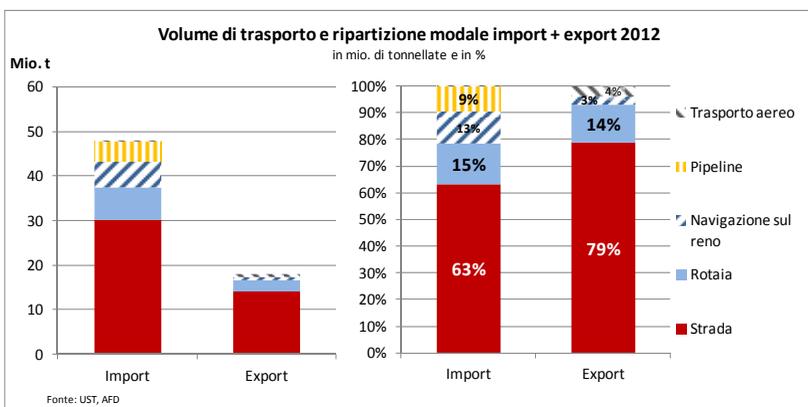
Prestazione di trasporto e ripartizione modale strada/rotaia nel traffico interno e in quello d'importazione e d'esportazione nonché nel traffico di transito 2012



Nel traffico d'importazione e d'esportazione la strada è il vettore principale, ma anche la ferrovia e la navigazione sul Reno sono molto importanti

Nel traffico d'importazione e d'esportazione il traffico merci ferroviario convenzionale ha una posizione dominante rispetto al TC, mentre la quota del TC è un po' più elevata che nel traffico interno. Nell'importazione e nell'esportazione, oltre alla strada e alla ferrovia, assume una posizione importante la navigazione sul Reno.

Volume di trasporto (in mio. di tonnellate) e ripartizione modale importazione/esportazione nel 2012



I dati del traffico d'importazione e d'esportazione sono diversi poiché il volume di trasporto è stato calcolato in tonnellate e, spesso, le merci importate sono materie prime (ad es. petrolio e metalli), ossia tendenzialmente più pesanti di quelle esportate che sono state perlopiù sottoposte a trasformazione. Quest'ultimo aspetto si ripercuote anche nella ripartizione modale: le merci pesanti sono più idonee di quelle leggere per il trasporto su rotaia e su battello.

In passato l'offerta nel TCCI è stata più volte ridimensionata

Dalla prima riforma delle ferrovie nel 1999 il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale ha subito molteplici trasformazioni. Da allora sono state sviluppate nuove offerte del TC e, al contempo, è profondamente cambiato anche il TCCI che consente una distribuzione capillare attraverso i binari di raccordo, gli impianti di carico e scarico o i centri logistici (ad es. Cargo Domicilio). FFS Cargo, impresa leader nel TCCI svizzero, ha riorganizzato il servizio sul territorio nazionale attraverso il potenziamento di team regionali di produzione Cargo e ha disciplinato in modo nuovo le relazioni contrattuali con gli altri operatori del TCCI (ad es. le imprese ferroviarie della rete a scartamento metrico). Nel 2005 FFS Cargo ha notevolmente ridotto il numero di punti di servizio nell'ambito del progetto «Focus». Un ulteriore ridimensionamento è avvenuto in occasione del cambiamento d'orario 2012/13. Ciononostante, tenuto conto dei vantaggi che offre nel raggruppamento e nella distribuzione capillare, il TCCI rimane una soluzione idonea per un'ampia gamma di trasporti del traffico merci svizzero.

La quota di merci pesanti alla rinfusa è in calo, il trasporto di container in aumento

L'evoluzione e la riorganizzazione delle offerte si sono rese necessarie anche a seguito del mutamento strutturale al quale è sottoposto il mercato svizzero del traffico merci. La parziale delocalizzazione dell'industria pesante dalla Svizzera fa venire a mancare trasporti tradizionalmente effettuati perlopiù su rotaia. Per contro la crescente globalizzazione dei mercati si traduce in un aumento della quota di merci provenienti da oltreoceano trasportata in container. Con il potenziamento dei porti marittimi (ad es. Rotterdam e Anversa) e la tendenza all'impiego di navi container più grandi, cresce sempre più l'importanza del traffico dell'entroterra dei porti. Sul mercato continentale le dimensioni dei singoli trasporti nella distribuzione capillare stanno diminuendo a seguito dell'ottimizzazione dei flussi di merci e dell'immagazzinamento, mentre crescono le esigenze in materia di flessibilità e di forniture just-in-time.

In confronto all'UE, le distanze medie nel traffico interno svizzero sono nettamente inferiori

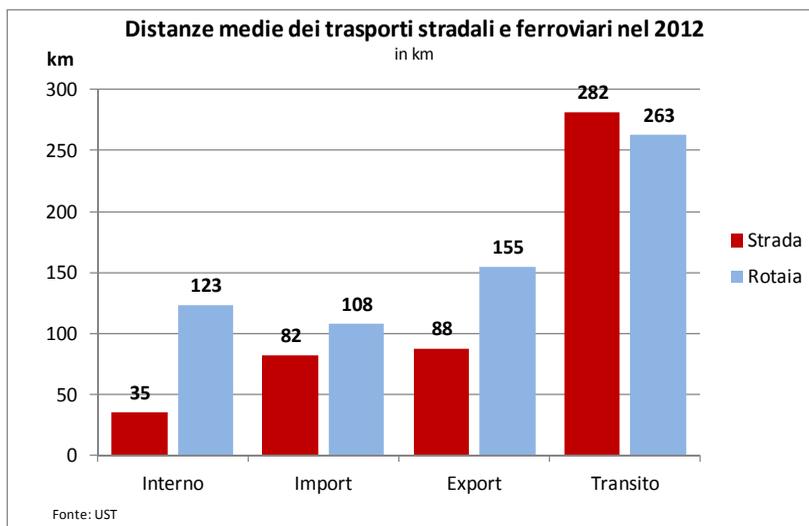
Nell'UE il trasporto di merci su rotaia viene considerato competitivo rispetto a quello stradale a partire da una distanza di circa 500 km. Per il futuro, la Commissione dell'UE nel suo libro bianco «Tabella di marcia verso uno spazio unico euro-

peo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile»²⁹ si è posta l'obiettivo di trasferire i trasporti di merci sempre più su rotaia a partire da una distanza di 300 km.

In Svizzera le distanze su strada e su rotaia sono nettamente inferiori. Grazie alle vigenti condizioni quadro legislative (in particolare alla TTCP e al divieto di circolare la notte e la domenica), alla forte densità di binari di raccordo e all'elevato livello dei prezzi nel traffico merci su strada, attualmente la distanza media dei trasporti merci interni per ferrovia ammonta a circa 120 km. A seconda dei settori, le distanze variano da 50 a 150 km. La *figura 8* mostra le distanze medie effettivamente percorse all'interno della Svizzera.

Figura 8

Distanze medie dei trasporti stradali e ferroviari all'interno della Svizzera



Le esigenze dei clienti in materia di prestazioni logistiche (trasporto, trasbordo e deposito) sono cambiate

Per non perdere la loro clientela, le imprese della logistica devono offrire nuove forme di prodotti e una migliore qualità. Per molti trasporti, dapprima le merci vengono raccolte (percorso iniziale), poi trasportate insieme per una gran parte della tratta (raggruppamento) e infine di nuovo ripartite tra i diversi clienti (percorso finale). Al contempo si riscontra una tendenza verso dimensioni più ridotte dei singoli trasporti. I committenti chiedono sempre più spesso che le imprese di tra-

²⁹ COM(2011) 144 definitivo. Alla pag. 10 del libro bianco la Commissione europea formula il seguente obiettivo: «Sulle percorrenze superiori a 300 km il 30 % del trasporto di merci su strada dovrebbe essere trasferito verso altri modi, quali la ferrovia o le vie navigabili, entro il 2030. Nel 2050 questa percentuale dovrebbe passare al 50 % grazie a corridoi merci efficienti ed ecologici. Per conseguire questo obiettivo dovranno essere messe a punto infrastrutture adeguate.»

sporto forniscano anche nuove prestazioni a valore aggiunto (deposito intermedio, cambiamento di impacchettatura e di etichettatura, preparazione delle merci ecc.).

La domanda di prestazioni del trasporto di merci su rotaia è soggetta a forti fluttuazioni ed è difficilmente pianificabile

Dall'esperienza maturata risulta che, anche in periodi brevi e medi, la domanda di prestazioni del trasporto di merci su rotaia è soggetta a forti fluttuazioni dovute alla pianificazione perlopiù a breve termine da parte dei clienti, alla struttura della clientela e alla forte dipendenza dalla congiuntura, specialmente nel traffico internazionale. Le merci più soggette alle incertezze congiunturali sono l'acciaio, le sostanze chimiche di base, le automobili e il petrolio. Ciò accresce l'insicurezza per i fornitori di trasporti di merci per ferrovia. L'esperienza dimostra che attualmente oltre il 50 per cento del volume degli invii è confermato in modo vincolante solo nei giorni immediatamente precedenti il trasporto. Se la domanda crolla, non è possibile ridurre abbastanza velocemente i costi fissi elevati del traffico merci ferroviario. Nel caso opposto la ferrovia non è sempre in grado di soddisfare completamente un aumento della domanda a breve termine. Sarebbe infatti inefficiente tenere a disposizione risorse unicamente per l'aumento di questo tipo di domanda.

1.1.2.5 Previsione di mercato per il traffico merci

Lo sviluppo demografico ed economico fa prevedere un ulteriore aumento della domanda di prestazioni del traffico merci

La domanda di prestazioni del traffico merci dipende sempre dalle esigenze della popolazione e dell'economia. L'evoluzione di questi fattori è perciò fondamentale per qualsiasi previsione quantitativa del traffico merci.

In Svizzera si prevede un ulteriore aumento della popolazione con una crescente percentuale di persone anziane. Inoltre, per il traffico merci è rilevante anche il previsto aumento della popolazione mondiale che si traduce in un maggior potenziale di vendita dei prodotti svizzeri. Il contesto in cui si colloca la crescita demografica in Svizzera è costituito principalmente dallo sviluppo dell'economia e dal relativo aumento della popolazione attiva.

Per comprendere quale sarà il futuro sviluppo economico, è essenziale chiedersi anche come evolverà la globalizzazione. Secondo diverse previsioni, la suddivisione globale dei compiti non s'intensificherà in misura pari a quella degli anni scorsi. Si attende piuttosto una rilocalizzazione parziale della produzione verso l'Europa, anche se con una crescente suddivisione dei compiti all'interno del nostro continente. Con queste prospettive la piazza produttiva svizzera potrà essere salvaguardata a condizione che si basi su prodotti molto specializzati, ad alto valore aggiunto e innovativi, che siano richiesti a livello mondiale.

Tenendo conto dell'evoluzione sopra descritta, si deve prevedere un ulteriore aumento della domanda di prestazioni del trasporto di merci. Questa evoluzione sarà accompagnata da una tendenza verso un'intensificazione dei processi di acquisto, produzione e vendita nel settore dei trasporti.

Le seguenti considerazioni sull'evoluzione del traffico merci svizzero si basano su diverse previsioni elaborate in vista di questo progetto³⁰. Inoltre queste considerazioni hanno tenuto conto dei risultati del pacchetto di ricerche SVI quasi concluso «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz» (Strategie in vista di un'utilizzazione razionale dei mezzi di trasporto nel traffico merci in Svizzera) (cfr. n. 1.1.7.1).³¹

Fino al 2030 in Svizzera è previsto un aumento del 20–40 per cento del trasporto complessivo di merci

In Svizzera, la crescita demografica e gli effetti economici determineranno fino al 2030 un ulteriore aumento del volume e delle prestazioni nel traffico merci. Questa previsione vale in ugual misura per tutti e tre i generi di trasporto (interno, importazione ed esportazione) e per i vettori strada e ferrovia. La domanda continuerà a concentrarsi nell'area, già oggi densamente popolata, compresa tra Basilea, Berna, Ginevra e Zurigo.

Diversi settori contribuiranno particolarmente all'aumento dei trasporti: l'industria chimica (domanda globale di prodotti chimici speciali e di prodotti farmaceutici), la lavorazione dei metalli (semiprodotti altamente specializzati), l'industria delle derrate alimentari (domanda globale di derrate alimentari e additivi speciali di alta qualità) e i prodotti agricoli e forestali grezzi. Nei settori della costruzione e dell'industria dei materiali edili è previsto un crescente fabbisogno di abitazioni, di interventi di rinnovamento e di risanamento. Le infrastrutture vanno ampliate e in parte ricostruite. È prevista soprattutto una netta crescita della domanda di materiali edili.

La domanda di trasporto di prodotti iniziali e finali di altri settori contribuirà all'aumento del mercato del traffico merci. I trasporti avverranno spesso sotto forma di collettame. In questo caso semilavorati e prodotti finiti vengono raggruppati e raccolti in modo indifferenziato in diverse unità di carico.

Il trasporto di rifiuti presenta caratteristiche simili a quelle del trasporto di collettame. Per rifiuti s'intendono, oltre ai classici rifiuti domestici, soprattutto materie prime secondarie ottenute da prodotti usati o riciclati o da processi produttivi.

Una tendenza contraria è prevista invece per i vettori energetici: le quantità trasportate di petrolio greggio e di carburanti diminuiranno nettamente. Ciò riguarderà in particolare il fabbisogno di olio da riscaldamento e di benzina, per i quali nelle sue Prospettive energetiche il Consiglio federale preconizza un fabbisogno nettamente inferiore.

³⁰ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ed.): «Adeguamenti alle prospettive del traffico viaggiatori e del traffico merci in Svizzera fino al 2030», Berna, 2012; Unione dei trasporti pubblici (ed.): «Marktanalyse und Marktprognose Schienengüterverkehr 2030» (Analisi e previsioni di mercato del traffico merci ferroviario nel 2030), Berna 2012

³¹ Pacchetto di ricerche SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz (Leitung ASTRA)» (Strategie in vista di un'utilizzazione razionale dei mezzi di trasporto nel traffico merci in Svizzera, direzione USTRA), sotto-progetto B1 «Güterverkehrsintensive Branchen und Güterverkehrsströme in der Schweiz» (Settori ad alta intensità di traffico merci e flussi di traffico merci in Svizzera) (Lehrstuhl für Logistik, Universität St. Gallen), sotto-progetto B2 «Branchenspezifische Logistik-konzepte und Güterverkehrsaufkommen sowie deren Trends» (Strategie logistiche settoriali e volume del traffico merci, nonché loro tendenze) (ProgTrans, Basilea)

Entro il 2030, su tutti i mercati, lo sviluppo dei singoli settori apporterà una crescita complessiva del volume del traffico merci svizzero (in tonnellate) compreso tra il 20 e il 40 per cento (a seconda delle previsioni) rispetto ad oggi. I processi logistici e di ottimizzazione, ma anche le strutture delle merci, condurranno anche in futuro a distanze medie limitate nei trasporti, in modo che le prestazioni (in tonnellate-chilometro) aumenteranno più notevolmente del volume.

Fino al 2030 in Svizzera è previsto un aumento del 30 per cento del traffico merci ferroviario

È molto probabile che nei prossimi 20 anni la ferrovia riuscirà ad accrescere il suo volume di trasporto di quasi il 30 per cento rispetto ad oggi, ossia in misura corrispondente al tasso di crescita del traffico merci globale. Il principale fattore di questo aumento sarà costituito dalla domanda generalmente in crescita di prestazioni del traffico merci. Buone prospettive esistono per la ferrovia in particolare grazie alle sue offerte attrattive nel segmento in sviluppo del collettame, nelle quali possono svolgere un ruolo importante soprattutto le prestazioni combinate di trasporto strada-ferrovia.

Alla base dei trasporti interni stanno spesso relazioni di lunga durata tra singole regioni del Paese. Ciò riguarda in particolare i trasporti del commercio al dettaglio di derrate alimentari e altri beni di consumo. Nelle relazioni transfrontaliere (traffico d'importazione e d'esportazione) entrano in gioco i fattori già rilevanti nella domanda relativa ai trasporti effettuati con tutti i vettori: prodotti chimici iniziali, metalli e semilavorati nell'importazione, semilavorati e derrate alimentari nell'esportazione.

Per contro, le previsioni sono meno ottimistiche per la ferrovia nel restante traffico merci convenzionale (ossia escluse le piccole partite trasportate anche in modo convenzionale) e specialmente in alcuni trasporti di merci alla rinfusa.

Con un volume di trasporto in crescita per la ferrovia, gli eventuali trasferimenti dalla strada alla rotaia vengono solo al secondo posto. Globalmente, il potenziale di aumento della produttività è ritenuto superiore per il traffico merci ferroviario rispetto a quello stradale. Tuttavia, il potenziale rappresentato da quote più elevate della ripartizione modale acquisite dalla rotaia è limitato, eccetto che per il collettame. Un fattore essenziale per una maggiore utilizzazione del traffico merci ferroviario è rappresentato dalla capacità della ferrovia di rispondere alla domanda di offerte combinate intermodali. Sono importanti il potenziale di trasbordo e la collaborazione con la strada, mentre svolge un ruolo secondario la scelta del tipo di contenitore (container, CM, semirimorchi ecc.) o l'impiego di carri ferroviari convenzionali.

Presupposti fondamentali del successo della ferrovia sono i processi logistici di elevata qualità e quindi attrattivi, nonché sufficienti capacità delle tracce e di trasbordo. A ciò si aggiungono come sempre la disponibilità e l'uso di binari di raccordo per i committenti con grandi quantità di merci (regolari), ma anche l'inclusione nei piani urbanistici cantonali di collegamenti ferroviari per gli insediamenti di attività economiche. Nella scelta dei mezzi di trasporto sono sempre più spesso prese in considerazione anche le disposizioni politiche, come ad esempio quelle sulla ripartizione modale per trasporti specifici (materiali da costruzione e rifiuti) o per generatori di traffico (centri logistici e impianti di trasbordo). La scelta dei mezzi di trasporto è strettamente collegata ai crescenti problemi di capacità, che sulla strada, in particolare negli agglomerati, diventano sempre più numerosi.

1.1.3 Forme di produzione nel traffico merci ferroviario svizzero e relative sfide

In linea di massima, nel traffico merci ferroviario possono essere distinte le forme di produzione qui di seguito presentate.

Distinzione secondo le forme di produzione

Trasporto in carri completi (TCC): in genere i carri merci del TCC sono adeguati alla merce che vi viene caricata direttamente. Ad esempio ci sono carri cisterna per prodotti liquidi come il petrolio, carri per il trasporto alla rinfusa di prodotti agricoli, carri merci aperti per lo smaltimento, tra l'altro, di rottami e carri merci per il trasporto di nuovi veicoli stradali. Oltre a questi, circolano anche i cosiddetti carri a pareti scorrevoli in cui la merce viene perlopiù disposta su palette.

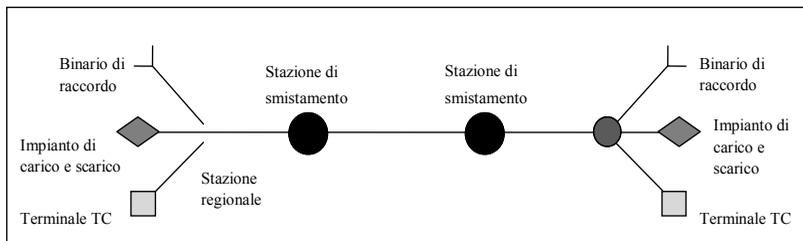
Traffico combinato (TC): il TC è caratterizzato dall'impiego di contenitori normati per il trasporto multimodale. I carri merci del TC sono idonei al trasporto di container, semirimorchi e CM, nonché di interi veicoli pesanti (compreso il trasporto del conducente in un'apposita carrozza; la cosiddetta strada viaggiante). Questi contenitori sono concepiti per il trasporto su diversi vettori (idrovia, strada, rotaia). Pertanto, spesso le loro dimensioni sono normate.

Distinzione secondo il sistema di trasporto

Sistema del trasporto in carri completi isolati (TCCI): a partire dai binari di raccordo o dagli impianti di carico e di scarico, singoli carri o gruppi di carri vengono riuniti in treni da condurre nelle stazioni di smistamento, dove sono costituiti nuovi convogli secondo le regioni di destinazione. Nelle stazioni d'arrivo i singoli carri o gruppi di carri sono di nuovo smistati sui binari di raccordo, negli impianti di carico e scarico o negli impianti di trasbordo per il TC. Nel sistema TCCI possono essere trasportati sia carri completi sia CM (ad es. nel cosiddetto Swiss Split).

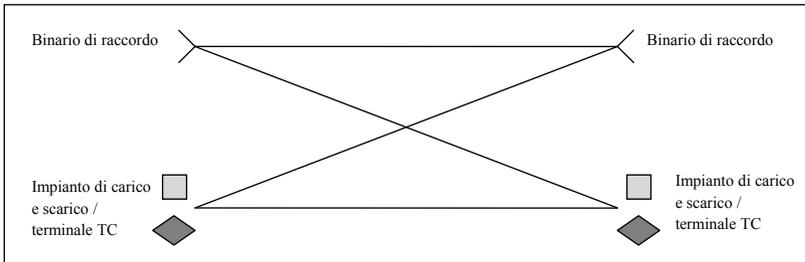
Figura 9

Presentazione schematica del sistema TCCI



Treni completi (trasporto diretto): i treni completi circolano come unità dal luogo di partenza a quello di arrivo (binario di raccordo o impianto di trasbordo per il TC). Per trasportare regolarmente grandi quantità di merci dal luogo di partenza a quello di arrivo, talvolta si impiegano i cosiddetti treni navetta, ossia convogli la cui composizione rimane invariata nei diversi trasporti. Questa è una forma di produzione dai costi contenuti.

Presentazione schematica di trasporti con treni completi

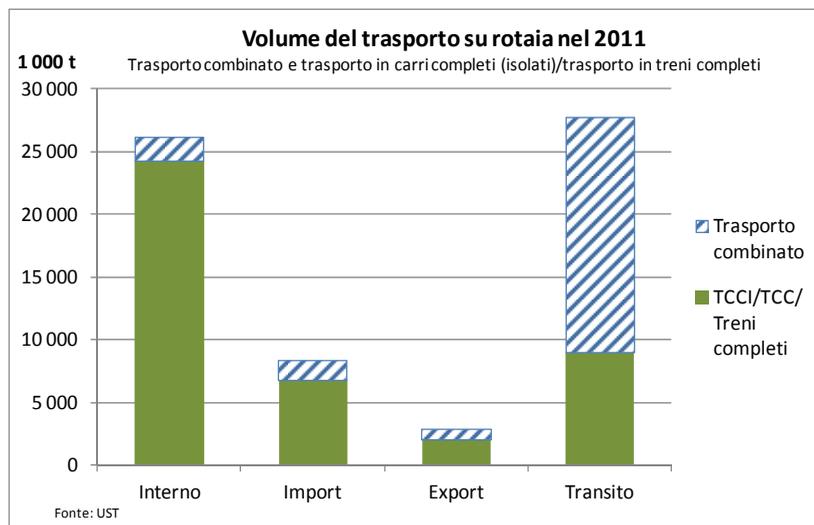


Per i gruppi più piccoli di carri con identico luogo di partenza e di arrivo non è sempre chiaro quale sia il tipo di trasporto più efficace e conveniente. Il sistema TCCI richiede un buon grado di utilizzazione e, quindi, FFS Cargo propone spesso ai suoi clienti un trasporto all'interno del sistema TCCI. Per lo stesso gruppo di carri altri fornitori di servizi ferroviari potrebbero proporre invece un treno completo. I trasporti, per i quali sia il TCCI sia i treni completi rappresentano una possibile soluzione, sono caratterizzati da una certa volatilità che spiega in parte la difficoltà di uno sfruttamento durevole del sistema TCCI.

Sull'intero territorio nazionale il TCC trasporta quantità di merci nettamente superiori a quelle del TC

La *figura 1* mostra, in tonnellate, il rapporto esistente fra il TCC e il TC e illustra l'importanza dei carri completi convenzionali. Anche se le chance di crescita sono più consistenti per il TC, attualmente il TCC/TCCI trasporta quantità di merci di gran lunga superiori nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero. In quest'ultimo l'importanza delle diverse forme di produzione si differenzia fondamentalmente da quella del traffico merci ferroviario internazionale sull'asse nord-sud attraverso la Svizzera, nel quale il TC ha un ruolo dominante.

Volume di trasporto di merci sull'intero territorio svizzero secondo il tipo di produzione nel 2011



1.1.3.1 Sistema del trasporto in carri completi isolati

Trasporti raggruppati attraverso il TCCI

Oggi il TCCI riveste un'importanza fondamentale nel traffico merci ferroviario svizzero. Il sistema TCCI dispone di molti binari di raccordo e della possibilità di raggruppare piccoli gruppi di carri nelle stazioni di smistamento e nelle stazioni team decentralizzate. Il raggruppamento consente di limitare i costi del trasporto verso altri binari di raccordo. Questo risultato si può ottenere solo se presso le stazioni di partenza e d'arrivo sono disponibili le quantità necessarie di merci.

Anche negli altri Paesi europei i trasporti convenzionali in carri completi restano una componente essenziale delle strategie dei trasporti e della logistica delle imprese industriali e commerciali. Questi trasporti hanno un rapporto diretto con la Svizzera nell'importazione e nell'esportazione. Nel traffico transfrontaliero, carri singoli e piccoli gruppi di carri sono condotti da e verso binari di raccordo o impianti di carico e scarico ubicati in Svizzera. Ciò presuppone un grado elevato di interoperabilità dei carri ferroviari nel TCCI.

La disponibilità dell'infrastruttura necessaria è fondamentale per lo sviluppo del traffico merci ferroviario

Per il trasporto con il sistema TCCI sono importanti, oltre alle capacità ferroviarie delle tracce e degli impianti di carico e scarico, anche diverse infrastrutture di produzione del traffico merci su rotaia. Fondamentalmente si possono distinguere i seguenti tipi d'impianto:

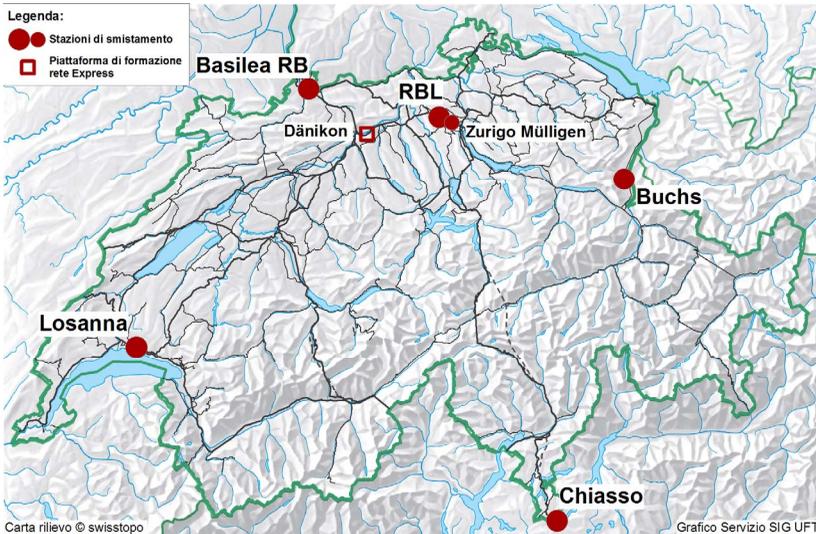
- binari necessari all'esercizio (binari nelle stazioni, collegamento dei binari alle tratte);
- piazzali per il carico e lo scarico;
- stazioni di smistamento.

Parallelamente alla crescita del traffico merci ferroviario e alla modifica dei requisiti logistici, cambia anche il fabbisogno di impianti di produzione nel traffico merci su rotaia e, specialmente, il loro numero e i requisiti relativi alle loro funzionalità.

L'esistenza di tali impianti e il loro ulteriore sviluppo sono indispensabili per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Il sistema TCCI necessita di stazioni di smistamento efficienti per poter scomporre i diversi treni merci regionali e formarne di nuovi. Anche i siti regionali di produzione (stazioni team) devono disporre degli impianti necessari per effettuare gli smistamenti per la formazione e il raggruppamento a livello locale dei treni merci regionali. Occorrono anche impianti per lo stazionamento di treni e gruppi di carri.

Figura 12

Panoramica degli impianti di smistamento



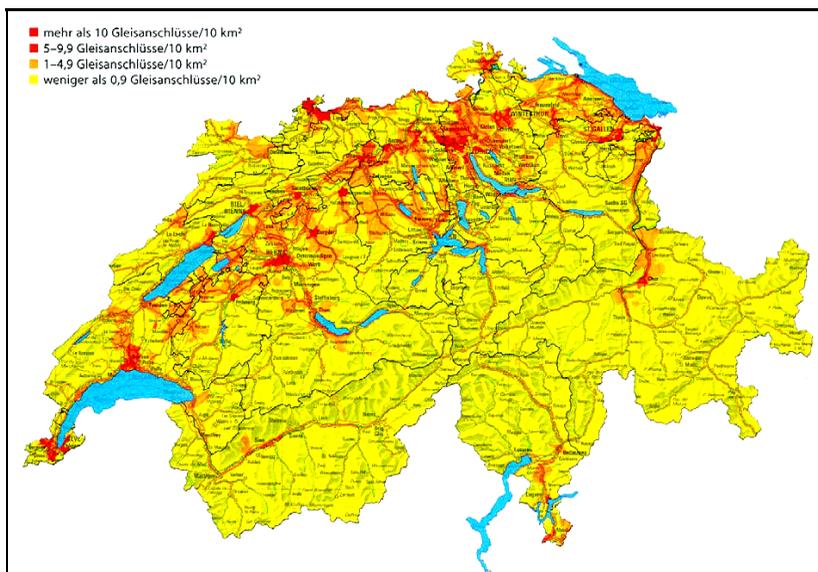
Il sistema TCCI e l'offerta di treni completi convenzionali presuppongono un'elevata densità di binari di raccordo nei centri svizzeri di produzione e di commercio. Solo a questa condizione è garantito che siano disponibili le quantità di merci necessarie per sfruttare gli effetti dei raggruppamenti. I binari di raccordo, anche se in genere sono di proprietà privata e quindi non appartengono all'infrastruttura ferroviaria così come intesa dalla Lferr³², assicurano l'accesso alla rete ferroviaria. Questa situazione è comparabile a quella degli allacciamenti stradali di un'area industriale.

³² RS 742.101

La densità e la ripartizione dell'attuale sistema di binari di raccordo in Svizzera sono illustrate nella *figura 13*.

Figura 13

Densità dei binari di raccordo in Svizzera³³



L'offerta nel sistema TCCI è complessa

Nel trasporto in treni completi le imprese di trasporto ferroviario si limitano a condurre i convogli dal luogo di partenza a quello d'arrivo. Invece nel TCCI la produzione dell'offerta è di gran lunga più complessa e si pone il problema del coordinamento dell'offerta stessa. La gestione di un sistema TCCI presuppone la definizione di numerosi standard che devono essere rispettati mettendo in atto processi e sistemi. In genere, la responsabilità complessiva dell'utilizzazione della rete spetta alle imprese di trasporto ferroviario. Nell'offerta rientra anche la gestione del carro che il cliente ordina per il suo trasporto. La conduzione dei punti di servizio oggetto dell'offerta richiede un'organizzazione completa sull'intero territorio nazionale. Se in certe zone la produzione non può essere svolta autonomamente, occorre coordinare le modalità d'acquisto delle prestazioni necessarie. Il servizio di prossimità svolto sui binari di raccordo e negli impianti di carico e scarico viene organizzato in collegamento con i treni merci circolanti regolarmente su lunghe distanze che transitano verso le e dalle stazioni di smistamento dell'infrastruttura.

La «funzione di impresa guida» di FFS Cargo nel TCCI non è definita

Con la riforma delle ferrovie e la conseguente nuova ripartizione dei ruoli nel traffico merci ferroviario, si è reso necessario definire la funzione di impresa guida nel

³³ Fonte: Stölzle, W., Hofmann, E., Lampe, K. (2012): Logistikmarktstudie Schweiz 2012 (Studio sul mercato della logistica in Svizzera nel 2012), GS1 Schweiz, Berna, pag. 82

TCCI a causa del forte fabbisogno di coordinamento. Normalmente questo ruolo è svolto dalle ferrovie statali di ciascun Paese.

Finora, nell'ambito della Convenzione sulle prestazioni Confederazione-FFS³⁴, la responsabilità in merito al sistema TCCI è stata affidata a FFS Cargo che ha assunto la funzione di impresa guida. Tuttavia, i contenuti inerenti a questa funzione indicata nella Convenzione sulle prestazioni non sono stati precisati, per cui il mandato risulta impreciso e poco vincolante. Devono quindi essere ancora definiti gli obblighi, i diritti e gli obiettivi giuridicamente collegati alla funzione di impresa guida.

Di regola, per il TCCI in Svizzera quasi tutte le prestazioni della catena di processi che si svolgono sulla rete a scartamento normale sono fornite direttamente da FFS Cargo. L'unica eccezione è costituita dai movimenti di manovra nelle stazioni di smistamento, di cui si occupa il gestore dell'infrastruttura (FFS Infrastruttura). Tuttavia, questa quota propria così elevata nella catena di creazione del valore aggiunto significa anche che il rischio legato all'utilizzazione delle offerte di trasporto è sostenuto da FFS Cargo. Se si verifica un calo della domanda, i costi non possono essere subito ridotti a causa dell'elevata quota di costi fissi.

Sotto il profilo economico, attualmente il sistema TCCI forma un monopolio naturale. Se si tiene conto dell'attuale domanda, il mantenimento di due reti, l'una accanto all'altra e con collegamenti quasi identici, non appare una scelta efficiente né praticabile. Già oggi un'utilizzazione troppo scarsa dei treni circolanti nel sistema rappresenta per FFS Cargo il più grave rischio di perdita. Le condizioni quadro giuridiche, specialmente quelle concernenti l'accesso alla rete, consentirebbero l'esistenza di un sistema TCCI concorrente. La gestione di un sistema TCCI, oltre a presentare le difficoltà menzionate legate all'utilizzazione dei treni, ha anche costi fissi molto elevati. Finora il rischio legato all'utilizzazione, i costi fissi elevati e le scarse prospettive di profitti hanno scoraggiato i concorrenti. Pertanto, le offerte di FFS Cargo non sono in concorrenza con altre offerte del TCCI. I trasporti del TCCI sono invece esposti alla competizione esistente sul mercato, costituita, ad esempio, dalle offerte di trasporto in treni completi, del TC o del traffico su strada.

Sfide nel TCCI svizzero

Si deve tener conto dell'evoluzione della domanda e ridurre al minimo il rischio legato all'utilizzazione

La produzione nel sistema TCCI è notevolmente cambiata dopo la riforma delle ferrovie. FFS Cargo ha più volte riorganizzato il servizio sull'intero territorio nazionale. Nelle stazioni regionali ha costituito appositi team di produzione Cargo che si occupano della distribuzione capillare e delle relazioni contrattuali con altri fornitori di prestazioni del TCCI, ad esempio con le imprese di trasporto della rete a scartamento metrico. Nel 2005 il numero di punti di servizio è stato notevolmente ridotto nell'ambito del nuovo orientamento del progetto «Focus». Un ulteriore ridimensionamento è avvenuto in occasione del cambiamento d'orario 2012/13.

In molti Stati europei la tendenza al ridimensionamento è analoga o comunque in uno stadio avanzato. Solo alcune ex ferrovie statali (ad es. in Germania, Austria, Belgio) offrono il TCCI sotto forma di trasporto sistematico. A livello internazionale diverse imprese di trasporto ferroviario si sono raggruppate («Xrail»), tra cui anche

³⁴ Cfr. ad es. la «Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2011–2012», FF 2011 3231.

FFS Cargo. I loro obiettivi sono un miglior coordinamento dell'offerta nel TCCI internazionale e un aumento della qualità.

Le sfide poste dal TCCI a FFS Cargo e alla maggior parte dei fornitori di prestazioni in Europa sono analoghe. Le classiche merci alla rinfusa e le merci voluminose sono sempre meno importanti in Svizzera per la trasformazione industriale. Nei processi logistici i committenti richiedono tempi più brevi, invii più piccoli e immagazzinamento centralizzato. Complessivamente, ciò rende l'attuale offerta del TCCI meno attrattiva, dato che quest'ultima non può sfruttare come in passato i suoi punti forti, in particolare nel trasporto di merci voluminose e pesanti.

Il calo registrato nella domanda ha fatto diminuire i ricavi del TCCI. Il sistema TCCI in Svizzera è indebolito anche dal calo del TCCI in altri Paesi. Di conseguenza, il finanziamento degli investimenti necessari alla prosecuzione del TCCI non è assicurato a lungo termine. Inoltre il sistema TCCI è gravato da costi fissi che rendono forti i rischi legati all'utilizzazione. L'elaborazione delle future offerte nel campo del TCCI richiederà una verifica delle possibilità di utilizzazione e di raggruppamento. Occorrerà anche analizzare se e come potrebbe essere migliorata la collaborazione tra la strada e la ferrovia.

Necessità di utilizzo dei potenziali di innovazione e di coordinamento nel TCCI

Il sistema TCCI presenta ancora potenziali di aumento dell'efficienza; per i gestori del TCCI il loro sfruttamento costituisce una sfida fondamentale che non si limita solo all'introduzione di innovazioni tecniche. Le innovazioni che potrebbero apportare miglioramenti dell'efficienza richiedono spesso investimenti molto elevati e un coordinamento tra i diversi operatori nazionali ed esteri (ad es. l'impiego dell'attacco automatico a respingente centrale o delle tecnologie di comunicazione interne ai treni). Ciò significa che i fondi per questi nuovi equipaggiamenti non potranno essere messi a disposizione a breve e che i processi di migrazione necessari non potranno essere realizzati.

Anche nuovi orientamenti organizzativi possono rafforzare l'efficienza, tuttavia solo se determinate fasi della catena di creazione del valore aggiunto vengono aperte a terzi. Ciò potrebbe fornire impulsi innovativi al sistema (ad es. nel servizio di prosimità). Inoltre va ricercato un coordinamento migliore e trasparente tra i fornitori dei servizi del TCCI e i gestori dell'infrastruttura. Il TCCI non è in grado di soddisfare la domanda né di presentare offerte attrattive, se gli impianti di cui necessita (stazioni di smistamento, binari nelle stazioni, binari di composizione dei convogli e impianti di carico e scarico) non presentano una capacità e una qualità sufficienti. Al contempo esistono stretti legami tra i diversi impianti: il numero degli impianti di smistamento e di composizione richiesti in una stazione team dipende dal numero degli impianti di carico e scarico e dei binari di raccordo e dalle quantità di merci ivi generate. Il dimensionamento delle stazioni di smistamento dipende sia dal numero di treni merci regionali che vi vengono scomposti e nuovamente raggruppati sia dal numero complessivo di stazioni di smistamento e dal numero di tracce disponibili verso le/dalle stazioni di smistamento.

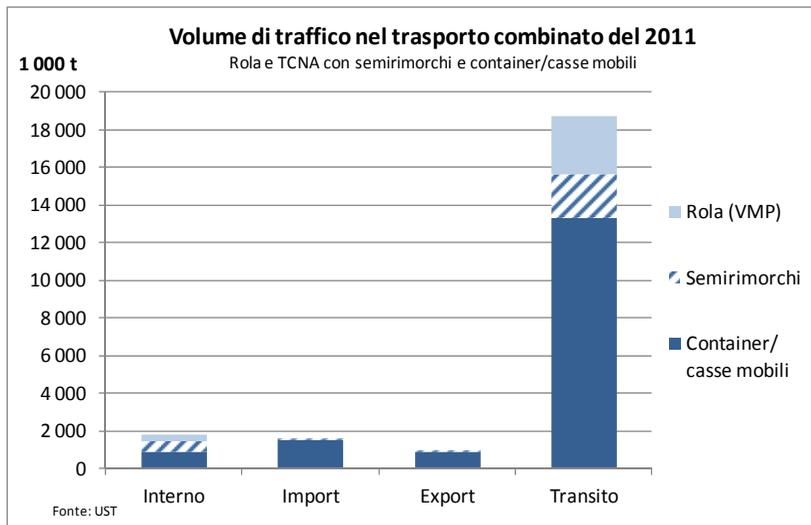
1.1.3.2 Traffico combinato

Il TC presuppone la cooperazione di diversi vettori nello svolgimento della catena di trasporti, dato che i contenitori sono trasbordati tra i diversi vettori. Come contenitori possono essere trasportati su rotaia container o CM, semirimorchi o anche interi veicoli merci pesanti.

La stragrande maggioranza delle merci nel TC è trasportata mediante container o CM (cfr. figura 14).

Figura 14

Volume di trasporto nel traffico combinato del 2011



Il TC interno riveste ora un ruolo secondario nel traffico merci ferroviario svizzero (cfr. figura 11)

Le imprese di trasporto ferroviario e gli operatori del TC offrono solo relazioni sporadiche con i treni completi. Nel 2013 sono stati effettuati circa 75 000 invii nei treni completi del TC³⁵, la cui offerta viene ora ampliata. La maggior parte degli invii TC nel sistema TCCI è stata trasportata da FFS Cargo (circa 130 000). Le odierne offerte prevedono principalmente il trasporto di merci del commercio al dettaglio, di pacchi e di altre merci urgenti. Al contempo, i committenti che non possiedono una linea di raccordo possono utilizzare le offerte del TC. In molti casi si tratta di prestazioni «porta a porta», visto che l'intero trasporto, dal luogo di partenza a quello d'arrivo, è organizzato da un unico fornitore (spedizioniere od operatore TC) con diversi mezzi di trasporto, ossia con un treno TC nel percorso principale e, normalmente, con un autocarro nel percorso iniziale e finale.

³⁵ Fonte: notifiche dei fornitori delle prestazioni TC nell'ambito delle ordinazioni dell'UFT

Occorre un numero sufficiente di impianti di trasbordo per soddisfare la domanda crescente di prodotti TC nel traffico interno e nei trasporti d'importazione e d'esportazione non marittimi

Per i prossimi anni si prevede un aumento della domanda di prodotti TC nel traffico interno e nei trasporti d'importazione e d'esportazione non marittimi. Per la nuova logistica del deposito e del trasporto (ad es. centralizzazione dell'immagazzinamento e commissionamento in pochi centri logistici e di distribuzione), le offerte del TC sono particolarmente interessanti perché corrispondono spesso alla tendenza in atto verso invii di dimensioni ridotte e verso il trasporto di collettame.

In Svizzera questi trasporti devono poter disporre di impianti di trasbordo per il TC. Capacità adeguate devono essere disponibili a livello decentralizzato per venire incontro alla prevista diminuzione del volume dei trasporti e alla mancanza di collegamento con il sistema TCCI. Un buon allacciamento all'infrastruttura è necessario per assicurare l'efficienza dei trasporti.

Anche nei trasporti d'importazione e d'esportazione marittimi da e verso i porti è previsto un aumento della domanda di prodotti TC

Attualmente esistono diverse relazioni del TC dai porti del Mare del Nord (Anversa, Rotterdam, Amburgo, Bremerhaven) alla Svizzera. Non ci sono invece collegamenti diretti dai porti del Mediterraneo. Il percorso principale tra i terminali transoceanici e la Svizzera avviene su rotaia e quello finale spesso su strada. Per molti di questi trasporti d'importazione e d'esportazione dai porti marittimi c'è anche la possibilità di utilizzare come percorso principale la navigazione sul Reno fino a Basilea.

Attualmente vengono effettuati circa 100 000 invii l'anno nel TC con percorso principale su rotaia dai porti del Mare del Nord alla Svizzera. Generalmente sono trasportati container con beni di consumo e prodotti semifiniti da o verso oltremare. I trasporti giungono fino agli impianti di trasbordo piccoli e medi del TC esistenti in Svizzera, dove gli invii sono in parte immessi nel sistema TCCI (nel cosiddetto Swiss Split) fino al binario di raccordo. A causa delle ridotte capacità dei singoli impianti di trasbordo per il TC, da/a questi impianti vengono condotte in genere solo singole coppie di treni al giorno.

Con la navigazione sul Reno sono effettuati annualmente da/fino a Basilea circa 60 000 invii. Il trasporto successivo da e verso Basilea avviene su rotaia (soprattutto nel sistema TCCI) o su strada.

Per i prossimi anni è previsto un aumento della domanda di prodotti TC nel traffico d'importazione e d'esportazione marittimo.

Fino ad oggi lo sviluppo della rete di terminali in Svizzera non è stato coordinato

A partire dagli anni 1980 la rete di terminali in Svizzera si è sviluppata sulla base dell'iniziativa di committenti, spedizionieri e operatori del TC. La Confederazione, finora, ha svolto solo una funzione generale di coordinamento, lasciando volutamente l'iniziativa ai gestori degli impianti di trasbordo per il TC. Di conseguenza, fin ad oggi non sono stati costruiti grandi terminali in grado di soddisfare in modo concentrato le esigenze di molti utenti.

Le odierne capacità di trasbordo disponibili in Svizzera sono dell'ordine di complessivi 250 000 TEU³⁶/anno per il trasbordo ferrovia/strada e di circa 100 000 TEU/anno per il trasbordo idrovia/ferrovia. Gli impianti di trasbordo per il TC svolgono perlopiù diverse funzioni:

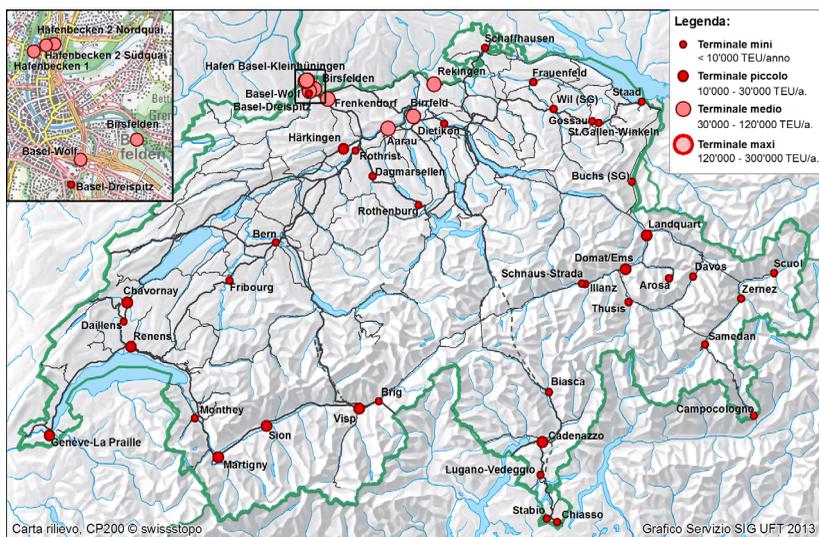
- distribuzione nella regione (percorso iniziale e finale su strada);
- distribuzione nello Swiss Split (ripartizione dei container provenienti dai convogli per l'importazione nel sistema TCCI e di quelli provenienti dal sistema TCCI nei convogli per l'esportazione);
- inoltro di sezioni di convogli;
- stoccaggio di contenitori vuoti.

Queste attività non sono il risultato di un coordinamento tra gestori di impianti di trasbordo per il TC, ma si basano unicamente su decisioni di carattere imprenditoriale dei singoli attori.

Si registra la presenza di una concentrazione di siti con impianti di trasbordo per il TC nell'area di Basilea con terminali bimodali e trimodali e nell'Altipiano (Aarau, Birr, Rekingen). La carta seguente illustra l'odierna rete di terminali.

Figura 15

Panoramica degli impianti di trasbordo per il TC in Svizzera



³⁶ TEU = Twenty-foot Equivalent Unit (unità di misura internazionale standardizzata per container da 20 piedi)

Attualmente appare dubbio che lo sviluppo finora scoordinato della rete di terminali in futuro possa permettere un funzionamento efficiente del TCNA³⁷.

Sfide del TC in Svizzera

L'utilizzazione minima risulta problematica nel TC interno e nei trasporti d'importazione e d'esportazione continentali

Gli sviluppi registrati nella logistica del trasporto e del deposito favoriscono le soluzioni del TC. Le dimensioni degli invii e la necessità dei raggruppamenti rendono attrattivo l'impiego combinato di treni e autocarri.

Le sfide che deve affrontare il traffico merci ferroviario svizzero sono dovute alle dimensioni territoriali ridotte del nostro Paese. Nel traffico interno il percorso principale non supera i 200 km. Nel trasporto ferroviario distanze così brevi peggiorano la redditività delle offerte, poiché è difficile ammortizzare i costi delle risorse e degli impianti.

Oltre al sistema TCCI, per il TC rimangono generalmente solo offerte complementari. La possibilità di ottenere un'utilizzazione sufficiente e, dunque, un esercizio finanziariamente autonomo è offerta unicamente da un raggruppamento dei trasporti.

Nel traffico d'importazione e d'esportazione da e verso i porti marittimi la struttura dei terminali non è ottimale

Le previsioni lasciano intendere che la Svizzera continuerà a partecipare alla ripartizione dei compiti con oltremare. I diversi oneri concernenti la ripartizione modale nei grandi porti marittimi fanno supporre una forte crescita per i treni container, principalmente nel traffico d'importazione e d'esportazione con i porti marittimi.

I volumi di merci e la produzione sotto forma di treni navetta del TC rendono possibile la presentazione di offerte convenienti per il percorso principale su rotaia. Parallelamente a quest'ultimo, è disponibile il trasporto sul Reno per i traffici d'importazione e d'esportazione marittimi da e verso i porti del Mare del Nord di Anversa e Rotterdam. La struttura decentralizzata dei terminali non costituisce tuttavia un vantaggio per una produzione efficiente di questi trasporti, poiché spesso gli ultimi chilometri del percorso ferroviario presentano sfide particolari, quali ad esempio restrizioni della lunghezza dei treni o attività di smistamento onerose.

In questo contesto ci si domanda, se i trasporti marittimi da e verso gli impianti di trasbordo per il TC in Svizzera debbano continuare su strada (fino alla rampa del destinatario) o su rotaia (fino al binario di raccordo). L'odierna offerta nello Swiss Split si fonda sul gran numero di binari di raccordo e assicura un certo sfruttamento di base nel sistema TCCI.

Per rendere più attrattiva l'offerta dello Swiss Split, servono prima di tutto migliori interfacce tra gli impianti di trasbordo per il TC e il sistema TCCI. Un ulteriore sviluppo decentralizzato degli impianti di trasbordo per il TC non offrirebbe i presupposti necessari alla produzione: dai più piccoli impianti di trasbordo per il TC i treni dovrebbero essere condotti alle successive stazioni di smistamento e solo qui

³⁷ Vedi anche il pacchetto di ricerche SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz», sottoprogetto C «Anforderung der Güterlogistik an die Netzinfrastruktur und die langfristige Netzentwicklung in der Schweiz» (Requisiti posti dalla logistica all'infrastruttura e al suo sviluppo a lungo termine in Svizzera) (IVT, PF Zurigo).

potrebbero essere ripartiti nei treni regionali. Come oggi, vi sarebbero ancora molte interfacce che renderebbero il sistema meno efficiente.

Lo sviluppo della rete di terminali in Svizzera deve essere adeguato al mercato e coordinato

Secondo uno studio dell'UFT³⁸, per l'orizzonte temporale 2020–2030 è previsto un fabbisogno di trasbordo compreso tra 440 000 e 570 000 TEU/anno per il sistema ferrovia-strada e tra 145 000 e 155 000 TEU/anno per il sistema idrovia-ferrovia. Per poter far fronte all'aumento dei trasporti da e verso i porti marittimi, occorre soprattutto disporre di capacità supplementari di trasbordo in Svizzera.

Diversamente, è molto probabile che le merci trasportate da questi treni siano trasbordate in misura crescente su strada prima di arrivare al confine svizzero, o direttamente al confine stesso, per essere poi distribuite in modo capillare su autocarri nel nostro Paese. Così verrebbe meno un servizio ferroviario fino al binario di raccordo o all'impianto di carico e scarico nell'ambito del sistema TCCI. L'immissione nel sistema TCCI funziona soltanto se i treni completi possono essere condotti fino agli impianti svizzeri di trasbordo per il TC e se qui possono essere integrati facilmente nel sistema TCCI.

FFS Cargo e diversi operatori del TC hanno notificato alla Confederazione il fabbisogno di grandi impianti di trasbordo del TC al fine di far fronte al crescente volume di merci previsto nel trasporto ferroviario d'importazione e d'esportazione. In discussione era la realizzazione dei grandi terminali Basilea Nord e Gateway Limmattal o di altri progetti. Inoltre, si trattava di mantenere i trasporti provenienti da questi terminali il più possibile su ferrovia mediante treni completi o nel cosiddetto Swiss Split fino a un impianto di trasbordo per il TC decentralizzato o a un binario di raccordo. Ciò allo scopo di ridurre il più possibile il percorso su strada.

Anche per il TC interno servono impianti di trasbordo. Questi impianti dovrebbero esistere in tutta la Svizzera, nei principali siti della produzione e della logistica, al fine di rendere il percorso ferroviario il più lungo possibile. Se il volume locale di traffico è scarso, per il TC interno è sufficiente, ad esempio, posizionare apparecchiature mobili di trasbordo (i cosiddetti *reach stacker*) negli impianti di carico e scarico.

Per coordinare nei prossimi anni lo sviluppo della rete svizzera di terminali tenendo conto dei bisogni degli operatori del settore, nel 2013 l'UFT ha convocato un'apposita conferenza, accompagnata da colloqui bilaterali, da una mediazione e da workshop. Scopo della conferenza era raggiungere una posizione comune tra i rappresentanti del settore sulla rete di terminali in generale e sui due progetti di grandi terminali Basilea Nord e Gateway Limmattal in particolare. La realizzazione di questi progetti avrebbe notevoli ripercussioni sullo svolgimento futuro dell'importazione e dell'esportazione nel TC e sulla sua distribuzione capillare all'interno della Svizzera. I risultati della conferenza saranno recepiti direttamente nelle misure previste dal presente progetto e volte a sviluppare gli impianti del traffico merci ferroviario (cfr. n. 1.2.3.4).

Pochi giorni prima dell'approvazione del presente messaggio, le FFS hanno annunciato la loro intenzione di rinviare il progetto Gateway Limmattal e di modificare la forma attuale dei piani predisposti.

³⁸ Infrac IVT: «Grossterminalstudie - Beurteilung der Terminalprojekte Gateway Limmattal und Basel Nord» (Studio sui grandi terminali – Valutazione dei progetti di terminali Gateway Limmattal e Basilea Nord), 19.06.2012

1.1.3.3 Ferrovie a scartamento metrico

Il trasporto di merci per ferrovia è più costoso in montagna

Le ferrovie a scartamento metrico presentano diverse forme di produzione nel traffico merci. Nelle loro infrastrutture raccolgono e smistano carri in modo analogo al sistema TCCI e sono responsabili della distribuzione capillare nella loro regione d'insediamento. Talvolta esistono punti di trasbordo o di collegamento con il sistema TCCI di FFS Cargo sulla rete a scartamento normale. Si aggiungono anche le offerte nel TC e i treni completi convenzionali (ad es. trasporti di oli minerali o di legno). In casi isolati, vengono anche eseguiti trasporti merci misti con offerte del traffico viaggiatori.

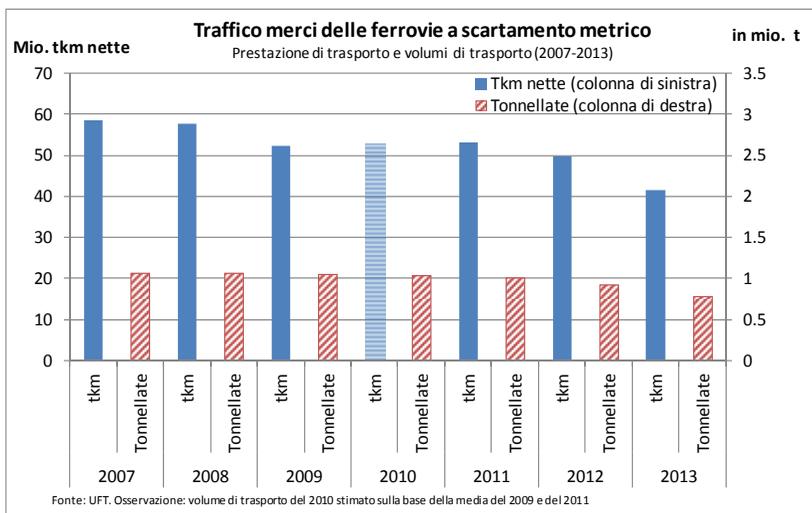
A causa della topografia, in montagna il traffico merci ferroviario può essere offerto perlopiù a costi elevati. I principali fornitori sono la Ferrovia retica (RhB), la Matherhorn-Gotthard-Bahn (MGB) e i Chemins de fer du Jura (CJ).

Malgrado le quantità ridotte e la scarsa utilizzazione, in montagna il traffico merci per ferrovia svolge un ruolo speciale

La *figura 16* mostra le quantità di merci trasportate e le tonnellate-chilometro sulle ferrovie a scartamento metrico. Sulle ferrovie svizzere a scartamento metrico viene trasportato circa 1 milione di tonnellate di merci. La prestazione di trasporto supera i 50 mio. di tkm. Le distanze medie di trasporto, pari a 50 km, sono relativamente brevi. In confronto al traffico merci ferroviario sulla rete a scartamento normale, la quota del trasporto di merci effettuato dalle ferrovie a scartamento metrico è molto ridotta. Malgrado ciò, questo tipo di trasporto è importante soprattutto per l'approvvigionamento nelle regioni svizzere di montagna, poiché è l'unico che garantisce un trasporto sicuro e costante per tutto l'anno in regioni di difficile accesso sotto il profilo topografico.

Figura 16

Volumi di trasporto nel traffico merci delle ferrovie a scartamento metrico



Anche in futuro la scarsa densità demografica e industriale non consentirà di raggiungere il volume di trasporto necessario per un'elevata utilizzazione e quindi per un'efficiente produzione.

1.1.4 Fabbisogno di capacità infrastrutturali per il traffico merci ferroviario

Nell'utilizzazione dell'infrastruttura esistono conflitti fra il traffico merci e il traffico viaggiatori

La Confederazione, insieme alle ferrovie, prevede di ampliare l'infrastruttura ferroviaria svizzera. Oggi il finanziamento dei grandi investimenti in questo settore avviene tramite il Fondo FTP mentre, probabilmente dal 2016, sarà effettuato attraverso il FInFer³⁹. Di regola, le tratte ferroviarie e l'infrastruttura delle stazioni sono utilizzate congiuntamente dal trasporto di viaggiatori e di merci. A seguito dell'intensa utilizzazione, su molti segmenti di tratte si verificano conflitti fra trasporto di viaggiatori e di merci, che perlopiù vengono risolti, ma che comportano un abbassamento del livello qualitativo delle offerte di trasporto. La concentrazione del traffico merci è particolarmente elevata nell'area Basilea-Zurigo-Argovia (cfr. la carta del traffico merci ferroviario in Svizzera, *figura 5*).

Nell'attribuzione delle tracce il traffico merci è in una posizione subordinata rispetto al traffico viaggiatori

Nella pianificazione e nell'attribuzione delle tracce per il traffico merci e viaggiatori esistono diverse difficoltà.

Attualmente, le capacità delle tracce per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale sono spesso scarse. Al contempo le nuove offerte del traffico viaggiatori mettono spesso in discussione l'utilizzazione delle tracce da parte del traffico merci su rotaia, soprattutto a seguito dell'ordine di priorità fissato dalla Lferr⁴⁰. Inoltre la Confederazione pianifica l'ampliamento puntando principalmente su progetti volti a migliorare l'offerta del trasporto di viaggiatori⁴¹. In molti casi la scarsità o la mancanza di tracce provoca cali di produttività e di qualità nel trasporto di merci per ferrovia.

Anche il traffico merci ferroviario dispone di un orario sistematico che prenota tracce per le esigenze di base di questo tipo di trasporto. Ciò vale per le tracce sugli assi di transito, ma anche, sebbene sia meno noto, per il traffico merci sull'intero territorio nazionale. Tuttavia, a causa dell'ordine di priorità vigente, le tracce prenotate non sono garantite in modo vincolante per l'elaborazione dell'orario.

³⁹ Cfr. art. 196 n. 3 Cost., RS **101**

⁴⁰ Art. 9a Lferr, RS **742.101**

⁴¹ Vedi anche i risultati del pacchetto di ricerche SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz», sottoprogetto C «Anforderung der Güterlogistik an die Netzinfrastruktur und die langfristige Netzentwicklung in der Schweiz» (IVT, PF Zurigo) e sottoprogetto F «Einschätzungen der Infrastrukturnutzer zur Weiterentwicklung des Regulativs» (Valutazioni degli utenti dell'infrastruttura sull'evoluzione della normativa), (ProgTrans Basilea), rapporto conclusivo, Berna 2012.

La pianificazione a breve termine nel traffico merci complica l'ordinazione a lungo termine delle tracce

I committenti e il settore della logistica non sono coinvolti sistematicamente nella pianificazione e nell'attribuzione delle tracce. Talvolta ciò viene vissuto come una situazione di svantaggio per il traffico merci. La comunicazione riguardo alle tracce disponibili avviene tra i gestori dell'infrastruttura e le imprese di trasporto ferroviario. Quest'ultime non sono in grado di soddisfare tutte le esigenze dei loro clienti in materia di tempi di carico e scarico. Tuttavia, la parziale mancanza di tracce per il traffico merci rappresenta solo una causa fra molte altre.

Le oscillazioni della domanda nel traffico merci rendono la pianificazione delle tracce in questo settore più difficile che nel trasporto di viaggiatori. Quando cala la domanda, al traffico merci ferroviario non serve una parte delle tracce che gli sono state riservate. Al contrario, in tempi di prosperità economica e quindi di crescita della domanda, le tracce per il trasporto di merci sono sempre scarse nelle ore di punta. A causa di questo orizzonte di pianificazione a breve termine, gli operatori del traffico merci, diversamente da quelli del traffico viaggiatori, non sono in grado di impegnarsi per ordinazioni di tracce a lungo termine. Pertanto i gestori dell'infrastruttura non hanno alcun interlocutore che possa rappresentare in modo vincolante le esigenze generali del traffico merci al momento della pianificazione a lungo termine delle tracce.

Nella pianificazione delle fasi di ampliamento del PROSSIF vi è una maggiore considerazione degli interessi del traffico merci

Tenendo conto di questa situazione di partenza, l'UFT intende rappresentare più esplicitamente gli interessi del traffico merci nella pianificazione e nell'attribuzione a lungo termine delle tracce e assicurare le capacità necessarie. A questo proposito occorre tuttavia che i rappresentanti del settore si esprimano maggiormente in merito alle previsioni del traffico merci e ai possibili piani di produzione.

Le prossime fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria svizzera sono abbozzate nel progetto FAIF⁴². La pianificazione del PROSSIF nell'ambito del FAIF aveva previsto un aumento sostanziale del traffico merci ferroviario a livello internazionale e nazionale. Aveva anche tenuto conto di esigenze qualitative come il cadenzamento, le possibilità di collegamento delle tracce, la lunghezza dei convogli, i tempi di percorrenza tra i nodi, le sagome, la velocità e la trazione. Ne è risultato un orario sistematico del traffico merci che prende in considerazione i volumi di trasporto previsti per il 2030.

La Confederazione pianifica e finanzia anche specifici impianti del traffico merci che sono parte integrante dell'infrastruttura ferroviaria pubblica. Ciò riguarda le stazioni di smistamento, le stazioni team e gli impianti di carico e di scarico. Lo sviluppo degli impianti esistenti nell'infrastruttura ferroviaria è pertanto fondamentalmente assicurato.

1.1.5 Processo di pianificazione degli impianti del traffico merci

Manca una pianificazione complessiva nazionale degli impianti del traffico merci

La pianificazione degli impianti del traffico merci confluisce nei piani settoriali della Confederazione nel settore dei trasporti, dunque soprattutto nel Piano settoriale dei trasporti, parte Infrastruttura ferroviaria⁴³, e nei piani direttori cantonali. Quanto previsto dalla Confederazione e dai Cantoni è definito tuttavia solo sulla base delle pianificazioni autonome dei singoli operatori. Non è il risultato di un processo di pianificazione coordinata tra Confederazione, Cantoni e operatori del settore. L'UFT valuta le singole domande volte a ottenere finanziamenti dalla Confederazione. Talvolta resta tuttavia da stabilire se le capacità delle tracce necessarie per i volumi di trasporto pianificati possano essere garantite in modo durevole e se i diversi progetti puntino eventualmente sugli stessi trasporti.

Questa situazione è insoddisfacente. Va perseguita una pianificazione coordinata a livello svizzero delle capacità della rete e degli impianti del traffico merci sotto l'egida della Confederazione e con il coinvolgimento dei Cantoni e dei rappresentanti del settore del traffico merci.

La forte dipendenza dallo sviluppo economico generale e l'incertezza che caratterizza l'evoluzione del mercato per un lungo orizzonte temporale rappresentano le sfide specifiche del suddetto processo di pianificazione. La profonda ristrutturazione dei processi logistici intervenuta negli scorsi anni complica ulteriormente la pianificazione. Questi elementi di incertezza riducono la disponibilità delle imprese a investire nel trasporto di merci ferroviario.

1.1.6 Attuali strumenti pubblici di promovimento

1.1.6.1 Misure di promovimento finanziario

Attualmente il traffico merci ferroviario viene finanziato da parte della Confederazione in modi diversi. Questa diversità è motivata da ragioni storiche e si è sviluppata gradualmente fino alla situazione attuale attraverso diversi progetti politici. La gamma di strumenti impiegata non è il risultato né di una valutazione a livello nazionale né di un approccio strategico.

Non è prevista nessuna modifica del prezzo delle tracce

Il prezzo delle tracce rappresenta un fattore essenziale della struttura dei costi del traffico merci ferroviario e si basa sul principio dei costi marginali. Le singole componenti del prezzo delle tracce sono state ripetutamente rielaborate. L'ultima modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2013 a seguito di accertamenti approfonditi. Nell'ambito del presente progetto il prezzo delle tracce non viene di nuovo messo in discussione (cfr. n. 1.1.2.3).

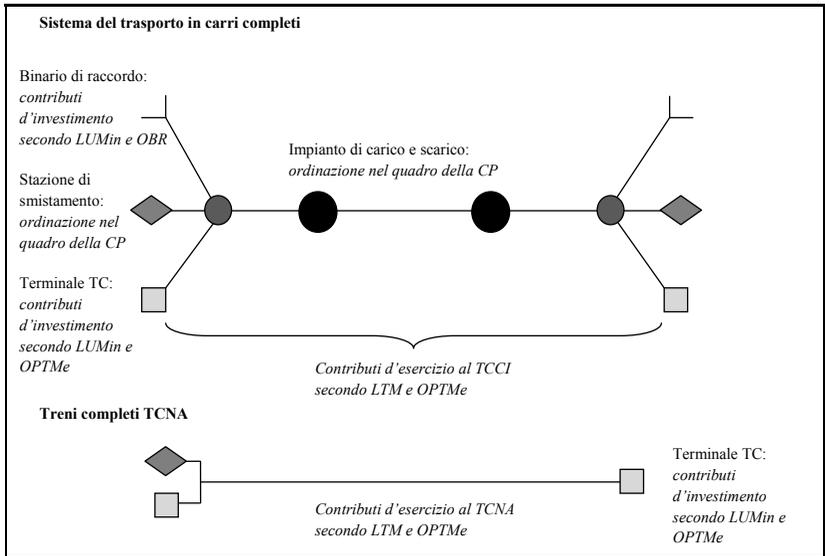
⁴³ Come piano settoriale di cui all'art. 13 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), il Piano settoriale dei trasporti, parte Infrastruttura ferroviaria, coordina gli obiettivi dello sviluppo territoriale con quelli dello sviluppo della rete ferroviaria svizzera. Inoltre è vincolante per le autorità competenti e costituisce una base per le decisioni della Confederazione rilevanti in materia di traffico e infrastruttura.

Non è pianificato un aumento dei finanziamenti per il traffico merci ferroviario

I diversi settori del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale e i punti fondamentali delle diverse misure di promovimento possono essere rappresentati nel modo seguente:

Figura 17

Rassegna dei punti fondamentali delle misure di promovimento adottate dalla Confederazione nel traffico merci



Per il promovimento del traffico merci su rotaia, la Confederazione impiega un'ampia gamma di strumenti in diversi punti della catena di creazione del valore aggiunto nel TCC e nel TC. Secondo la *tabella 1*, in media negli ultimi anni i fondi impiegati si sono aggirati su una somma di poco superiore a 200 milioni di franchi, di cui circa la metà è finanziata attraverso le convenzioni sulle prestazioni concluse con i gestori dell'infrastruttura. Il presente progetto non prevede di innalzare il limite finanziario. Ora il traffico merci dovrà essere promosso a partire da un obiettivo esplicito e la gamma di strumenti dovrà essere semplificata e resa più trasparente.

Tabella 1

Riepilogo del promovimento finanziario del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale (in mio. di fr.)

	2011	2012	2013	Preventivo 2014	2015
CP FFS Contributi all'investimento per l'infrastruttura solo quota investimenti per stazioni di smistamento; A4300.0115	33	33	33	35	15
CP FFS Contributi d'esercizio per l'infrastruttura solo quota costi non coperti per stazioni di smistamento; A2310.0213	104	100	100	100	100
Terminali <i>(i mio. di fr. indicati tra parentesi comprendono i terminali all'estero)</i> solo quota per traffico merci sull'intero territorio nazionale A4300.0141; sovvenzionati dal Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS)	(7) 5	(5) 3	(1) 1	(25) 13	(46) 40
Binari di raccordo A4300.0121; finanziati dal FSTS	16	10	12	18	16
Indennità traffico merci non transalpino A2310.0450; quota del TC finanziata dal FSTS	33	29	30	28	24
Restituzione TTPCP E1100.0109 (perdita di guadagno TTPCP)	19	19	20	20	20
Indennità traffico merci ferrovie a scartamento ridotto A2310.0451	6	6	5	6	6

Riepilogo degli strumenti di promovimento e dell'evoluzione dei contributi federali (non sono compresi l'esercizio e la manutenzione degli impianti di carico e scarico delle FFS nonché gli aiuti finanziari per le infrastrutture del traffico merci delle ferrovie private; queste ultime vengono finanziate attraverso convenzioni sulle prestazioni).

1.1.6.2

Contributi d'investimento per gli impianti del traffico merci

Al promovimento si applicano diversi criteri

La Confederazione concede contributi d'investimento per la realizzazione di impianti del traffico merci (binari di raccordo privati e impianti di trasbordo per il TC). A seconda degli impianti, vengono adottati criteri di promovimento differenziati e messi a disposizione fondi diversi (mutui e/o contributi a fondo perso). Anche l'importo dell'eventuale partecipazione federale dipende dal tipo di impianto da realizzare.

Binari di raccordo

Dal 1986 la Confederazione promuove la costruzione e il rinnovo dei binari di raccordo privati mediante proventi vincolati dell'imposta sugli oli minerali (FSTS). In questo modo partecipa ai costi d'investimento dell'industria nella misura del 40–60 per cento. Inoltre, assicura, mediante l'applicazione di oneri, che siano raggiunti i volumi di trasporto minimi fissati dal Consiglio federale nell'ordinanza del 26 febbraio 1992⁴⁴ sui binari di raccordo. Diversamente richiede la restituzione degli aiuti agli investimenti. La Confederazione esige che siano rispettati volumi di trasporto minimi (carri, tonnellate) che permettono un servizio redditizio.

Il Preventivo 2014 indica un importo pari a 18 milioni di franchi per il promovimento dei binari di raccordo.

Impianti di trasbordo per il TC

Secondo l'ordinanza del 4 novembre 2009⁴⁵ sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia (OPTMe), la Confederazione cofinanzia la costruzione di impianti di trasbordo per il TC in Svizzera e all'estero. Crea così le condizioni per un'ulteriore crescita del TC ed elimina le insufficienze di capacità. I gestori degli impianti di trasbordo per il TC inoltrano richieste di cofinanziamento. Per stabilire la fondatezza e l'entità del promovimento, la Confederazione esamina i progetti secondo diversi criteri: fabbisogno di capacità, sito (valutazione del sito, collegamento strada/rotaia, possibilità di ampliamento), costi, redditività ed efficacia dei sussidi (investimenti e fondi necessari per trasbordo, rapporto costi/benefici), trasferimento dalla strada alla rotaia e chilometri di strada non percorsi sul territorio elvetico. Secondo la prassi corrente, la quota di fondi propri del richiedente ammonta ad almeno il 20 per cento. Da parte sua, la Confederazione concede un cofinanziamento massimo dell'80 per cento. Il rapporto tra contributi a fondo perso e mutui è stabilito in base all'esame dei diversi criteri di promovimento.

Nel 2014 il credito ai terminali del TC ammonta complessivamente a 25 milioni di franchi. Riguarda sia i terminali del TC che si occupano del trasporto interno e d'importazione e d'esportazione non transalpino (cfr. i circa 13 mio. di fr. per il 2014 nella *tabella 1*) sia i terminali del TC per il trasporto transalpino in Svizzera e nei territori esteri confinanti. Negli anni passati è accaduto che diversi finanziamenti non sono stati utilizzati a causa di ritardi o di annullamenti di progetti. In particolare,

⁴⁴ OBR, RS 742.141.51

⁴⁵ OPTMe, RS 740.12

sono stati più volte rimandati i progetti già annunciati di Basilea-Nord e Limmattal (cfr. n. 1.1.3.2).

Impianti dell'infrastruttura ferroviaria generale, specifici del traffico merci

Nell'ambito della Convenzione sulle prestazioni con le FFS la Confederazione ordina anche impianti dell'infrastruttura ferroviaria generale, specifici al traffico merci (ad es. impianti di smistamento e impianti di carico e scarico). Il promovimento avviene in conformità alle disposizioni della Lferr, secondo cui le stazioni di smistamento e gli impianti di carico pubblici rientrano nell'infrastruttura ferroviaria pubblica e nell'offerta di prestazioni ordinata dalla Confederazione⁴⁶.

Per gli impianti specifici del traffico merci sono stanziati annualmente circa 130 milioni di franchi provenienti dalla Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS. Questi fondi servono sia al rinnovo dell'infrastruttura sia alla copertura della parte dei costi d'esercizio effettivi di questi impianti di smistamento che non viene addebitata agli utenti.

1.1.6.3 Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci

Nel traffico non transalpino la Confederazione ordina e indennizza sia l'offerta nel TCCI sia diverse offerte nel TC (traffico interno e quello d'importazione e d'esportazione). Determinante a questo proposito è l'OPTMe⁴⁷.

A questo scopo, il Parlamento ha approvato un limite di spesa pari a 200 milioni di franchi per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia non transalpino per gli anni 2010–2015⁴⁸. Con il credito aggiuntivo I al Preventivo 2010, questo limite di spesa, motivato dalla soppressione del contributo di copertura come componente del prezzo delle tracce per il traffico merci, è stato ridotto di 20 milioni e quindi portato a 180 milioni di franchi.

Di fatto, la Confederazione fissa ogni anno l'indennità per carro completo e per invio TC. Nel 2014 l'indennità per carro carico recapitato nel TCCI ammonta a 35 franchi. L'indennità per invio TC dipende dalla distanza coperta nel trasporto all'interno della Svizzera e ammonta attualmente a un massimo di 68 franchi. Sono indennizzati solo gli invii o i carri completi effettivamente trasportati. A questo scopo, nel 2014 sono preventivati in totale 28 milioni di franchi.

Dall'entrata in vigore del progetto di legislazione sul traffico merci, anche le indennità nel settore del trasporto di merci delle ferrovie a scartamento metrico non sono più concesse attraverso l'ordinazione nel traffico regionale. Per gli anni 2011–2015 il Parlamento ha deciso un limite di spesa separato che ammonta a 30 milioni di franchi⁴⁹. Per queste indennità è disponibile uno stanziamento massimo di 6 milioni di franchi l'anno.

Inoltre, nel percorso iniziale e in quello finale del TC viene effettuata una restituzione forfettaria della TTPCP, in conformità all'articolo 4 della legge del 19 dicembre

⁴⁶ Cfr art. 46, 51 e 62 Lferr, RS **742.101**

⁴⁷ Cfr. art. 12–17, RS **740.12**

⁴⁸ FF **2009** 7209

⁴⁹ FF **2009** 7211

1997⁵⁰ sul traffico pesante (LTTP). L'importo della restituzione dipende dalla grandezza dei contenitori per il trasbordo: per quelli piccoli è pari a 24 franchi e per quelli grandi a 37 franchi. Le restituzioni determinano un minor introito della TTPCP, corrispondente a quasi 20 milioni di franchi l'anno, e un calo dei mezzi finanziari vincolati destinati al Fondo FTP o, presumibilmente dal 2016, al FInFer o ai Cantoni.

1.1.6.4 Interdipendenze della politica di trasferimento nel traffico transalpino

Esistono interdipendenze fra il traffico merci transalpino e quello non transalpino

Il trasferimento del traffico merci pesante transalpino dalla strada alla rotaia è uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti. Approvando l'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.⁵¹), Popolo e Cantoni hanno espresso la volontà di trasferire dalla strada alla rotaia il traffico merci pesante transalpino. La legge esecutiva sul trasferimento del traffico merci (LTrasf)⁵² è entrata in vigore il 1° gennaio 2010 come parte integrante del progetto di legislazione sul traffico merci. La legge fissa il numero massimo di viaggi consentiti nel traffico merci stradale attraverso le Alpi.

La gamma di strumenti della politica di trasferimento indica l'esistenza di alcune interfacce con il traffico merci sull'intero territorio nazionale. È noto che la TTPCP è riscossa per ogni trasporto in tutta la Svizzera. Tutti i trasporti TC hanno diritto anche alla restituzione della TTPCP nel percorso iniziale e finale. Gli investimenti del TC con priorità nel traffico transalpino possono anche utilizzare i trasporti interni o d'importazione e d'esportazione non transalpini. Ne derivano certe interdipendenze fra il trasporto transalpino e quello non transalpino per quanto riguarda lo sviluppo auspicato.

Una delle misure fondamentali per il traffico merci ferroviario transalpino consiste nell'ordinazione di relazioni nel TC.

1.1.7 Indagini sulle condizioni quadro per il traffico merci svizzero e sulle strategie globali esistenti in altri Stati

1.1.7.1 Pacchetto di ricerche SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz»

I risultati del pacchetto di ricerche SVI sono stati recepiti nel progetto

Nel 2014, con la sintesi dei progetti eseguiti, si conclude il pacchetto di ricerche diretto dall'Ufficio federale delle strade (USTRA) ed eseguito dall'Associazione svizzera degli ingegneri ed esperti del traffico «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz» (Strategie in vista di

⁵⁰ RS 641.81

⁵¹ RS 101

⁵² RS 740.1

un'utilizzazione razionale dei mezzi di trasporto nel traffico merci in Svizzera; pacchetto di ricerche SVI). Queste ricerche si propongono di analizzare il contributo fornito dal mercato della logistica e dal traffico merci per garantire in modo durevole la posizione della piazza economica svizzera. Il loro obiettivo è di arrivare a definire le strategie per un trasporto di merci sostenibile. La suddetta analisi è iniziata con l'esame delle esigenze sia del mercato della logistica e dei trasporti sia della società, con riguardo alle tre dimensioni della sostenibilità (ecologica, sociale ed economica).

I diversi progetti di ricerca (cfr. *tabella 2*) puntano a fornire risposte alle questioni concernenti lo sviluppo del mercato della logistica e del traffico merci, la domanda e l'offerta nel settore del traffico merci, la regolamentazione e gli oneri della società. Il pacchetto si è concentrato sul traffico interno e su quello d'importazione e d'esportazione. I flussi del trasporto in transito sono considerati solo quando hanno un impatto diretto sui risultati dei progetti.

Al momento della chiusura redazionale del presente progetto, il pacchetto di ricerche SVI non era ancora concluso. I principali risultati erano tuttavia noti e sono stati recepiti nei lavori di preparazione.

Complessivamente quattro sottoprogetti (SP) hanno preso in esame le basi quantitative del mercato svizzero del traffico merci e della logistica. Alcuni degli argomenti trattati sono: migliore rilevazione di dati del traffico merci importanti dal punto di vista statistico (SP A), analisi dettagliata di vettori di trasporto finora non sufficientemente esaminati (autofurgoni, SP B3) e basi dei settori con forte traffico merci nonché relative strategie logistiche attuali e future (SP B1/B2). Il presente progetto ha tenuto conto dei risultati dei sottoprogetti B1/B2, specialmente per l'analisi di mercato e la previsione (n. 1.1.2). Le ripercussioni delle esigenze future del traffico merci sull'infrastruttura dei trasporti sono state esaminate nel SP C, i cui risultati sono stati utilizzati soprattutto per i temi relativi alla rete di terminali (n. 1.1.3.2).

Tre sottoprogetti (D, F e G) sono di tipo concettuale e hanno preso in esame le regolamentazioni esistenti nel trasporto di merci definendo gli orientamenti generali. In base alla formulazione del sistema di obiettivi, sono stati analizzati i provvedimenti e gli strumenti disponibili al fine di verificare se e in quale misura contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi stessi. Nel corso dell'elaborazione dei principi della strategia globale (n. 1.2) vi è stato un intenso scambio di informazioni con i centri di ricerca partecipanti a questi sottoprogetti.

Il sottoprogetto H ha analizzato le ripercussioni attuali e future del traffico merci sull'ambiente. I risultati sono presi in considerazione nel numero 1.2.1.4.

La seguente tabella presenta un riepilogo dei progetti di ricerca:

Tabella 2

Sottoprogetti del pacchetto di ricerche «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz»

SP	Titolo	Centro di ricerca responsabile
A	Konzept zur effizienten Erfassung und Analyse der Güterverkehrsdaten (Strategia per un'efficiente rilevazione e analisi di dati del traffico merci)	RappTrans, Zurigo
B1	Güterverkehrsintensive Branchen und Güterverkehrsströme in der Schweiz (Settori ad alta intensità di traffico merci e flussi di traffico merci in Svizzera)	Lehrstuhl für Logistik Università di San Gallo
B2	Branchenspezifische Logistikkonzepte und Güterverkehrsaufkommen sowie deren Trends (Strategie logistiche settoriali e volume del traffico merci, nonché loro tendenze)	ProgTrans, Basilea
B3	Güterverkehr mit Lieferwagen (Traffico merci con autofurgoni)	RappTrans, Zurigo
C	Anforderung der Güterlogistik an die Netzinfrastruktur und die langfristige Netzentwicklung in der Schweiz (Requisiti posti dalla logistica all'infrastruttura e al suo sviluppo a lungo termine in Svizzera)	IVT, PF Zurigo
D	Regulierung des Güterverkehrs – Auswirkungen auf die Transportwirtschaft (Regolamentazione del trasporto di merci – Ripercussioni sull'economia dei trasporti)	Infras, Zurigo
E	Informationstechnologien in der zukünftigen Transportwirtschaft (Tecnologie dell'informazione nella futura economia dei trasporti)	Institut für Verkehrswesen Università di Stoccarda, IVT, PF Zurigo
F	Beeinflussung der Nutzer durch Regulierung und integrierte Bewirtschaftungskonzepte aus Sicht der Nutzer (Influenza sugli utenti attraverso la regolamentazione e strategie di gestione integrate dal punto di vista dell'utente)	ProgTrans, Basilea
G	Effizienzsteigerungspotenziale in der Transportwirtschaft durch integrierte Bewirtschaftungsinstrumente aus Sicht der Infrastrukturbetreiber; Zielsystem im Güterverkehr (Potenziali di aumento dell'efficienza nel settore dei trasporti attraverso strumenti di gestione integrati dal punto di vista del gestore dell'infrastruttura; sistema di obiettivi nel traffico merci)	Ecoplan, Berna
H	Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs (Misure riferite al territorio per ridurre gli effetti del traffico merci)	Infras, Berna

1.1.7.2 «Infrastruttura per il trasporto merci 2030»: progetto dei Cantoni e dell'industria

I problemi di capacità della rete stradale e ferroviaria vanno eliminati

Nell'ambito del progetto «Infrastruttura per il trasporto merci 2030»⁵³ i Cantoni⁵⁴ e l'industria⁵⁵ hanno individuato, sulla base di diversi studi, le sfide a lungo termine per l'infrastruttura del traffico merci in Svizzera (traffico interno e quello d'importazione e d'esportazione). Sono state tratte 24 conclusioni e raccomandazioni pratiche per le autorità federali e cantonali nonché per il settore interessato. Nello sviluppo dell'infrastruttura del traffico merci viene individuata una crescente necessità d'intervento. Se non si adottano contromisure, in futuro le insufficienze di capacità sulla rete ferroviaria e sulle strade nazionali come anche nei siti della logistica sono destinate ad aggravarsi notevolmente. La maggior parte delle raccomandazioni formulate nel quadro del progetto verte pertanto sull'eliminazione dei problemi di capacità sulla rete ferroviaria e sulle strade nazionali, nonché sulla pianificazione e sulla garanzia dei siti della logistica nell'ambito di un processo coerente e coordinato.

1.1.7.3 Piano direttore per il traffico merci e la logistica in Germania

Il piano direttore tedesco non è vincolante dal punto di vista giuridico

Nel 2008 con il «Masterplan Güterverkehr und Logistik»⁵⁶ (Piano direttore per il traffico merci e la logistica) il governo federale tedesco ha presentato una strategia accompagnata da misure concrete per l'orientamento futuro nel settore del traffico merci. All'approvazione del piano direttore si è arrivati dopo due anni di discussioni tra il Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Ministero federale dei trasporti, della costruzione e dello sviluppo urbano) e i rappresentanti di imprese, sindacati, mondo politico, mondo scientifico e associazioni dell'economia e della protezione dell'ambiente.

Gli obiettivi del piano direttore per il traffico merci e la logistica sono:

1. utilizzo ottimale delle vie di comunicazione e organizzazione efficace dei trasporti,
2. riduzione del traffico – garanzia della mobilità,
3. aumento dei trasporti su rotaia e per via navigabile interna,
4. ulteriore ampliamento degli assi e dei nodi di traffico,
5. compatibilità dei trasporti con l'ambiente e l'evoluzione del clima,

⁵³ www.koev.ch

⁵⁴ Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA, Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici CTP e Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica CDEP

⁵⁵ VAP Associazione dei trasportatori svizzeri, Cargo Forum Schweiz, Logistikcluster Region Basel

⁵⁶ www.bmvbs.de> Verkehr und Mobilität > Verkehrspolitik > Güterverkehr und Logistik > Aktionsplan > Anlagen

6. creazione di buone condizioni di lavoro e di formazione nel settore dei trasporti.

Nel 2010, unitamente agli attori di questo settore dell'economia, il BMVBS ha ulteriormente sviluppato il piano direttore mediante un «Aktionsplan Güterverkehr und Logistik»⁵⁷ (Piano d'azione per il traffico merci e la logistica). Il piano direttore prevede complessivamente 35 provvedimenti la cui attuazione è stata abbozzata con il piano d'azione. L'obiettivo di trasferire una maggiore quantità di traffico alla ferrovia e alle vie navigabili interne, originariamente sancito nel piano direttore, è stato eliminato dal piano d'azione. Il pacchetto di provvedimenti è molto diversificato; alcuni esempi sono: elaborazione di un piano per l'introduzione accelerata dello standard europeo del sistema di sicurezza dei treni *European Train Control System* (ETCS) nei corridoi per il trasporto di merci in Germania, maggiori investimenti delle imprese in tecnologie innovative e idonee ad accrescere le capacità, nonché ottimizzazione dei processi della catena logistica per renderli più rispettosi delle problematiche ambientali.

Il piano direttore e il piano d'azione del BMVBS non sono stati accompagnati da alcun progetto di legge e nemmeno da una chiara assegnazione delle responsabilità. Di fatto, sono delle dichiarazioni d'intenti che hanno portato principalmente all'organizzazione di nuovi forum per lo scambio tra gli operatori del settore, i Länder e le autorità federali in Germania.

1.2 Strategia globale volta al promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale

1.2.1 Principi della strategia globale

1.2.1.1 Obiettivi come base del promovimento

Il promovimento futuro del traffico merci ferroviario perseguirà obiettivi chiari

La Confederazione promuove il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale in vari modi. Tuttavia il promovimento non avviene secondo obiettivi fissati a livello federale, bensì sulla base di diversi provvedimenti adottati in passato senza una scala di priorità ben definita⁵⁸. La mancanza di obiettivi superiori fissati dalla Confederazione è stata una delle ragioni principali che hanno portato alla presentazione della mozione parlamentare all'origine del presente progetto.

È quindi necessario fissare chiari obiettivi superiori per il traffico merci sull'intero territorio nazionale e adeguare nonché commisurare a questi stessi obiettivi la gamma di strumenti di promovimento proposti. Il presente progetto non prevede l'aumento dei mezzi finanziari per il traffico merci sull'intero territorio nazionale. I fondi della Confederazione oggi impiegati devono quindi essere utilizzati in modo più mirato.

⁵⁷ www.bmvbs.de > Verkehr und Mobilität > Verkehrspolitik > Güterverkehr und Logistik > Aktionsplan

⁵⁸ Vedi anche i risultati del pacchetto di ricerche SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz», sottoprogetto G «Zielsystem im Güterverkehr» (Sistema di obiettivi nel traffico merci), rapporto conclusivo, Berna 2012.

1.2.1.2 Priorità del promovimento e contributo del mondo economico

Anche il mondo economico deve contribuire a rendere più efficace il traffico merci

L'obiettivo fondamentale della Confederazione consiste nel perseguire l'autonomia finanziaria delle offerte del trasporto ferroviario sull'intero territorio nazionale. Gli utenti delle prestazioni del trasporto, ossia gli attori del mondo economico, devono fornire un contributo decisivo affinché le offerte TCCI e TC siano messe a disposizione in modo più efficace.

Il promovimento statale non deve apportare un miglioramento «cosmetico» all'attuale situazione di un traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale largamente deficitario. Le imprese coinvolte nella catena di trasporti devono fornire il loro contributo prima di tutto dal punto di vista dei costi. Questo compito riguarda le imprese di trasporto ferroviario, ma anche i gestori dell'infrastruttura, i gestori degli impianti di trasbordo per il TC, gli operatori, gli spedizionieri e l'industria. Per migliorare i risultati, tutti gli operatori devono adottare misure per accrescere l'efficienza nei propri campi d'intervento, sviluppare prodotti innovativi e prendere i provvedimenti necessari in materia di prezzi.

Il promovimento da parte della Confederazione pregiudicherà il meno possibile il funzionamento del mercato

La Confederazione dà la priorità alla realizzazione di condizioni quadro favorevoli e delle infrastrutture necessarie per uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci, affinché possano essere fornite offerte finanziariamente autonome. Gli strumenti di promovimento saranno integrati solo in modo puntuale e consentiranno ai Cantoni e alla Confederazione di indirizzare lo sviluppo del traffico merci ferroviario secondo le modalità auspiccate, ad esempio, sotto il profilo della pianificazione territoriale. Questa forma di sostegno pregiudicherà il meno possibile i meccanismi d'incentivazione propri del mercato. Gli strumenti di promovimento andranno impiegati nei casi in cui l'intervento delle funzioni del mercato non può essere dato per scontato. Spesso per i nuovi fornitori i vantaggi derivanti dalle economie di scala e gli effetti della rete possono rappresentare un ostacolo all'ingresso sul mercato. Occorre tuttavia che, nell'ambito di queste condizioni quadro, le stesse imprese coinvolte abbiano il massimo interesse a offrire il prodotto «giusto» per rispondere alle esigenze dell'economia in materia di trasporti.

1.2.1.3 Concertazione tra settore della logistica e del trasporto di merci, Cantoni e Confederazione

Tutti gli interessati collaborano all'elaborazione di una strategia per il traffico merci

La concertazione tra aspirazioni di tipo politico e di pianificazione del territorio da un lato ed esigenze del settore della logistica e dei trasporti dall'altro costituisce un presupposto fondamentale per uno sviluppo orientato al futuro del mercato del traffico merci in generale e del traffico merci ferroviario in particolare. La strategia

globale punta quindi a uno stretto coordinamento e a un intenso scambio tra settore della logistica e del traffico merci, Cantoni e Confederazione.

La concertazione tra Confederazione, Cantoni e settore sarà istituzionalizzata

Questa concertazione è necessaria specialmente in rapporto allo sviluppo degli impianti del traffico merci e dell'offerta delle tracce per il traffico merci ferroviario. Si deve cercare di attivare processi di valutazione congiunti con il settore e con i Cantoni al fine di analizzare l'attuale evoluzione del mercato e verificare l'opportunità di un adeguamento delle condizioni quadro. L'esigenza di uno sviluppo adeguato al mercato degli impianti del traffico merci e dell'offerta di tracce deve essere elaborata e discussa nell'ambito di una concertazione largamente istituzionalizzata tra Confederazione, Cantoni e settore. Ciò a partire da un'analisi comune delle previsioni del settore e dalla preparazione di corrispondenti piani di produzione del traffico merci ferroviario, che potrebbero essere attuati a medio e a lungo termine. Lo scambio con il settore sarà istituzionalizzato anche allo scopo di identificare e valutare le innovazioni tecniche molto promettenti per il trasporto di merci su rotaia.

1.2.1.4 Concertazione dei vettori di trasporto

Ferrovia e strada hanno entrambe i loro punti forti

I punti forti dei diversi vettori si completano a vicenda. La ferrovia presenta dei vantaggi quando si tratta di trasportare volumi grossi e regolari e di superare il divieto di circolazione notturna su strada. La distribuzione capillare e i trasporti nelle regioni di campagna avvengono prevalentemente su strada. Il raddoppio delle infrastrutture di trasporto non è sempre opportuno, anche se può portare a un reciproco decongestionamento dei principali assi. In quest'ottica, la co-modalità costituisce una condizione vincolante di una strategia globale per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale: i diversi vettori sono scelti, singolarmente o combinati, in modo da ottenere un'utilizzazione ottimale e sostenibile delle risorse e l'approvvigionamento di tutte le regioni del Paese.

Il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale svolge un ruolo determinante

In questa interazione dei vettori, il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale assume un ruolo determinante sotto diversi aspetti⁵⁹.

Contributo per l'industria

L'infrastruttura ferroviaria, gli impianti specifici del traffico merci ferroviario e le relative offerte del trasporto di merci costituiscono una struttura logistica essenziale per l'economia svizzera. Oggi diversi segmenti di mercato, tra cui l'industria chimica, l'industria di lavorazione dei metalli e il commercio al dettaglio, basano i loro processi di logistica dei trasporti sulle offerte del traffico merci ferroviario e, secondo le previsioni di mercato, continueranno a farlo anche in futuro. Spesso il trasporto

⁵⁹ Per una presentazione sistematica dei vari aspetti cfr. anche: B. Adamek, M. Drewitz, S. Rommerskirchen, «Bedeutung und Nutzen des Schweizer Bahngüterverkehrsnetzes für die Gesellschaft und Wirtschaft» (Importanza e utilità della rete svizzera del traffico merci ferroviario per la società e l'economia), in: Schweizerische Verkehrswirtschaft Jahrbuch 2011, S. Gallo 2011, pagg. 9–22.

ferroviario è completamente integrato nei complessi processi produttivi e logistici. Ciò si traduce anche in significativi investimenti delle imprese di questi settori nelle infrastrutture ferroviarie del trasporto e della logistica (installazioni di carico e binari di raccordo).

Per le imprese attive in questi settori le offerte del trasporto ferroviario presentano i vantaggi dell'affidabilità e della puntualità sulla base di un orario fisso e dell'efficienza del trasporto. Invece il sistema di trasporto stradale è soggetto al rischio di ritardi dovuti a code, con conseguenze negative per l'affidabilità e la puntualità.

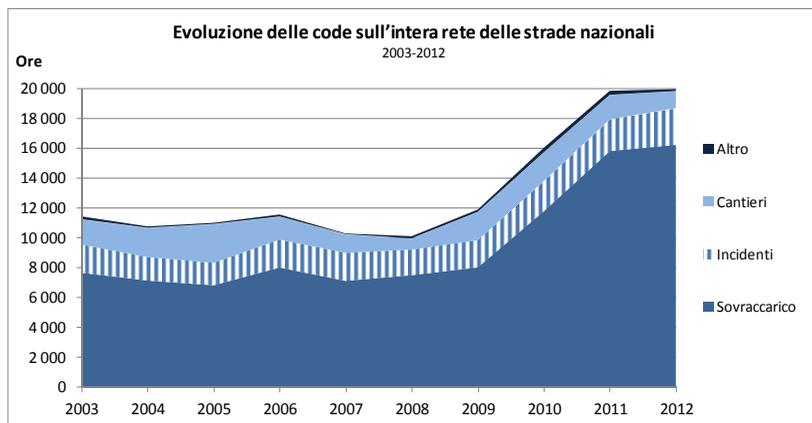
Contributo al decongestionamento delle infrastrutture stradali

Nei grandi agglomerati le capacità delle infrastrutture stradali e ferroviarie sono scarse. Già oggi è indispensabile che l'utilizzazione di entrambi i vettori per il trasporto di merci porti a un reciproco decongestionamento. Tenendo presente la crescita prevista dei volumi di merci, questa reciproca collaborazione diventerà ancora più importante in futuro.

La *figura 18* illustra l'evoluzione delle ore di coda sulle strade nazionali svizzere tra il 2003 e il 2012. L'aumento di tali ore è evidente⁶⁰. Le code stradali rendono le offerte del traffico ferroviario un fattore ancor più decisivo della sicurezza dell'approvvigionamento e dell'attrattiva della piazza svizzera. Affinché le merci possano essere trasportate in modo efficiente nei grandi agglomerati, la distribuzione capillare nelle regioni deve tuttavia essere effettuata attraverso un efficace coordinamento dei vettori.

Figura 18

USTRA Rapporto 2012 «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali»: evoluzione del numero annuale di ore di coda



L'offerta del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale decongestiona le infrastrutture stradali e migliora i flussi di traffico. Il volume del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale corrisponde ad almeno 3 milioni di transiti

⁶⁰ Cfr. USTRA Rapporto 2012, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali».

di autocarri l'anno. Senza questo tipo di trasporto ferroviario la frequenza nonché la durata delle code stradali aumenterebbero ulteriormente. La crescita prevista del traffico merci aggraverà la problematica dell'impatto del traffico sulla strada.

Contributo all'approvvigionamento delle regioni di montagna e di altre regioni periferiche

Nelle regioni di montagna occorre mantenere l'attuale suddivisione dei compiti tra strada e ferrovia. In questo spazio vitale ed economico, l'attuale infrastruttura ferroviaria e la relativa offerta di prestazioni garantiscono l'approvvigionamento con/e il trasporto di merci.

Nella prospettiva di un futuro sviluppo economico, l'esistenza di un'offerta del traffico merci su rotaia può favorire il mantenimento di siti industriali e la possibilità di attirare nuove piccole e medie imprese anche nelle regioni periferiche. Ciò vale specialmente per i segmenti di mercato a cui la ferrovia offre le prestazioni più convenienti in materia di logistica dei trasporti.

Misura collaterale al divieto di circolazione notturna

In Svizzera esiste da molti anni il divieto di circolazione notturna dei mezzi pesanti (cfr. n. 1.1.2.3) che protegge la popolazione dal rumore del traffico stradale notturno, specialmente dove i trasporti transitano nelle zone abitate o nelle loro vicinanze per accedere alle unità di produzione. Questo divieto è riconosciuto e accettato sia dalla popolazione sia dal mondo economico. L'industria ha adeguato i processi produttivi e logistici a questo divieto di circolazione.

Tuttavia, i processi di approvvigionamento e di smaltimento notturni sono indispensabili per molte imprese industriali (ad es. l'industria chimica e quella di lavorazione dei metalli) e per il commercio al dettaglio. Le offerte del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale offrono una soluzione di trasporto nelle ore notturne. Se non esistesse questa alternativa al divieto, le imprese sarebbero costrette a investire maggiormente nell'immagazzinamento dei prodotti di partenza e dei prodotti finiti per evitare contrattempi nella produzione. La ferrovia garantisce al commercio al dettaglio l'approvvigionamento di merce fresca. Le offerte del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale contribuiscono quindi ad accrescere il consenso nei confronti del divieto di circolazione notturna per i mezzi pesanti in Svizzera da parte dell'industria.

Contributo alla riduzione dell'impatto sull'ambiente

Il trasporto di merci per ferrovia in Svizzera contribuisce in misura sostanziale alla riduzione dell'impatto sull'ambiente degli inquinanti atmosferici (NO_x, NO₂, PM10) derivanti dai processi di combustione. Inoltre, grazie al mix di energia elettrica delle ferrovie elvetiche quasi privo di CO₂, il traffico merci ferroviario permette di ridurre notevolmente le emissioni dei gas a effetto serra in confronto al trasporto stradale. In uno studio, condotto nel quadro del pacchetto di ricerche SVI coordinato dall'USTRA «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz»⁶¹, sono stati raccolti dati sull'emissione di inquinanti atmosferici nel traffico merci svizzero. La seguente carta mostra la percentuale

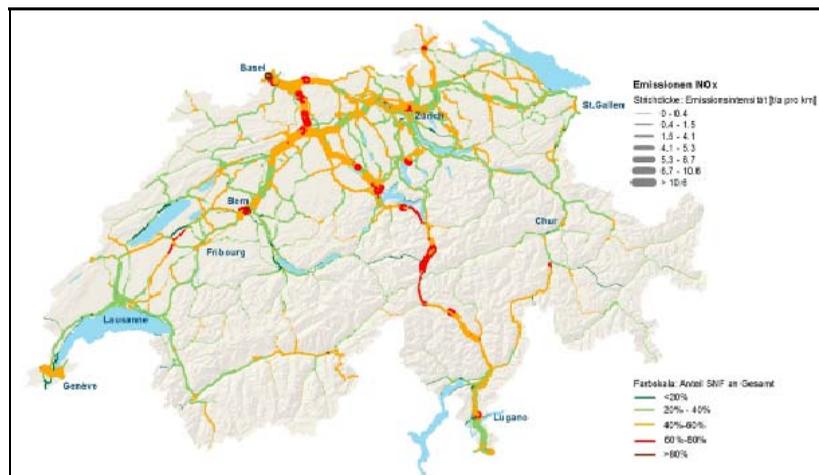
⁶¹ Sottoprogetto H «Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 «Umweltatlas», rapporto conclusivo, Berna 2012

di emissioni di ossidi di azoto (NO_x) dei veicoli pesanti sul totale di queste emissioni nel traffico stradale svizzero del 2010.

Figura 19

Emissioni di ossidi di azoto dei veicoli commerciali pesanti in Svizzera nel 2010.

Fonte: pacchetto di ricerche SVI sul traffico merci, sottoprogetto H



È evidente la percentuale elevata di emissioni del traffico pesante sull'Altipiano, e più precisamente nel triangolo Basilea–Zurigo–Berna, sulla A2 in direzione di Lucerna e su tutto l'asse del San Gottardo. Qui il traffico pesante è responsabile del 40–60 per cento (arancione) o del 60–80 per cento (rosso) di tutte le emissioni di ossidi di azoto del traffico stradale.

Per quanto riguarda le emissioni di polveri fini respirabili derivanti dai processi di combustione, la percentuale dovuta al traffico pesante sul totale delle emissioni del traffico stradale è notevolmente inferiore a quella registrata per gli ossidi di azoto e si colloca tra il 15 e il 20 per cento.

Per il traffico interno e quello d'importazione e d'esportazione, nel 2010 si sono registrate le seguenti emissioni complessive:

Inquinanti atmosferici dovuti al traffico merci nel trasporto interno e in quello d'importazione e d'esportazione in Svizzera su strada e su rotaia

	Unità	Strada	Rotaia	Totale o fattore strada: rotaia (rotaia = 1)
Prestazione del traffico interno e import/export	mio. tkm	13 288	4 682	17 971
Emissioni di ossidi di azoto NO _x	tonnellate	9 335	486	9 821
PM10: emissioni di scarichi di veicoli	tonnellate	176	8.1	184
Fattori di emissione in g per tkm				
Ossidi di azoto NO _x	g/tkm	0.70	0.10	6.8 : 1
PM10: emissioni di scarichi di veicoli	g/tkm	0.0132	0.0017	7.8 : 1

Fonte: pacchetto di ricerche SVI sul traffico merci, sottoprogetto H, nonché calcoli dell'UFT per la stima delle emissioni del trasporto interno e import/export, effettuata sulla base delle emissioni del traffico complessivo riportate nello studio di riferimento.

La tabella 3 indica che, per tonnellata trasportata e chilometro, gli ossidi di azoto emessi dal traffico merci ferroviario sono 7 volte inferiori a quelli emessi dal traffico merci stradale. Per le particelle delle polveri fini respirabili derivanti dai processi di combustione, la ferrovia presenta emissioni 7–8 volte inferiori per tonnellata-chilometro. In futuro queste differenze dovrebbero tuttavia ridursi grazie alle disposizioni più severe introdotte per i veicoli stradali nuovamente immatricolati.

Oltre a un inquinamento atmosferico notevolmente inferiore rispetto alla strada, la ferrovia provoca anche emissioni di gas a effetto serra sostanzialmente più basse nei trasporti grazie al proprio parco di centrali elettriche prive di emissioni di CO₂ e ai diritti d'opzione a lungo termine per l'energia elettrica priva di CO₂. Secondo i lavori eseguiti nell'ambito del programma di ricerca SVI sul traffico merci⁶², le emissioni complessive del traffico merci stradale in Svizzera possono essere stimate in circa 1,45 milioni di tonnellate di CO₂ (escluso il traffico di transito). Ciò corrisponde a quasi il 4 per cento delle emissioni annue di CO₂ in Svizzera. Sulla strada sono emessi circa 110 g di CO₂ per tonnellata-chilometro. Detto in altri termini, ciò significa che un carico di 10 t trasportato per 100 km su rotaia anziché su strada consente di risparmiare circa 110 kg di CO₂. Pertanto il traffico merci ferroviario fornisce un importante contributo alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra provocate dai trasporti.

⁶² Sottoprogetto H «Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 «Umweltatlas», rapporto conclusivo, Berna 2012

1.2.2 Riepilogo della strategia globale

1.2.2.1 Principi e obiettivi

FAIF disciplina il traffico merci ferroviario attraverso una disposizione costituzionale

Con l'approvazione del decreto FAIF, nella Costituzione viene introdotto il seguente articolo 81a capoverso 1 concernente il traffico merci ferroviario: «La Confederazione e i Cantoni provvedono a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici su strada, per ferrovia, vie d'acqua e filovia in tutte le regioni del Paese. Al riguardo va tenuto conto in misura adeguata del trasporto di merci per ferrovia.»⁶³ È su questa disposizione che si basano gli obiettivi contenuti nel presente progetto. Non è pertanto necessario un adeguamento della Costituzione federale concernente il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale.

La Confederazione formula nuovi principi e obiettivi per il traffico merci sull'intero territorio nazionale

Nel presente progetto la Confederazione definisce *i principi e gli obiettivi* del traffico merci sull'intero territorio nazionale nonché i suoi compiti a livello di legge. In futuro gli strumenti di promovimento terranno conto di quanto segue:

1. la Confederazione stabilisce le condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci e per un'efficace concertazione dei vettori;
2. la Confederazione stabilisce le condizioni quadro per impianti di trasbordo del TC e binari di raccordo idonei e per il loro collegamento ottimale all'infrastruttura ferroviaria;
3. la Confederazione stabilisce le condizioni quadro per assicurare un accesso senza discriminazioni agli impianti di trasbordo per il TC e ai binari di raccordo;
4. le offerte del trasporto di merci per ferrovia devono essere finanziariamente autonome; solo in due casi la Confederazione può derogare a questo principio: quando partecipa alle ordinazioni di offerte effettuate dai Cantoni oppure quando incentiva nuove offerte.

Obiettivo 1

La Confederazione stabilisce nel traffico merci prima di tutto le condizioni quadro per i vettori di trasporto e considera prioritari tre aspetti: la *sostenibilità* delle offerte, l'*approvvigionamento* di merci *del Paese* e il *coordinamento dei vettori di trasporto*. Per coordinamento dei vettori s'intende soprattutto un'adeguata co-modalità fra strada e ferrovia.

Obiettivo 2

La Confederazione pianifica un'*infrastruttura adeguata alle esigenze* del traffico ferroviario e gli impianti necessari per il traffico merci ferroviario (impianti di trasbordo per il TC e binari di raccordo). Inoltre partecipa al finanziamento degli impianti e, mediante provvedimenti idonei, assicura le capacità per il traffico merci sulle tratte della rete ferroviaria che presentano un forte tasso di utilizzazione.

⁶³ FF 2013 4003

Obiettivo 3

La Confederazione stabilisce le regole d'accesso agli impianti che finanzia, garantendo così a tutti gli operatori del mercato un'*utilizzazione senza discriminazione* di questi impianti.

Obiettivo 4

In linea di principio, le offerte nel traffico merci su rotaia devono essere fornite dalle imprese di trasporto ferroviario e dagli spedizionieri *sotto la loro responsabilità e in modo finanziariamente autonomo*. Insieme ai Cantoni, la Confederazione fornisce un sostegno a titolo sussidiario e tiene conto degli aspetti legati alla pianificazione del territorio. Unitamente alla Confederazione, i Cantoni promuovono quindi un'offerta adeguata nel traffico merci ferroviario.

1.2.2.2 Obiettivi respinti

Il Consiglio federale ha esaminato e respinto obiettivi alternativi per lo sviluppo del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Tali obiettivi sono presentati qui di seguito.

Obiettivo di trasferimento del traffico merci sull'intero territorio nazionale

Un obiettivo di trasferimento del traffico merci sull'intero territorio nazionale – analogo a quello di 650 000 corse stabilito per il traffico pesante transalpino secondo l'articolo 3 LTrasf⁶⁴ – punterebbe al trasferimento del traffico merci stradale alla ferrovia. Questo obiettivo potrebbe essere precisato in due modi: attraverso una quota di mercato della ferrovia definita con una percentuale, superiore o uguale a quella attuale, oppure attraverso un numero assoluto di corse del traffico pesante in Svizzera, della prestazione di trasporto dei mezzi pesanti (tkm) o della prestazione dei veicoli del traffico pesante (veicolo-km).

Definizione da parte dello Stato dell'offerta di base nel traffico merci ferroviario

Anche la definizione da parte dello Stato dell'offerta di base nel traffico merci ferroviario potrebbe rappresentare un obiettivo. L'attuazione di questo obiettivo potrebbe consistere in una determinazione a livello politico delle diverse offerte nel traffico merci su rotaia. Potrebbe essere, ad esempio, la definizione della rete di servizi nel TCCI e delle offerte del TC, sotto forma di un'indicazione concreta dei punti di servizio e delle relazioni offerte oppure di una dipendenza dal volume di traffico esistente a livello locale e regionale (a partire da un determinato tonnello-gio un punto di servizio viene regolarmente servito).

Diverse motivazioni hanno indotto a rinunciare a entrambi gli obiettivi

Entrambi gli obiettivi sono stati esaminati e respinti soprattutto per le loro implicazioni di ordine politico e per la scarsa fondatezza a livello di politica ambientale ed energetica. Le principali motivazioni sono state:

- spesso alla base della richiesta di fissare un obiettivo di trasferimento del traffico merci sull'intero territorio nazionale dalla strada alla rotaia ci sono motivazioni di politica ambientale; tuttavia, in linea di principio, il traffico merci sull'intero territorio nazionale non è più complessivamente vantaggioso dal punto di vista ambientale rispetto a quello stradale: le disposizioni gradualmente più severe per i veicoli stradali, il progresso tecnologico e il rinnovo del parco veicoli hanno permesso una notevole riduzione delle emissioni del traffico merci stradale; di conseguenza, il traffico merci ferroviario può essere considerato vantaggioso dal punto di vista ambientale solo quando è in grado di raggruppare i trasporti; un mandato globale di trasferimento e l'obiettivo di un'offerta estesa quanto più possibile a tutto il territorio nazionale non comportano di per sé un miglioramento della situazione ambientale;
- le esigenze dell'industria, come pure le possibilità tecniche e i processi logistici del trasporto di merci, sono in continua evoluzione; un obiettivo di trasferimento predefinito e una rete di servizi stabilita dallo Stato non sarebbero adeguati a tale situazione;
- la collaborazione tra strada e rotaia è molto importante nel trasporto interno e in quello d'importazione e d'esportazione; la scarsità delle infrastrutture per i due vettori rende l'adozione della co-modalità indispensabile nei centri abitati e negli agglomerati e spesso necessaria nell'interazione tra percorso principale e distribuzione capillare; la collaborazione tra strada e rotaia è importante anche per l'approvvigionamento nelle regioni periferiche e di montagna;
- la Confederazione potrebbe guidare l'evoluzione dei flussi di merci, la scelta dei siti delle imprese e le disposizioni sul funzionamento della logistica solo al prezzo di pesanti interventi nei processi decisionali e produttivi dell'economia privata; questi interventi non sarebbero compatibili con l'ordinamento economico della Svizzera: infatti il mercato svizzero dei trasporti è organizzato perlopiù su basi concorrenziali; l'attuazione di un trasferimento dalla strada alla rotaia sull'intero territorio nazionale o, nello specifico, la definizione di un'offerta di base auspicata a livello politico pregiudicherebbe spesso la concorrenzialità con conseguenti inefficienze di tipo economico; la Confederazione deve invece soprattutto saper reagire in modo flessibile con strumenti di promovimento alle esigenze del mercato.

Esistono aspettative diverse riguardo a una strategia concernente tutti i vettori del traffico merci in Svizzera

Da più parti, anziché una strategia limitata al traffico merci ferroviario, ne viene richiesta una globale concernente tutti i vettori per il traffico merci. Le posizioni riguardanti questa strategia globale sono però molto diverse.

Alcune si ricollegano a concezioni di pianificazione economica, secondo le quali nell'ambito di una strategia globale deve essere presa una decisione politica in merito ai vettori più idonei per i trasporti di merci da effettuare. Tuttavia, in conformità ai principi dell'ordinamento economico svizzero, questa decisione appartiene al mercato ed è il frutto dell'interazione tra condizioni quadro ed esigenze del mercato stesso. Altre posizioni prendono in considerazione una strategia globale del traffico merci che abbraccia aspetti tecnici, economici, ecologici, giuridici, sociali e politici

e che si attiene ai risultati dei lavori eseguiti tra il 1968 e il 1977 a proposito di una «Concezione globale svizzera dei trasporti (CGST)»⁶⁵.

Una strategia concernente tutti i vettori non apporterebbe nuove conoscenze, ma una maggiore complessità

Anche senza contare che il mandato del Parlamento nell'ambito della mozione 10.3881 prevede unicamente una strategia globale per il promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, riteniamo che una strategia concernente tutti i vettori del traffico merci non sia necessaria. Infatti la definizione dei principi e degli obiettivi nonché delle condizioni quadro e delle misure appropriate per il traffico merci su rotaia tiene già conto in modo esplicito dell'opportunità di un'interazione dei diversi vettori nel traffico merci. L'inserimento di altri provvedimenti specifici, segnatamente del traffico merci stradale, non solo non rappresenterebbe un'acquisizione di nuove conoscenze per le questioni in sospeso, ma aumenterebbe notevolmente la complessità di queste ultime.

Riconosciamo tuttavia la necessità di una migliore concertazione tra i vettori di trasporto nell'ambito della pianificazione del territorio e dello sviluppo degli impianti per il traffico merci. Le fasi iterative di pianificazione in questo settore devono considerare gli sviluppi intervenuti nel traffico merci su rotaia e su strada. In quest'ottica il processo di pianificazione previsto (cfr. n. 1.2.3.3) può essere integrato in un processo di pianificazione di tutti i vettori o essere inteso come sua componente.

1.2.2.3 Strumenti di promovimento del traffico merci ferroviario

Gli strumenti di promovimento sono orientati verso i nuovi obiettivi e principi

Gli strumenti e i finanziamenti già esistenti per il promovimento del traffico merci ferroviario sono orientati verso i nuovi principi e obiettivi formulati nel presente progetto. L'impegno della Confederazione si intensifica in modo concreto nella pianificazione, nella gestione e nel finanziamento delle infrastrutture per il traffico merci ferroviario. Al contempo le offerte in questo settore sono sostenute in modo più moderato, ma anche più mirato nell'ottica dello sviluppo di offerte orientate al futuro.

- Rimarranno in vigore senza subire modifiche le *condizioni quadro del traffico merci stradale*, tra cui in particolare il divieto di circolare la notte e la domenica, il limite delle 40 tonnellate (compreso il limite delle 44 tonnellate nel percorso iniziale e finale del TC), l'importo della TTPCP e il divieto di cabotaggio. Queste condizioni quadro, che godono di un ampio consenso tra la popolazione, sono dettate prima di tutto da motivazioni di politica ambientale, dato che mirano in linea generale a proteggere la popolazione e a internalizzare i costi esterni. Creare condizioni favorevoli alla ferrovia non è dunque un obiettivo, bensì il risultato di questi disciplinamenti, indispen-

⁶⁵ Cfr. Dipartimento federale dei trasporti e dell'energia DFTE (ed.): Rapporto conclusivo della Commissione federale per la concezione globale svizzera dei trasporti (CGST), Berna 1977.

sabili per assicurare la competitività del traffico merci ferroviario e l'adeguatezza della sua offerta.

- Con i nuovi strumenti per la garanzia delle capacità, ossia il *programma di utilizzazione della rete a lungo termine*, vincolante, nonché i *piani di utilizzazione della rete a breve termine*, la Confederazione ripartisce in modo appropriato le capacità disponibili dell'infrastruttura ferroviaria tra i diversi generi di trasporto nel corso della pianificazione e dell'aggiudicazione delle tracce. A questo proposito si deve tenere conto in misura adeguata delle esigenze del traffico viaggiatori e merci. Tracce di sistema o tracce con orari cadenzati per il trasporto di merci possono essere assicurate attraverso la pianificazione fino alla loro aggiudicazione.
- La Confederazione mette a disposizione stazioni di smistamento e finanzia la disponibilità di impianti di trasbordo per il TC e di binari nei punti di servizio. Introduce a questo proposito un *processo di pianificazione istituzionalizzato*. In collaborazione con i Cantoni e gli attori del settore, la Confederazione elabora una *concezione per lo sviluppo degli impianti importanti per il traffico merci* e per il loro coordinamento con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria. Se necessario, i contenuti della suddetta concezione vengono recepiti nel Piano settoriale dei trasporti e coordinati con i piani direttori cantonali. La Confederazione coinvolge gli operatori interessati, ossia i rappresentanti delle imprese del traffico merci e dell'industria, nell'elaborazione del progetto e nella preparazione delle decisioni. Prevede a questo scopo l'istituzione di organismi e la definizione di procedure.
- Il *promovimento finanziario degli impianti di trasbordo per il TC e dei binari di raccordo* avviene attraverso contributi a fondo perso sulla base delle direttive del suddetto progetto. Il promovimento di piccoli impianti di trasbordo per il TC è analogo a quello dei binari di raccordo. Per il controllo finanziario dello sviluppo viene istituito un nuovo *credito quadro per contributi d'investimento a favore del trasporto di merci ferroviario*. Un primo credito quadro viene richiesto per gli anni 2016–2019.
- In determinati settori (prezzi delle tracce, prestazioni di smistamento nelle apposite stazioni) i costi vengono conteggiati ancora in conformità a una direttiva della Confederazione secondo i *prezzi basati sui costi marginali*.
- La *restituzione della TTPCP* nel percorso iniziale e finale del TC viene mantenuta.
- Tutti gli impianti incentivati dalla Confederazione sono soggetti al criterio dell'*accesso senza discriminazioni*. In merito, la Confederazione può disporre oneri concreti. In futuro il rispetto delle norme sarà sottoposto a una sorveglianza più severa da parte della Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF). Al contempo la Confederazione può disciplinare anche l'accesso a certi servizi negli impianti di trasporto delle merci al fine di garantire l'assenza di discriminazioni.
- La Confederazione, insieme ai Cantoni interessati, può compensare le differenze territoriali (ad es. topografiche e climatiche) con *contributi d'esercizio* concessi attraverso ordinazioni mirate, assicurando in tal modo un adeguato servizio in tutte le aree. Questo promovimento dell'esercizio avviene sulla base di strategie cantonali del traffico merci.

- La Confederazione accorda inoltre, quale finanziamento iniziale, *contributi d'esercizio limitati nel tempo* a nuove offerte del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, assumendo una parte dei rischi legati all'ampliamento di queste nuove offerte.
- La Confederazione può finanziare *innovazioni tecniche* concedendo contributi agli investimenti per applicazioni pilota e per l'accelerazione di processi tecnici di migrazione.
- I *contributi d'esercizio* attualmente accordati al TCCI e al TC non transalpino verranno aboliti dopo un *periodo transitorio*. I fondi così liberati saranno impiegati, in parte, per le future ordinazioni congiunte con i Cantoni e per i finanziamenti iniziali limitati nel tempo destinati alle nuove offerte.
- Invece dell'attuale compito principale del trasporto di merci sancito nella legge federale del 20 marzo 1998⁶⁶ sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS), deve essere definita una *norma potestativa per l'offerta delle prestazioni nel traffico merci*. I servizi del traffico merci rientrano oggi tra i compiti principali delle FFS. Contemporaneamente, nella vigente Convenzione sulle prestazioni con le FFS sono concordati anche gli orientamenti strategici nel settore del trasporto di merci. Ciò da un lato fa sorgere dubbi sugli obiettivi della Confederazione nell'ambito del traffico merci ferroviario e, dall'altro, limita la libertà imprenditoriale e l'orientamento alla copertura dei costi delle FFS.
- Le disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la sorveglianza degli impianti per il traffico merci saranno notevolmente semplificate. Pur mantenendo una fitta rete di binari di raccordo, tutti gli interessati beneficeranno in questo modo di una *riduzione degli oneri amministrativi*.

1.2.3 Elaborazione di nuovi strumenti

1.2.3.1 Programma di utilizzazione della rete a lungo termine

La pianificazione dell'infrastruttura e la garanzia delle capacità sono processi interconnessi

Il programma di utilizzazione della rete a lungo termine e i piani successivi di utilizzazione della rete servono ad assicurare le capacità dell'infrastruttura per i diversi generi di trasporto ferroviario:

- trasporto di viaggiatori a lunga distanza,
- trasporto regionale di viaggiatori,
- trasporto di merci,
- altri generi di trasporto.

La categoria «altri generi di trasporto» comprende principalmente il carico di autoveicoli, i treni di servizio, le corse a vuoto e i treni dell'infrastruttura.

⁶⁶ Cfr. art. 3 LFFS, RS 742.31

La pianificazione dell'infrastruttura e la garanzia delle capacità sono processi interconnessi. In quella parte della pianificazione delle capacità che si propone di garantire le tracce dei diversi generi di trasporto per più anni, l'utilizzazione prevista delle capacità può essere modificata solo nell'ambito di un processo definito. Il programma e i piani di utilizzazione della rete comprendono la parte relativa alla pianificazione delle capacità e non costituiscono quindi una premessa della pianificazione dell'infrastruttura ma ne sono un risultato.

Il traffico viaggiatori e il traffico merci sono equiparati nella pianificazione dell'infrastruttura

Nel corso dell'attuazione del PROSSIF lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria svizzera avviene mettendo su un piano di parità il trasporto di viaggiatori e il trasporto di merci. I diritti dei diversi generi di trasporto nei confronti dell'infrastruttura sono coordinati e i diversi provvedimenti per il traffico merci e viaggiatori sono complessivamente pianificati, valutati e definiti secondo le loro priorità. Queste ultime riguardano sostanzialmente i diversi piani d'offerta e sono stabilite secondo il principio della finanziabilità. Non esiste alcuna priorità tra i generi di trasporto.

Il suddetto sviluppo avviene nell'ambito di una pianificazione continua; ciò significa che una pianificazione già elaborata può essere aggiornata, concretizzata e rielaborata. Al fine di assicurare le capacità richieste nel traffico viaggiatori e merci, il processo di pianificazione definito nel decreto FAIF⁶⁷ viene integrato con gli strumenti per la garanzia delle capacità.

Le capacità dell'infrastruttura sono garantite attraverso il programma di utilizzazione della rete

Dopo che il Parlamento ha deciso in merito a una fase di ampliamento del PROSSIF oppure a un adeguamento di tale fase, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) sottopone al Consiglio federale il cosiddetto programma di utilizzazione della rete costituito dagli elementi qui di seguito presentati.

- a. La fase di ampliamento decisa dal Parlamento si basa su una pianificazione delle capacità. Quest'ultima è costituita da piani di rete con tracce di sistema (sulle sezioni di tratte in Svizzera le tracce di sistema definiscono il numero di tracce disponibili per un'ora tipo) ed è la base del programma di utilizzazione della rete che contiene sia l'attribuzione delle tracce tra i diversi nodi nei quattro generi di trasporto menzionati sia altre informazioni necessarie per il funzionamento dell'orario sistematico (ad es. l'utilizzazione dei nodi).
- b. Il programma di utilizzazione della rete non comprende necessariamente tutte le tracce pianificabili su una tratta. Se possibile, su tutte le tratte rimangono capacità disponibili per ulteriori esigenze al momento dell'attribuzione delle tracce e durante l'anno d'orario.
- c. Il coordinamento con le pianificazioni delle capacità dei Paesi circostanti avviene nell'ambito di orizzonti di pianificazione a lungo termine attraverso convenzioni e progetti concreti. Il coordinamento principale ha luogo nell'orizzonte di pianificazione dei piani di utilizzazione della rete.

⁶⁷ FF 2012 1283

- d. Di norma, ogni quattro o otto anni il Consiglio federale sottopone a verifica il PROSSIF e le misure identificate. Se sono adottate delle modifiche, in genere viene adeguato anche il programma di utilizzazione della rete.
- e. Anche i gestori dell'infrastruttura ferroviaria, le imprese di trasporto ferroviario, le imprese autorizzate⁶⁸ e i Cantoni possono presentare richieste di modifica dei programmi di utilizzazione della rete. In merito a tali domande il Consiglio federale decide se le modifiche possono essere apportate al programma di utilizzazione della rete senza determinare conflitti.
- f. Le parti interessate (Cantoni, operatori del settore, associazioni ecc.) sono consultate anteriormente alla prima dichiarazione di obbligatorietà di un programma di utilizzazione della rete e alle modifiche sostanziali.
- g. Il programma di utilizzazione della rete è vincolante per i piani di utilizzazione della rete (cfr. n. 1.2.3.2). La garanzia delle capacità che viene perseguita è quindi assicurata a partire dalla prima pianificazione vincolante fino all'anno di esecuzione.

Il Consiglio federale stabilisce sempre solo un programma di utilizzazione della rete vincolante. Questo programma prevede più orizzonti di pianificazione determinati dai diversi PROSSIF.

1.2.3.2 Piano di utilizzazione della rete

I piani di utilizzazione della rete stabiliscono in modo vincolante le tracce attribuite ai diversi generi di trasporto

I piani di utilizzazione della rete prevedono prima di tutto la ripartizione delle tracce pianificate tra i generi di trasporto, esattamente come il programma di utilizzazione della rete. Si distinguono invece dal programma di utilizzazione della rete per i maggiori dettagli forniti e in particolare per:

- le condizioni che cambiano all'interno di un orizzonte di pianificazione,
- la pianificazione nel corso di una settimana e di un giorno,
- i parametri aggiuntivi più urgenti dell'orario (ad es. informazioni sulle sagome di spazio libero o sulla lunghezza dei treni).

Mentre il programma si applica in modo vincolante fino all'effettiva esecuzione del trasporto, i piani si applicano ai sei anni di pianificazione precedenti il rispettivo anno d'orario.

Ogni gestore dell'infrastruttura elabora un piano di utilizzazione della rete per i sei anni precedenti l'anno d'orario. Questo piano è approvato dall'UFT, che tiene conto del programma di utilizzazione della rete, e quindi reso vincolante. È in vigore a partire dalla decisione fino al momento dell'aggiudicazione delle tracce, circa quattro mesi prima dell'inizio dell'orario.

⁶⁸ Cfr. art. 9a cpv. 4 Lferr, RS 742.101

Il piano di utilizzazione della rete deve essere rispettato nell'attribuzione delle tracce alle imprese del trasporto ferroviario

Le tracce devono essere attribuite rispettando obbligatoriamente la loro ripartizione stabilita nel piano di utilizzazione della rete. Contrariamente a questo piano, che prevede la ripartizione delle tracce tra i generi di trasporto ai sensi delle disposizioni generali sull'utilizzazione delle capacità, in sede di aggiudicazione le tracce vengono attribuite alle imprese che le richiedono e che sono responsabili del trasporto. Dopo l'entrata in vigore del nuovo disciplinamento i processi di aggiudicazione delle tracce, ossia di assegnazione alle singole imprese di trasporto ferroviario, rimangono invariati. Fa eccezione il rispetto del numero e della qualità delle tracce per genere di trasporto, stabiliti nel piano di utilizzazione della rete. Se non tutte le tracce attribuite a un genere di trasporto nel suddetto piano sono richieste nell'aggiudicazione, esse possono essere attribuite in via temporanea per un anno d'orario a un utente di un altro genere di trasporto. In questo modo è possibile anche evitare che in tempi di ristagno economico le capacità del traffico merci vengano utilizzate per un (durevole) ampliamento del trasporto di viaggiatori. Inoltre su tutte le tratte importanti devono essere messe a disposizione capacità per l'attribuzione di tracce di durata inferiore a un anno. In ogni caso sono disponibili le tracce appositamente previste nel piano di utilizzazione della rete per l'attribuzione di durata inferiore a un anno (ad es. per il trasporto delle barbabietole da zucchero).

L'ordine di priorità oggi vigente in conformità dell'articolo 9a Lferr⁶⁹ si applica solo a titolo sussidiario rispetto a quanto previsto dal programma e dai piani di utilizzazione della rete.

Il piano di utilizzazione della rete è preparato sei anni prima dell'anno d'orario

La tabella 4 mostra, a titolo di esempio, lo scaglionamento dell'introduzione e della prosecuzione dei piani di utilizzazione della rete. La procedura normale che prevede la presentazione di un piano di utilizzazione della rete (PUR) con un anticipo di sei anni rispetto all'anno d'orario (AO) sarà probabilmente applicata per la prima volta nel 2021.

⁶⁹ RS 742.101

Scaglionamento dei piani di utilizzazione della rete al momento della loro introduzione

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PUR AO 2017								
PUR AO 2018								
PUR AO 2019								
PUR AO 2020								
PUR AO 2021								
PUR AO 2022								
PUR AO 2023								

Legenda

PUR viene elaborato e la Confederazione lo approva	
PUR è in vigore, eventuale processo di modifica	
Aggiudicazione delle tracce: 4 mesi prima dell'inizio dell'anno d'orario	

Nell'orizzonte di pianificazione dei piani di utilizzazione della rete il genere di trasporto «traffico merci» viene suddiviso nei due generi seguenti:

- trasporto internazionale di merci sui corridoi per il traffico merci previsti dalla normativa UE⁷⁰;
- traffico merci interno e traffico merci internazionale al di fuori degli appositi corridoi.

Ciò è necessario poiché, unitamente agli altri Stati partecipanti ai corridoi per il traffico merci, la Svizzera designa con 17 mesi d'anticipo rispetto all'inizio dell'orario le tracce per il traffico merci come cosiddette tracce dei corridoi. Queste ultime non vengono attribuite dal gestore svizzero dell'infrastruttura, bensì su mandato di un servizio per l'assegnazione delle tracce del corridoio.

Le parti interessate vengono consultate per la preparazione o la modifica del nuovo piano di utilizzazione della rete

Riassumendo, nell'elaborazione del piano di utilizzazione della rete rientrano i seguenti elementi:

- il programma di utilizzazione della rete valido per l'anno di pianificazione è vincolante; agli anni d'introduzione si applica lo stato ufficiale della pianificazione dell'UFT per l'anno d'orario previsto (la prima fase di ampliamento nel quadro del PROSSIF si concluderà entro il 2025; in precedenza si è

⁷⁰ Determinazione del tracciato dei corridoi per il traffico merci, in conformità al regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo, GU L 276 del 20 ottobre 2010, pag. 22

applicata la pianificazione FERROVIA 2000, escluse le modifiche realizzate, ad esempio, nell'ambito degli investimenti in opere di ampliamento decisi nelle convenzioni sulle prestazioni con le ferrovie; si aggiungono poi le modifiche pianificate con gli investimenti in opere di ampliamento, ad es. provvedimenti conformi alla legge federale del 20 marzo 2009⁷¹ sullo sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria e messa in servizio delle gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri;

- le diverse fasi della messa in servizio delle estensioni delle tratte;
- le chiusure delle tratte e i cantieri pianificati;
- le ulteriori richieste di tracce (possono essere prese in considerazione solo se l'attuale numero di tracce per genere di trasporto non è compromesso e se la loro qualità non ne risulta peggiorata).

Le parti interessate (Cantoni, operatori del settore, associazioni ecc.) sono consultate anteriormente alla prima dichiarazione di obbligarietà e alle modifiche sostanziali. Dato che in Svizzera non vi sono ancora gestori dell'infrastruttura indipendenti dalle imprese di trasporto ferroviario, l'UFT dirige la procedura di consultazione.

Il programma e i piani di utilizzazione della rete sono flessibili e intesi a favorire i miglioramenti

Con il programma di utilizzazione della rete e con i piani di utilizzazione della rete si garantiscono, se opportuno, fino all'anno di esecuzione sia le offerte pianificate nel trasporto di viaggiatori, collegate alle estensioni delle tratte, sia le capacità del traffico merci al loro livello originario di qualità. Entrambi gli strumenti non devono, tuttavia, impedire l'adozione di nuove e migliori strategie di orario e di singoli provvedimenti mirati. In ogni fase precedente l'attribuzione delle tracce è ancora possibile introdurre modifiche al programma o ai piani di utilizzazione della rete. Per queste modifiche si applicano in linea di massima le regole illustrate qui di seguito.

- I gestori dell'infrastruttura ferroviaria, le imprese di trasporto ferroviario, le imprese autorizzate⁷² e i Cantoni possono presentare richieste di modifica del programma o dei piani di utilizzazione della rete.
- Le modifiche che non peggiorano il numero e la qualità delle tracce esistenti possono essere accettate, senza processo formale di modifica, nell'orario degli anni di pianificazione interessati e nel programma o nel piano di utilizzazione della rete. L'UFT ne deve essere informato. Quest'ultimo verifica infatti che gli adeguamenti degli orari non peggiorino la pianificazione delle tracce esistenti per un genere di trasporto.
- In caso di controversia, prima di decidere il servizio competente sottopone per consultazione le ripercussioni delle richieste di modifica alle imprese interessate. Per entrambi gli strumenti la consultazione è diretta dall'UFT.
- Se la controversia non può essere risolta nell'ambito del programma di utilizzazione della rete, il Consiglio federale decide in merito a singole richieste. In questo caso vengono messi a confronto gli effetti della modifica e la gestione pianificata dei flussi del traffico.

⁷¹ RS 742.140.2

⁷² Cfr. art. 9a cpv. 4 Lferr, RS 742.101

- Se la controversia non può essere risolta nell’ambito dei piani di utilizzazione della rete, i gestori dell’infrastruttura sottopongono all’UFT per approvazione la loro proposta di risoluzione della controversia. Una modifica di questi piani con inevitabili ripercussioni sul programma di utilizzazione della rete non diventa valida senza l’approvazione del Consiglio federale sul cambiamento da apportare al suddetto programma.
- In conformità all’articolo 48b Lferr, il Consiglio federale presenta ogni quattro anni all’Assemblea federale un rapporto sullo stato dell’ampliamento e sulle modifiche necessarie del programma di sviluppo strategico (PROSSIF). In questa sede si analizzano prima di tutto le previsioni per il traffico merci. Scopo di questa verifica è ottenere un quadro chiaro dei bisogni in materia di tracce (dal punto di vista quantitativo e qualitativo) secondo la loro ripartizione geografica. Su questa base si controlla il programma di utilizzazione della rete e, se necessario, lo si modifica dopo aver consultato le parti interessate.

I nuovi strumenti permetteranno valutazioni più vincolanti e una maggiore trasparenza

I nuovi strumenti permetteranno di valutare meglio rispetto a oggi l’attribuzione delle tracce, la pianificazione delle tracce alla base dell’ampliamento della rete (garanzia degli investimenti) e l’efficace svolgimento del traffico. Sarà ancora possibile apportare modifiche all’utilizzazione della rete già decisa e il processo diventerà più trasparente. Il vantaggio apportato da una modifica verrà messo a confronto con quello risultante dalla pianificazione esistente e valutato nel caso singolo. Le competenze nell’attribuzione delle capacità ai diversi generi di trasporto saranno definite chiaramente.

1.2.3.3 Processo di pianificazione e concezione del traffico merci ferroviario

La concezione del traffico merci ferroviario stabilisce degli obiettivi

L’introduzione di un processo di pianificazione istituzionalizzato del traffico merci permetterà di realizzare le basi per una pianificazione coordinata degli impianti di questo settore e per la loro concertazione con lo sviluppo dell’infrastruttura ferroviaria. A questo proposito, andrà applicato lo strumento delle concezioni, così come è previsto all’articolo 13 della legge del 22 giugno 1979⁷³ sulla pianificazione del territorio (LPT). Mediante lo strumento delle concezioni la Confederazione elabora le basi per svolgere le sue attività d’incidenza territoriale.

La concezione serve inoltre da base decisionale per i diversi strumenti di finanziamento e, per logica, precede l’elaborazione del Piano settoriale dei trasporti.

La *concezione per gli impianti del traffico merci* e per la loro armonizzazione con lo sviluppo dell’infrastruttura ferroviaria sostituisce le attuali pianificazioni degli impianti del traffico merci con una visione sintetica e globale del traffico in questo settore. Essa si basa in particolare sugli interventi proposti per il traffico merci nel Progetto territoriale Svizzera:

- coordinare in modo ottimale lo sviluppo del sistema dei trasporti con lo sviluppo territoriale;
- migliorare l'integrazione a livello internazionale;
- combinare i punti forti dei diversi vettori;
- disporre di aree e tracce per le infrastrutture;
- sfruttare al meglio le infrastrutture e limitare le conseguenze negative;
- individuare le piazze per il trasbordo di merci e promuoverne uno sviluppo adeguato alle esigenze.

Le definizioni della concezione devono assumere prima di tutto la forma di scenari di riferimento. Importanti *elementi degli scenari di riferimento* della Confederazione nell'ambito della concezione per gli impianti del traffico merci sono:

- sviluppo delle *stazioni di smistamento*;
- sviluppo dei siti regionali di produzione, e soprattutto delle *stazioni team* per il TCCI;
- sviluppo degli *impianti di carico e scarico*;
- sviluppo degli *impianti di trasbordo per il TC* con l'indicazione del campo di attività e della capacità del rispettivo impianto;
- considerazioni sullo sviluppo dei *binari di raccordo*;
- considerazioni sul *fabbisogno di tracce per il traffico merci*, conforme al dimensionamento degli specifici impianti esistenti e previsti.

La concezione rappresenta lo sviluppo pianificato dei diversi impianti

Non è necessario che la concezione del traffico merci abbia la stessa profondità di analisi per tutti gli impianti. Quelli importanti, come i grandi terminali a livello nazionale e le stazioni di smistamento, devono essere chiaramente posizionati e presentati, con una buona illustrazione delle loro prospettive di sviluppo. La presentazione di piccoli impianti, come gli impianti di trasbordo per il TC e i binari di raccordo, deve essere effettuata sotto il profilo qualitativo per gli adeguamenti agli impianti esistenti, le integrazioni degli impianti di carico e scarico e l'indirizzo dato allo sviluppo. Per gli impianti previsti (ad es. impianti regionali di trasbordo per il TC) non deve essere indicato il sito preciso, bensì solo l'area preferita per la loro costruzione.

La concezione va messa in rapporto con l'orizzonte temporale necessario alla realizzazione degli impianti. Al contempo occorre stabilire lo scaglionamento del promovimento finanziario concesso dalla Confederazione nell'ambito del nuovo credito quadro previsto per i contributi d'investimento destinati a impianti di trasbordo per il TC e a binari di raccordo. Nella definizione della concezione e nelle sue modifiche è necessario garantire il coordinamento con gli altri strumenti federali e cantonali per la pianificazione del territorio. A seconda del loro impatto sulla pianificazione territoriale, gli impianti devono essere recepiti sia nel Piano settoriale dei trasporti, parte Infrastruttura ferroviaria, sia nei piani direttori dei Cantoni interessati e coordinati con gli altri ambiti di pianificazione.

La concezione viene aggiornata nell'ambito di una pianificazione continua

Il processo di pianificazione degli impianti del traffico merci e l'aggiornamento della concezione devono essere coordinati con il PROSSIF, per quanto riguarda i tempi e i contenuti, nell'ambito di una pianificazione continua. Insieme ai gestori dell'infrastruttura e con la collaborazione del settore e dei Cantoni, l'UFT integra sempre nella pianificazione pluriennale anche gli impianti del traffico merci.

La pianificazione continua deve seguire un processo sistematico e, per l'istanza pianificatrice, vincolante. Come avviene per la pianificazione del PROSSIF, anche la concezione del traffico merci deve essere aggiornata ogni 4–8 anni. Per quanto riguarda la pianificazione del PROSSIF e lo sviluppo degli impianti del traffico merci, questo aggiornamento si basa su studi concernenti l'evoluzione del traffico merci svizzero. Obiettivo di questi studi (o del loro costante aggiornamento) è la descrizione sia delle esigenze in materia di tracce secondo la loro ripartizione geografica sia del fabbisogno di impianti specifici per il traffico merci, pure differenziati per aree geografiche e capacità richieste. Nell'ottica della pianificazione continua, si analizza l'evoluzione delle aspettative del mercato degli ultimi anni e, sulla base di questo esame, si prevede il fabbisogno per i 10–20 anni successivi. Si devono condurre studi di previsione ed elaborare considerazioni sui piani di produzione previsti a medio e a lungo termine nel traffico merci ferroviario (ad es. suddivisione dei compiti tra TCCL, trasporto in treni completi nel traffico merci convenzionale e offerte del TC sotto forma di piani per treni completi e treni shuttle con fermata), dato che si tratta di componenti essenziali del processo di pianificazione. Si invitano i gestori dell'infrastruttura, le imprese di trasporto ferroviario, i committenti, gli spedizionieri, i Cantoni e le altre parti interessate a presentare le loro esperienze e le loro aspettative negli studi di previsione. L'UFT aggiorna poi la concezione del traffico merci e la sottopone per approvazione al Consiglio federale, previa discussione con le parti e i Cantoni interessati sui contenuti fondamentali e sulle previsioni per i successivi 4–8 anni, ossia fino al nuovo aggiornamento.

L'UFT coinvolge i Cantoni e il settore nel processo di pianificazione

L'elaborazione della concezione richiede il coinvolgimento sistematico e istituzionalizzato del settore e dei Cantoni. Questo principio viene sancito nella legge. Il comitato di esperti dell'UFT, istituito per l'elaborazione del presente progetto e formato da rappresentanti del settore, sarà sostituito da un gruppo di accompagnamento per lo sviluppo del traffico merci ferroviario, integrato da rappresentanti del mondo scientifico e dei Cantoni. In futuro la priorità dei lavori di questo organismo consisterà nella valutazione dello sviluppo del mercato del traffico merci ferroviario nonché nella pianificazione di questo tipo di trasporto. Per rendere i risultati di questi lavori accessibili a tutti i rappresentanti del settore e dei Cantoni, il DATEC o l'UFT organizzeranno conferenze annuali allo scopo di sottoporre a una discussione allargata con i suddetti rappresentanti l'attuale evoluzione del traffico merci ferroviario e gli indirizzi previsti dal Consiglio federale per la concezione.

Integrazione in un processo di pianificazione concernente tutti i vettori

In linea di massima è ipotizzabile un'estensione della pianificazione del traffico merci attraverso un apposito processo concernente tutti i vettori. Il processo di pianificazione istituzionalizzato qui proposto si fonda su previsioni per il traffico merci concernenti tutti i vettori e prende in considerazione gli sviluppi attesi nel traffico merci su rotaia e su strada, nonché nelle sue fasi iterative di pianificazione il

traffico merci stradale. In una fase successiva il processo di pianificazione potrebbe essere integrato in un analogo processo concernente tutti i vettori oppure essere considerato parte di quest'ultimo.

1.2.3.4 Promovimento finanziario degli impianti di trasbordo per il TC e dei binari di raccordo privati

Attraverso le convenzioni sulle prestazioni, la Confederazione concede *tuttora* ai gestori dell'infrastruttura contributi d'investimento e contributi d'esercizio per gli impianti del traffico merci dell'infrastruttura ferroviaria generale (stazioni di smistamento, impianti di smistamento e impianti di carico e scarico). A partire dal 2016, i fondi a tal scopo necessari provverranno interamente dal FInFer.

Tuttora, i contributi d'investimento per impianti privati di trasbordo del TC e per binari di raccordo privati provengono interamente dal FSTS, in conformità alla legge federale del 22 marzo 1985⁷⁴ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin).

Il presente progetto intende adeguare il promovimento alle nuove esigenze logistiche e armonizzarla con queste ultime. Sono proposti i *nuovi* elementi di incentivazione elencati qui di seguito.

- Il contributo della Confederazione per i costi della costruzione di impianti di trasbordo per il TC e di binari di raccordo ammonterà a un massimo del 60 per cento dei costi computabili per singola unità. Attualmente il promovimento dei binari di raccordo si aggira sul 40–60 per cento e quello degli impianti di trasbordo per il TC raggiunge al massimo l'80 per cento.
- Ai grandi terminali che svolgono una funzione gateway per la distribuzione delle merci in tutta la Svizzera può essere assegnata una quota federale più elevata pari a un massimo dell'80 per cento. Ciò a condizione che questo investimento abbia una portata nazionale per la politica dei trasporti e svolga un ruolo importante per un buon numero di operatori di mercato. Al contrario, per i piccoli impianti di trasbordo del TC, esclusivamente o prevalentemente utilizzati da un'unica impresa di logistica o di trasporti, la quota di promovimento deve essere ridotta all'odierno consueto livello per i binari di raccordo (40–60 %).
- Agli impianti di trasbordo per il TC e ai binari di raccordo si applicano criteri analoghi per la valutazione e il calcolo dell'ammontare dei contributi d'investimento. La procedura federale di cofinanziamento dei piccoli impianti deve essere semplificata.
- Per la valutazione e il calcolo del contributo federale possono essere costituite categorie con diverse quote di promovimento da parte della Confederazione. Queste categorie sono determinate soprattutto sulla base del piano per lo sviluppo degli impianti importanti per il traffico merci (cfr. n. 1.2.3.3). A questo proposito devono essere applicati criteri quali il volume degli inve-

⁷⁴ RS 725.116.2

stimenti, l'impatto sul traffico e sulla pianificazione territoriale, il contributo al trasferimento, la redditività in rapporto agli altri impianti ecc.

- Per principio l'interesse diretto per la realizzazione di un impianto è del proprietario o del gestore dell'impianto stesso. Si possono tuttavia ipotizzare situazioni in cui tale realizzazione corrisponde anche a un forte interesse di terzi (ad es. di un Cantone). Vi sono poi casi nei quali terzi beneficiano indirettamente della costruzione di un tale impianto. In entrambi i casi i terzi che ne traggono vantaggio devono essere coinvolti nel finanziamento.
- Ora i finanziamenti per i binari di raccordo e gli impianti di trasbordo per il TC in Svizzera vengono erogati esclusivamente sotto forma di contributi a fondo perso. I mutui, rimborsabili e perlopiù senza interessi, per gli investimenti negli impianti di trasbordo per il TC non hanno dato buoni risultati. La Confederazione si riserva tuttavia la possibilità di garantire in futuro anche i finanziamenti a fondo perso attraverso pegni immobiliari o garanzie bancarie. Ciò al fine di assicurare che i volumi di traffico annunciati siano effettivamente realizzati.
- Se possibile, i contributi federali sono legati alla verifica di un accesso alla rete senza discriminazioni. I progetti minori (specialmente i binari di raccordo) possono essere esentati da questa condizione; di conseguenza hanno però diritto a un promovimento inferiore. Per i progetti maggiori (soprattutto i grandi impianti di trasbordo per il TC) la Confederazione può collegare la verifica dell'accesso alla rete senza discriminazioni all'imposizione di oneri, decidendo modelli concreti di gestione o fissando un obbligo di pubblicazione per i prezzi del trasbordo. Alla CAF è attribuita la competenza di decidere nelle controversie in materia di accesso senza discriminazioni agli impianti privati del traffico merci.
- In linea di massima sono erogati contributi unicamente a investimenti in opere nuove o in ampliamenti, mentre al mantenimento della qualità provvedono i proprietari degli impianti. Ora i dispositivi dei binari di raccordo (ad es. gli scambi e la protezione contro il deragliamento) fanno parte dell'infrastruttura ferroviaria e sono finanziati nell'ambito delle convenzioni sulle prestazioni concluse con i gestori dell'infrastruttura. In casi particolari rimarrà possibile un'assunzione dei costi diversa, ad esempio quando, a causa di oneri applicati dall'autorità, il raccordato dovrà servirsi del raccordo ferroviario per i trasporti (ad es. per le centrali elettriche).
- I contributi agli impianti di trasbordo per il TC continueranno ad essere concessi sotto forma di mutui rimborsabili, se gli impianti sono costruiti all'estero e servono prevalentemente al trasferimento del traffico merci transalpino.

L'impiego di fondi è regolato attraverso crediti quadro

L'equiparazione tra il finanziamento dei binari di raccordo e quello degli impianti di trasbordo per il TC avrà come conseguenza che i crediti A4300.0141 per i terminali e A4300.0121 per i binari di raccordo, ora gestiti separatamente, saranno riuniti in un nuovo credito comune per gli impianti del traffico merci. Questo credito continuerà a essere finanziato sulla base della LUMin⁷⁵.

⁷⁵ RS 725.116.2

In futuro la gestione dei fondi federali per il promovimento di impianti di trasbordo per il TC e di binari di raccordo avverrà mediante crediti quadro secondo l'articolo 10 capoverso 5 dell'ordinanza del 5 aprile 2006⁷⁶ sulle finanze della Confederazione. L'ammontare dei crediti quadro e i contributi federali da pianificare in vista dei progetti sono determinati in base a una stima dei progetti prossimi o previsti in conformità al processo di pianificazione per il traffico merci (cfr. n. 1.2.3.3). Il credito quadro prevede anche progetti di terminali in Svizzera e all'estero per il trasporto transalpino.

I crediti quadro sono limitati nel tempo. Il primo credito quadro viene proposto con il messaggio relativo a questo progetto. Altri crediti quadro seguiranno ogni quattro od otto anni. Saranno richiesti insieme ai crediti d'impegno sulle fasi di ampliamento del programma di sviluppo strategico PROSSIF. Ciò avverrà per la prima volta con il messaggio sulla fase di ampliamento PROSSIF 2030, che sarà sottoposto all'esame del Parlamento entro il 2018.

Un decreto federale stabilisce il credito quadro per contributi d'investimento a favore del trasporto di merci ferroviario per gli anni 2016–2019

Per i contributi d'investimento agli impianti di trasbordo per il TC e ai binari di raccordo viene presentato un decreto federale concernente il primo credito quadro. Negli anni 2016–2019 tali contributi della Confederazione saranno interamente coperti da questo credito quadro. Esso non comprenderà quindi i progetti il cui finanziamento è stato o sarà assicurato dalla Confederazione prima del 2016.

È richiesto un credito quadro per un ammontare di 210 milioni di franchi che prevede fondi per diversi impianti di trasbordo del TC di cui si è discusso nell'ambito della conferenza sui terminali dell'UFT (cfr. n. 1.1.3.2) per arrivare a una posizione comune del settore. Oltre a ciò comprende fondi a favore sia di impianti di trasbordo per il TC destinati al trasferimento del traffico merci transalpino (anche all'estero) sia della costruzione e dell'ampliamento di binari di raccordo.

La seguente tabella presenta un riepilogo delle funzionalità dei progetti previsti, dei siti e delle aree probabili nonché delle capacità supplementari realizzate:

Tabella 5

Riepilogo degli impianti di trasbordo per il TC e dei binari di raccordo previsti nell'ambito del credito quadro 2016–2019

Funzionalità	Siti probabili	Capacità supplementari previste (per anno)
Grandi terminali del TC di importanza nazionale	Basilea-Nord, Weil: in fase di ultimazione (2 ^a tappa)	Battello-ferrovia: 170 000 TEU e ferrovia-ferrovia/strada: 50 000 TEU
Impianti di trasbordo per il TC con funzione di distribuzione a livello regionale	Svizzera orientale, Gäu, Limmattal	Ferrovia-strada: 300 000 TEU (totale)

⁷⁶ RS 611.01

Funzionalità	Siti probabili	Capacità supplementari previste (per anno)
Impianti di trasbordo del TC (estero) per il trasferimento del traffico merci transalpino	Milano Smistamento: 2 ^a tappa	Ferrovia-strada: 140 000 TEU
	Lombardia/Emilia-Romagna	Ferrovia-strada: 140 000 TEU (totale)
Binari di raccordo con e senza piccoli impianti di trasbordo	Diversi (nuove costruzioni e ampliamenti)	Almeno 12 000 tonnellate, 720 carri o 5000 TEU per impianto

Poiché la concezione da elaborare per il traffico merci ferroviario sarà disponibile solo al momento dell'entrata in vigore del decreto federale, non sono esclusi scostamenti tra quanto riportato nella tabella soprastante e la concezione stessa. Le informazioni relative alla concertazione del settore intrapresa nella conferenza sui terminali sono recepite e sviluppate nell'elaborazione della concezione.

1.2.3.5 Promovimento delle innovazioni tecniche

La Confederazione crea anche una base legale per il promovimento finanziario delle innovazioni tecniche del traffico merci su rotaia. Il sostegno alle innovazioni idonee avverrà sotto forma di contributi d'investimento. La Confederazione punta a promuovere le innovazioni tecniche più promettenti in termini di efficienza e rispetto delle risorse nella produzione.

Nuovi indirizzi per le applicazioni pilota e l'accelerazione dei processi di migrazione

Il processo di elaborazione di nuovi prodotti attraversa fasi perlopiù diverse a partire dalla ricerca di base e dagli studi di progetti passando per test e applicazioni pilota fino ad arrivare all'immissione sul mercato. Riteniamo che, nell'ambito del presente progetto, non sia necessario uno speciale promovimento della ricerca di base, dato che in questo settore esistono già diversi strumenti federali di incentivazione⁷⁷. Per la fase di immissione sul mercato la Confederazione prevede già la concessione di finanziamenti iniziali (cfr. n. 1.2.3.7). Pertanto, i contributi d'investimento per le innovazioni tecniche saranno impiegati in modo mirato per test e applicazioni pilota, nonché per accelerare processi tecnici di migrazione. La Confederazione sostiene così lo sviluppo di soluzioni tecniche atte a favorire la maturità dei prodotti e un'utilizzazione sul mercato possibilmente ampia, qualora siano molto promettenti per il futuro traffico merci ferroviario.

Nel traffico merci ferroviario fortemente interconnesso, spesso le innovazioni possono esplicitare appieno le loro potenzialità solo se sono applicate in modo molto esteso e standardizzato a gran parte del materiale rotabile impiegato e dei processi produttivi. È raro che l'impiego non coordinato di innovazioni da parte di singoli operatori apporti un grosso vantaggio, poiché il materiale rotabile deve essere quasi sempre utilizzato in modo flessibile e i processi di produzione devono essere il più possibile standardizzati. Il finanziamento del processo tecnico di migrazione accele-

⁷⁷ Vedi ad es. il portale Internet della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI), www.kti.admin.ch.

rerà il passaggio a nuovi standard affinché l'innovazione sviluppi rapidamente tutte le sue potenzialità.

Accompagnamento istituzionalizzato da parte di esperti del settore e del mondo scientifico

Tenuto conto dell'elevata interconnessione delle offerte nel traffico merci su rotaia, le innovazioni, da cui si attendono notevoli vantaggi per il mercato di questo genere di trasporto, devono essere coordinate tra i diversi operatori del settore. Per organizzare questo necessario coordinamento, il Consiglio federale prevede un accompagnamento istituzionalizzato del promovimento delle innovazioni tecniche da parte di un apposito gruppo per lo sviluppo del traffico merci ferroviario, composto di rappresentanti del settore e del mondo scientifico. Compito di questo gruppo di accompagnamento è l'analisi e l'identificazione delle innovazioni tecniche in grado di apportare progressi in materia di produttività del traffico merci ferroviario attraverso i necessari cambiamenti. Una volta che queste innovazioni sono state identificate, il Consiglio federale propone che, nell'ambito del preventivo, siano previsti fondi per finanziare test e applicazioni pilota nonché processi tecnici di migrazione.

Il Consiglio federale valuterà l'efficacia del promovimento finanziario delle innovazioni tecniche al più tardi dieci anni dopo l'entrata in vigore della revisione della legge sul trasporto di merci e sottoporrà all'esame dell'Assemblea federale un rapporto sulla validità di questo strumento di promovimento.

1.2.3.6 Restituzione della TTPCP nel percorso iniziale e finale del TC

È garantita la restituzione della TTPCP

La Confederazione garantisce la restituzione della TTPCP nel percorso iniziale e finale del TC considerandola un elemento della strategia globale. La restituzione accordata alle imprese del trasporto stradale riduce l'onere di questa tassa nel percorso iniziale e finale del TC. Per ogni trasbordo viene infatti restituito un importo massimo della TTPCP corrisposta a seconda della dimensione del contenitore (container, casse mobili e semirimorchi). Il Consiglio federale intende verificare le concrete modalità di utilizzazione di questo strumento e adeguare le disposizioni esecutive, qualora si individuino potenziali di miglioramento (ulteriore differenziazione degli importi da restituire a seconda dei tipi di contenitori e maggiore flessibilità riguardo alle dimensioni dei contenitori).

1.2.3.7 Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci

La Confederazione partecipa alle ordinazioni dei Cantoni

La Confederazione può partecipare all'ordinazione di prestazioni nel traffico merci ferroviario effettuata dai Cantoni. L'aiuto finanziario della Confederazione non può superare l'importo del contributo cantonale.

I Cantoni sono responsabili dello svolgimento dell'ordinazione, poiché sono i soli a poter valutare adeguatamente se l'ordinazione di un'offerta non redditizia o il mantenimento di tale offerta sia opportuno e necessario a livello regionale. Con queste

ordinazioni mirate, Confederazione e Cantoni sono in grado di garantire un'offerta confezionata su misura per l'attuale situazione di mercato e per le condizioni locali. L'impegno della Confederazione è rivolto principalmente alla compensazione dei costi più elevati delle prestazioni di trasporto nelle regioni di montagna e al collegamento delle zone industriali al traffico merci su rotaia. Entrambi gli obiettivi sono prioritari per i Cantoni. Questo modo di procedere garantisce una suddivisione dei compiti coordinata anche a livello regionale tra i vettori del trasporto di merci.

Il contributo della Confederazione è condizionato da una decisione del Parlamento del rispettivo Cantone per il promovimento del traffico merci ferroviario. Il promovimento si basa, se possibile, su una strategia del traffico merci a livello cantonale o su un programma del traffico merci nell'ambito della pianificazione direttrice. Queste strategie cantonali devono essere concertate con la concezione della Confederazione per lo sviluppo degli impianti del traffico merci (cfr. n. 1.2.3.3). I Cantoni possono effettuare altre ordinazioni sotto la propria responsabilità e senza la partecipazione finanziaria della Confederazione.

Per nuove offerte nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale si possono accordare finanziamenti iniziali limitati nel tempo

La Confederazione eroga contributi limitati nel tempo per le offerte in fase di avvio nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, puntando in particolare alle offerte del traffico interno (non transalpino). Questi trasporti sono nuovi, oppure erano svolti finora sulla strada, e quindi aprono nuovi segmenti di mercato al trasporto di merci su rotaia. Non hanno diritto al promovimento i trasporti che rappresentano solo una nuova soluzione logistica per le offerte già esistenti del traffico merci ferroviario. Di conseguenza sono esclusi dal promovimento i trasferimenti delle offerte TCCI nel TC. Sono esclusi anche gli aumenti di volume dovuti a ragioni puramente congiunturali.

Il finanziamento iniziale limitato a una durata massima di tre anni non è prorogabile. Si può ottenere presentando un piano aziendale che illustri in modo convincente le misure che si intendono adottare per mantenere l'autonomia finanziaria dell'offerta dopo la scadenza del termine dei tre anni.

Il contributo federale alla nuova offerta in campo ferroviario viene definito in via preliminare sulla base del deficit previsto per l'anno di contribuzione a seguito dell'aumento sia dei costi che del rischio collegato all'utilizzazione durante la fase di immissione del prodotto sul mercato.

Nuova strutturazione del promovimento finanziario attraverso la soppressione dei contributi d'esercizio

I contributi d'esercizio attualmente accordati al TCCI e al TC interno, dapprima applicati sotto forma di abbassamento dei costi delle prestazioni offerte, saranno gradualmente ridotti durante un periodo transitorio per essere poi definitivamente aboliti tre anni dopo l'entrata in vigore della revisione della LTM.

Per il 2014 sono preventivati contributi d'esercizio pari a 28,3 milioni di franchi per il TCCI e il TC sulla rete a scartamento normale e a 6 milioni di franchi per il traffico merci sulla rete a scartamento metrico. Con l'adozione dei nuovi strumenti, questi contributi d'esercizio saranno progressivamente ridotti da 34 milioni complessivi a 22 milioni di franchi. Dei rimanenti 12 milioni di franchi, si prevede che circa 6 continueranno a essere riservati al traffico merci sulle ferrovie a scartamento metri-

co. In questo modo la Confederazione potrà partecipare alle ordinazioni dei Cantoni. Si può ritenere infatti che i Cantoni continueranno a ordinare queste offerte se anche la Confederazione parteciperà all'ordinazione. I circa 6 milioni di franchi annui restanti sono destinati ad altre ordinazioni con i Cantoni e ai finanziamenti iniziali.

Le indennità per i trasporti import/export marittimi saranno abolite già alla fine del 2015. Da tale data i traffici a lunga distanza nel TC dai porti del Mare del Nord dovranno fare a meno delle indennità.

1.2.3.8 Ulteriore sviluppo di FFS Cargo in qualità di principale fornitore di servizi nel traffico merci ferroviario

Le FFS saranno esonerate dall'obbligo di fornire prestazioni nel traffico merci

Secondo l'articolo 3 LFFS⁷⁸ i servizi del traffico merci rientrano fra i compiti chiave delle FFS. Al contempo, nell'ambito delle convenzioni sulle prestazioni con le FFS sono concordati anche orientamenti strategici nel settore del trasporto merci. A questo proposito, nel presente progetto vengono proposte le seguenti modifiche:

1. il traffico merci non sarà più sancito come compito chiave nella LFFS, ma sarà recepito come norma potestativa per l'offerta di prestazioni del trasporto di merci;
2. attraverso un'apposita disposizione nella LFFS, la Confederazione garantisce che la decisione riguardante la sospensione del sistema TCCI o a parti essenziali di questa offerta debba essere presentata all'assemblea generale (ossia al Consiglio federale); ciò allo scopo di permettere una valutazione politica di questa decisione di rinuncia e di garantire perlomeno che essa possa divenire effettiva solo una volta trascorso un termine adeguato⁷⁹.

1.2.3.9 Semplificazione delle disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei binari di raccordo e degli impianti di trasbordo per il TC

La LTM disciplina in modo nuovo le questioni concernenti i binari di raccordo

A proposito dei binari di raccordo occorre introdurre semplificazioni di tipo giuridico. L'attuale legge federale del 5 ottobre 1990⁸⁰ sui binari di raccordo ferroviario sarà integrata nella LTM. Diverse disposizioni sulla costruzione e l'esercizio dei binari di raccordo necessitano di una semplificazione. Le disposizioni dettagliate di cui all'articolo 2 della legge sui binari di raccordo ferroviario non sono più indispensabili. Ove necessario, i termini specialistici sono ora descritti nelle rispettive disposizioni di legge. L'idea di base, secondo la quale occorre pianificare e garantire gli impianti del traffico merci anche dal punto di vista della pianificazione del territorio, viene mantenuta. Tuttavia non è più definita come requisito vincolante, tanto più che nella prassi non si è affermata l'idea della legge del 1990 che prevedeva di approva-

⁷⁸ RS 742.31

⁷⁹ Cfr. art. 10 cpv. 2 LFFS, RS 742.31

⁸⁰ RS 742.141.5

re la costruzione di nuovi binari di raccordo soprattutto mediante piani di utilizzazione. Aveva e ha tuttora un'importanza maggiore la licenza edilizia prevista dal diritto cantonale. Il nuovo disciplinamento è più semplice e chiaro.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Principi e obiettivi

I compiti della Confederazione sono definiti secondo principi e obiettivi chiari

I principi e gli obiettivi sono i pilastri della strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Gli strumenti proposti mirano innanzitutto all'attuazione dei principi e al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge. Tali obiettivi e principi stabiliscono il quadro per la definizione degli strumenti di promovimento del traffico merci ferroviario e per la loro impostazione. Inoltre tengono conto della necessità di conciliare i fondamentali meccanismi di mercato e gli obiettivi statali. Questi principi e obiettivi indicano con chiarezza i compiti della Confederazione.

Motivazione dell'obiettivo 1: condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci e per un'efficace concertazione dei diversi vettori di trasporto

Per quanto concerne il mercato del traffico merci su rotaia, la Confederazione si concentra in primo luogo sulla definizione di condizioni quadro favorevoli, prestando particolare attenzione allo sviluppo sostenibile del trasporto di merci, all'approvvigionamento del Paese e all'efficace coordinamento dei vettori. Attraverso la loro cooperazione, questi ultimi devono integrarsi adeguatamente, sostenersi a vicenda e sfruttare al meglio le scarse capacità infrastrutturali ripartendole fra strada e rotaia.

Nella formulazione degli obiettivi non è previsto un ampliamento dell'attuale quadro finanziario per il promovimento del traffico merci su rotaia. Si dovranno invece adeguare e coordinare dal punto di vista concettuale le misure esistenti. La Confederazione promuove oggi il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale con un importo annuo (a seconda dell'anno di riferimento) compreso tra 70 e 110 milioni di franchi, senza contare il finanziamento per gli impianti di smistamento e di carico e scarico attraverso la Convenzione sulle prestazioni con le FFS SA. Gli strumenti di promovimento decisi nell'ambito della strategia globale devono essere adeguati nell'impostazione e nel calcolo (punti chiave degli strumenti) per essere conformi ai principi proposti ed essere quindi impiegati in modo mirato. In passato questo adeguamento concettuale, sostanzialmente a sé stante, non ha avuto luogo.

Motivazione dell'obiettivo 2: infrastruttura ferroviaria adeguata al fabbisogno e impianti idonei per il traffico merci

Lo Stato favorisce la disponibilità di infrastrutture generali per il trasporto, indispensabili per un'offerta di traffico merci funzionale ed efficiente. Siamo dell'avviso che assicurare il finanziamento a lungo termine delle infrastrutture necessarie sia importante per garantire l'approvvigionamento. Ciò vale sia per la rete ferroviaria che per quella stradale. A tale proposito, per il traffico su rotaia si ricorre agli strumenti di controllo e finanziamento della Lferr e, in futuro, alla pianificazione PROSSIF

decisa nell'ambito del FAIF. Nel PROSSIF la pianificazione delle capacità per il traffico viaggiatori e merci avviene su una base di parità.

La Confederazione continuerà a garantire un sostegno finanziario per gli impianti del traffico merci laddove vi sono le possibilità di raggruppamento necessarie per lo sfruttamento delle offerte e una struttura adatta al trasporto di merci per ferrovia o in combinazione ferrovia/strada e battello/ferrovia. In termini di infrastrutture si potranno così creare presupposti ottimali per lo sviluppo del traffico merci su rotaia.

Lo Stato non deve solo mettere a punto infrastrutture adeguate, ma anche garantire le capacità pianificate fino all'effettiva utilizzazione. Questo compito non può essere lasciato ai soli gestori delle infrastrutture poiché la rete ferroviaria svizzera è utilizzata in modo sostanzialmente congiunto per il trasporto di merci e passeggeri. Date le scarse capacità infrastrutturali, la ponderazione degli interessi fra traffico merci e traffico viaggiatori si presenta sempre più come una responsabilità politica. Con il presente progetto, quindi, il compito di attuare un processo di pianificazione istituzionalizzato per il traffico merci e di garantire le capacità per i diversi generi di trasporto viene attribuito alla Confederazione.

Motivazione dell'obiettivo 3: accesso senza discriminazioni

Le infrastrutture ferroviarie e gli impianti per il traffico merci rivelano appieno le loro potenzialità solo quando sono accessibili a tutti gli interessati per un'utilizzazione alle stesse condizioni. Già oggi la CAF svolge un'azione di sorveglianza affinché vi sia un accesso senza discriminazioni all'infrastruttura ferroviaria, comprendente anche gli impianti di smistamento, le stazioni team e gli impianti di carico e scarico. Per gli impianti di trasbordo del TC e i binari di raccordo privati, che non appartengono all'infrastruttura ferroviaria pubblica, finora la Confederazione ha chiesto l'accesso senza discriminazioni nell'ambito dei cofinanziamenti promessi. Non è stato però possibile garantire una sufficiente vigilanza del rispetto di tale richiesta. In futuro la CAF dovrà occuparsi anche degli impianti privati.

Motivazione dell'obiettivo 4: autonomia finanziaria delle offerte di trasporto e relative deroghe

In linea di massima, anche nel traffico merci ferroviario le prestazioni di trasporto devono essere fornite in modo finanziariamente autonomo. Una deroga al principio di copertura dei costi può essere tollerata solo in casi eccezionali, quando aspetti di politica regionale sono considerati più importanti oppure quando vengono individuati ostacoli specifici all'immissione sul mercato. Il promovimento finanziario delle offerte deve essere possibile quando i Cantoni o le regioni, per motivi importanti, intendono mantenere certe offerte nel traffico merci ferroviario, ad esempio per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento durante tutto l'anno nelle regioni di montagna o nei poli di sviluppo industriale. In questi casi la Confederazione deve poter partecipare all'ordinazione delle offerte e sostenere i Cantoni nel garantire le prestazioni in questo settore.

Occorre altresì mantenere la possibilità di un sostegno federale limitato nel tempo per singole offerte ancora in fase iniziale. Ciò vale anche per il sostegno finanziario di investimenti per innovazioni tecniche, qualora si possano così mettere a punto offerte di trasporto su rotaia sostenibili e finanziariamente autonome.

Gli obiettivi respinti sono già stati illustrati al numero 1.2.2.2.

1.3.2

Scelta degli strumenti di promovimento per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale

La Confederazione stabilisce le condizioni quadro per il traffico merci stradale e ferroviario

Gli strumenti fondamentali della strategia globale per il promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale sono costituiti dalle condizioni quadro per il traffico merci offerte dalla Confederazione:

- conferma attraverso il presente progetto delle condizioni quadro vigenti per il traffico merci stradale;
- garanzia delle capacità del traffico merci e viaggiatori su un'infrastruttura ferroviaria limitata con i nuovi strumenti «programma di utilizzazione della rete» e «piano di utilizzazione della rete»;
- messa a punto di una pianificazione coordinata degli impianti del traffico merci e della loro integrazione nell'infrastruttura ferroviaria nell'ambito della concezione del traffico merci su rotaia;
- garanzia di un accesso agli impianti senza discriminazioni.

La Confederazione favorisce l'offerta del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale attraverso misure concrete

Lo sviluppo dell'offerta nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale è inoltre favorito dalle seguenti misure:

- la Confederazione sostiene la costruzione e l'ampliamento degli impianti del traffico merci con contributi che variano dal 40 e al 60 per cento dei costi computabili; nel caso degli impianti di trasbordo per il TC di importanza nazionale per la politica dei trasporti (grandi terminali), il promovimento può essere aumentato fino all'80 per cento; per gli impianti del traffico merci appartenenti all'infrastruttura ferroviaria pubblica (ad es. stazioni di smistamento e impianti di carico e scarico), la quota federale è sempre pari al 100 per cento;
- l'infrastruttura ferroviaria e gli impianti che ne fanno parte, ad esempio quelli di smistamento, possono essere utilizzati dal traffico merci a costi marginali;
- la restituzione della TTPCP viene mantenuta;
- la Confederazione può promuovere le innovazioni tecniche qualora esse contribuiscano in modo sostenibile a una produzione più efficiente e rispettosa delle risorse.

Molti investimenti e offerte non sarebbero realizzati senza l'impegno della Confederazione

Tutti questi strumenti costituiscono un presupposto per offerte efficaci nel traffico merci nazionale su rotaia. Non solo consentono prezzi competitivi e qualità elevata, ma, ove possibile, assicurano anche la necessaria concorrenza tra fornitori di servizi attraverso la garanzia di un accesso all'infrastruttura senza discriminazioni. La maggior parte degli impianti del traffico merci ferroviario non verrebbe realizzata se ciò dependesse dalle sole risorse del mercato, poiché investimenti così cospicui

comportano spesso un rischio troppo elevato per un finanziamento con soli fondi privati. I volumi di traffico merci hanno una programmazione a breve termine, mentre gli impianti richiedono dai 10 ai 50 anni per essere ammortizzati. Ognuno di questi strumenti di promovimento è necessario per continuare a garantire un'offerta adeguata nel trasporto di merci per ferrovia, evitare un trasferimento dalla rotaia alla strada e far sì che l'aumento del traffico merci atteso per il futuro non avvenga esclusivamente sulla strada. Il traffico merci ferroviario deve contribuire anche in futuro a sgravare l'ambiente e le infrastrutture stradali svizzere, cosa che, nel confronto internazionale, avviene già in misura notevole.

Due strumenti supplementari devono permettere *in via sussidiaria* alla Confederazione e ai Cantoni di apportare determinate correzioni alle offerte finanziariamente autonome delle imprese. Ciò si rende necessario quando l'approvvigionamento auspicato a livello politico per tutte le regioni e la sostenibilità del traffico merci non si concretizzano:

- partecipazione della Confederazione alle ordinazioni di offerte del traffico merci effettuate dai Cantoni,
- contributi d'esercizio limitati nel tempo per la realizzazione di nuove offerte che sono in grado di aprire il trasporto di merci su rotaia a nuovi segmenti di mercato.

La riformulazione dell'attuale compito chiave delle FFS, ossia il traffico merci, in una disposizione potestativa per l'offerta di prestazioni in questo settore va intesa come misura di accompagnamento in quanto sostiene l'orientamento delle FFS verso l'autonomia finanziaria nel traffico merci. Oltre a ciò, la procedura di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di binari di raccordo e impianti di trasbordo per il TC deve essere semplificata e le competenze di Confederazione, Cantoni e Comuni devono essere definite in modo più chiaro.

1.3.3 Strumenti respinti

La Confederazione non vuole una chiusura del mercato e un superamento del quadro finanziario attuale

La scelta degli strumenti per il promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale dipende dagli obiettivi definiti. Il perseguimento di un concreto obiettivo di trasferimento o la definizione di un'offerta di base nel traffico merci su rotaia comporterebbe un insieme di strumenti capaci di incidere in modo molto più ampio e profondo sulle condizioni di mercato e sulla suddivisione dei ruoli tra strada e rotaia.

Con la definizione – e di fatto l'ordinazione – di un approvvigionamento di base nel traffico merci ferroviario (in particolare nel TCCI) dovrebbero essere fissati anche i diritti e gli obblighi dei fornitori di servizi. In ultima analisi la Confederazione dovrebbe determinare i ruoli e i compiti delle singole imprese per quanto riguarda l'ordinazione. Ciò porterebbe a una chiusura del mercato: nell'ambito di una procedura di aggiudicazione, la stessa Confederazione dovrebbe infatti stabilire a chi sarebbe ordinata la prestazione. Le imprese del traffico merci ferroviario dovrebbero presentare le loro offerte alla Confederazione e illustrare le modalità di fornitura dell'offerta di base auspicata. Una simile gestione del sistema implicherebbe una protezione del settore TCCI in termini di accesso al mercato.

La Confederazione dovrebbe indennizzare i costi non coperti dell'offerta ordinata. Se tale ordinazione oltrepassasse l'offerta odierna, verrebbe superato l'attuale quadro finanziario, che deve essere inteso come limite massimo di un futuro promovimento. Al contempo, a causa della chiusura del mercato, diminuirebbero gli incentivi per prodotti e prezzi attrattivi nonché per processi innovativi. Di conseguenza, questa variante non rappresenta un'opzione valida nemmeno per quanto riguarda il mantenimento della neutralità rispetto al preventivo e la garanzia di funzioni fondamentali del mercato.

L'idea di un'offerta definita, ordinata e pagata dalla Confederazione è stata quindi respinta per motivi politico-finanziari.

La mozione richiede una strategia globale per il traffico merci ferroviario; una strategia per tutti i vettori di trasporto apporterebbe uno scarso valore aggiunto

Anche con l'obiettivo di una strategia globale concernente tutti i vettori di trasporto rimarrebbero le attuali condizioni quadro generali per il traffico merci su strada e i provvedimenti proposti nel presente progetto per il traffico merci ferroviario. La gamma di provvedimenti dovrebbe essere integrata con i campi d'intervento supplementari identificati per il traffico merci su strada.

1.3.4 Motivazioni per i nuovi strumenti

1.3.4.1 Programma di utilizzazione della rete e piano di utilizzazione della rete

Il traffico merci necessita di tracce più numerose e più attrattive

La disponibilità spazio-temporale dell'infrastruttura necessaria per un traffico merci ferroviario interessante e di elevata qualità è un elemento centrale del progetto. Passi importanti in questa direzione sono già stati compiuti nell'ambito del progetto FAIF⁸¹ e della relativa pianificazione PROSSIF, anche se sussistono lacune nella garanzia delle capacità pianificate per il traffico merci e viaggiatori. Nei prossimi anni, prima che il PROSSIF abbia ripercussioni sugli anni d'orario, esisteranno ancora carenze e problemi di capacità per il traffico merci. Il problema non sta solo nel numero delle tracce a disposizione, ma anche nella loro qualità e disponibilità temporale. Tra le richieste più urgenti presentate in occasione dei diversi colloqui con rappresentanti del settore vi è proprio quella di garantire e migliorare la disponibilità dell'infrastruttura. Oggi a influire direttamente su questa disponibilità di tracce per il traffico merci sono i seguenti fattori:

1. su molte tratte esistono carenze di capacità; nelle ore di punta i treni del traffico merci e viaggiatori determinano già uno sfruttamento completo;
2. nell'accesso alla rete il traffico viaggiatori cadenzato ha la priorità rispetto al traffico merci (art. 9a Lferr⁸²); va notato che, in virtù della Lferr, il Consiglio federale ha il diritto di autorizzare deroghe all'ordine di priorità in considerazione delle esigenze dell'economia nazionale e della pianificazione del territorio;

⁸¹ FF 2012 1283

⁸² RS 742.101

3. le tracce necessarie per il traffico merci, originariamente pianificate in relazione a progetti infrastrutturali, sono spesso sostituite o spostate in orari marginali per effetto di progetti legati al traffico viaggiatori;
4. i treni merci sono più lenti rispetto ai treni viaggiatori del traffico a lunga distanza e spesso non raggiungono la velocità massima su singoli segmenti di tratta; a pari velocità, i due tipi di traffico avrebbero a disposizione molte più tracce rispetto a oggi.

Per una produzione a basso costo è indispensabile ottimizzare l'impiego dei veicoli e del personale viaggiante. Se le tracce disponibili per il traffico merci sono concentrate in poche ore della fascia notturna e non di punta, risulta impossibile un impiego ragionevole del personale e dei veicoli necessari per le offerte del traffico merci. La produzione diventa quindi molto più costosa.

I nuovi strumenti di pianificazione garantiscono in modo sistematico e vincolante le tracce per il traffico merci

Sulla base del decreto FAIF⁸³ il Parlamento decide tra l'altro in merito all'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria e alle relative risorse. Nelle fasi di ampliamento pianificate si tiene conto anche del traffico merci. La pianificazione – sotto forma di orari della rete o del sistema – prevede tracce orarie su tutte le tratte importanti per una produzione efficiente nel traffico merci ed è basata sulle più recenti previsioni del traffico e sulle altre informazioni a disposizione dell'UFT. Oggi questi orari della rete o del sistema non sono vincolanti. Con il programma di utilizzazione della rete a lungo termine e i piani di utilizzazione della rete il presente progetto intende conferire un carattere vincolante alla pianificazione delle tracce e alla relativa ripartizione tra i diversi generi di trasporto, così da assicurare il numero e la qualità di tracce necessari per il traffico merci e viaggiatori nei differenti periodi di pianificazione fino all'esecuzione nel rispettivo periodo d'orario. Ciò dà sicurezza agli investimenti e, a lungo termine, può permettere migliori possibilità di produzione per il traffico merci ferroviario.

1.3.4.2 Processo di pianificazione e concezione del traffico merci ferroviario

Gli impianti del traffico merci vanno pianificati nell'ambito di una visione globale e di un processo istituzionalizzato

In linea di massima, oggi le imprese attive nel traffico merci e i committenti pianificano i loro impianti per il traffico merci in modo autonomo, mentre l'UFT esamina singolarmente le richieste di contributi federali nell'ambito del promovimento finanziario effettuato dalla Confederazione. La soluzione attuale non permette di verificare, ad esempio, se le tracce necessarie per la realizzazione dei volumi di traffico siano disponibili e se progetti diversi non puntino sugli stessi trasporti, ragion per cui i progetti presentati alla Confederazione con le domande di finanziamento potrebbero essere troppi o mal dimensionati.

La pianificazione estesa a tutte le imprese e il coordinamento dello sviluppo degli impianti in un processo istituzionalizzato possono apportare miglioramenti decisivi.

⁸³ FF 2013 4003

I fondi disponibili possono essere concentrati su infrastrutture adeguate per tutti i soggetti coinvolti. Ogni investimento deve sottostare ad analoghi criteri di costi e benefici. Nella definizione dei progetti più idonei è inoltre importante avere una visione d'insieme dell'evoluzione del traffico merci (previsioni e piani di produzione) negli anni a venire.

La concezione del traffico merci su rotaia rappresenta attraverso scenari di riferimento l'evoluzione perseguita

Il risultato di questo processo istituzionalizzato è costituito dall'elaborazione e dall'aggiornamento di una concezione, come prevista all'articolo 13 LPT⁸⁴, che ha lo scopo di gestire lo sviluppo dei principali impianti del traffico merci e di coordinarlo con l'evoluzione dell'infrastruttura ferroviaria. Elemento essenziale di questa concezione sono gli scenari di riferimento progettati in base alle previsioni del traffico merci e all'analisi dei possibili piani di produzione. Gli scenari di riferimento rappresentano l'offerta auspicata di tracce nel traffico merci, gli impianti di smistamento, gli impianti di trasbordo per il TC e quelli specifici del traffico merci. Questi scenari mostrano le necessità di base e, caso per caso, l'insediamento geografico o la distribuzione – ovviamente basata sugli impianti esistenti – con i relativi potenziali di sviluppo. L'assegnazione dei contributi federali può così essere orientata agli obiettivi posti dalla Confederazione.

Nello stesso tempo, grazie al processo di pianificazione istituzionalizzato e al suo inserimento in una concezione, gli interessi del traffico merci ferroviario possono essere tenuti in considerazione nell'ambito della pianificazione territoriale. Elementi della suddetta concezione confluiscono nel Piano settoriale dei trasporti e nei piani direttori cantonali, il che consente la messa a disposizione di superfici per impianti di grandi dimensioni e rilevanti per l'offerta nazionale o regionale nel traffico merci su rotaia. Il collegamento degli impianti all'infrastruttura dei trasporti deve essere ottimale.

1.3.4.3 Promovimento finanziario degli impianti di trasbordo per il TC e dei binari privati di raccordo

La parità di trattamento dei richiedenti è meglio garantita

Già oggi la Confederazione versa contributi finanziari per la costruzione e l'ampliamento sia di impianti di trasbordo per il TC sia di binari di raccordo. Con il presente progetto le condizioni e i criteri per l'assegnazione sono equiparati e i crediti a preventivo riuniti per essere gestiti e regolati in modo congiunto nell'ambito di un credito quadro⁸⁵. Resta invariato il promovimento finanziario di impianti di trasbordo per il TC all'estero che favoriscono il trasferimento del traffico transalpino.

I vantaggi di questa armonizzazione sono molteplici:

- per il promovimento di impianti di trasbordo per il TC e di binari di raccordo valgono gli stessi obiettivi superiori; affinché i contributi d'investimento

⁸⁴ RS 700

⁸⁵ Sono interessati gli attuali crediti a preventivo A4300.0121 (binari di raccordo) e A4300.0141 (terminali).

siano meglio orientati a questi obiettivi, le condizioni e i criteri di assegnazione devono essere adeguati;

- ogni impianto di trasbordo dispone di uno o più binari di raccordo; disparità di trattamento all'interno di una domanda provocano onerosi problemi di delimitazione;
- l'iter amministrativo è semplificato e l'esame delle richieste meglio fondato;
- la parità di trattamento (non l'equiparazione) dei richiedenti è meglio garantita; tuttavia le quote federali possono ancora variare; l'importanza per i trasporti, i rischi del finanziamento, le dimensioni dell'impianto, i vantaggi per terzi nonché l'apertura e le possibilità di accesso da parte di terzi sono tutti elementi che concorrono al calcolo della quota federale; i contributi della Confederazione destinati a impianti di trasbordo per il TC di importanza nazionale per la politica dei trasporti possono arrivare a un massimo dell'80 per cento (invece del 60 % normalmente previsto); i grandi terminali necessitano di notevoli capitali e non potrebbero essere realizzati senza questi maggiori contributi da parte della Confederazione;
- la regolazione dei fondi federali attraverso un credito quadro pluriennale e la loro gestione in un'unica voce di credito comporta vantaggi per impianti di trasbordo del TC e binari di raccordo; rinvii di programmi, maggiori o minori costi motivati per un impianto e ritardi nell'avanzamento dei lavori di costruzione possono essere meglio compensati all'interno di una voce del preventivo più ampia; il calcolo del credito quadro dipende dagli impianti di trasbordo per il TC e dai binari di raccordo previsti nella concezione per il traffico merci ferroviario.

In futuro tutti i contributi d'investimento saranno concessi a fondo perso

In futuro i contributi per impianti di trasbordo del TC e binari di raccordo saranno concessi esclusivamente sotto forma di contributi a fondo perso. L'attribuzione di mutui non ha dato i risultati sperati. A causa dell'evoluzione del mercato i gestori di impianti di trasbordo per il TC spesso non sono in grado di rimborsare i mutui. Di conseguenza gli oneri amministrativi per la gestione degli stessi sono elevati.

Con l'armonizzazione dei criteri e delle condizioni per l'assegnazione di aiuti agli investimenti per impianti di trasbordo del TC e per binari di raccordo vengono meno gli attuali contributi della Confederazione per il rinnovamento e il risanamento dei binari di raccordo già esistenti. In compenso, dal punto di vista finanziario lo scambio di raccordo entra a far parte dell'infrastruttura ferroviaria e viene finanziato attraverso le convenzioni sulle prestazioni concluse con i gestori dell'infrastruttura (per un importo complessivo di circa 5 milioni di franchi l'anno). In caso di rinnovamento di un impianto di raccordo, gli scambi rappresentano di gran lunga l'investimento più consistente. Il cambiamento dovrebbe così risultare sostenibile per i proprietari di binari di raccordo e facilitare altresì sia la semplificazione e la trasparenza degli strumenti di promovimento sia la ripartizione dei compiti tra gestori dell'infrastruttura e proprietari dei binari di raccordo. Tuttavia i raccordati devono poter essere chiamati a partecipare finanziariamente allo smantellamento di questi binari, poiché la rimozione definitiva di un binario di raccordo è in primo luogo una decisione del suo proprietario.

1.3.4.4 Promovimento delle innovazioni tecniche

La Confederazione sostiene le innovazioni tecniche mediante contributi per investimenti

Gli investimenti in innovazioni tecniche costituiscono la base per uno sviluppo orientato al futuro del trasporto di merci su rotaia. La Confederazione può fornire nuovi contributi per investimenti per incentivare test e applicazioni pilota e per sostenere e accelerare processi tecnici di migrazione verso nuovi standard (ad es. gli attacchi automatici a respingente centrale e gli standard di comunicazione interna ai treni). Ciò a condizione che ne risulti un grosso vantaggio per il trasporto di merci su rotaia e che la maggior parte del settore sostenga una tale migrazione.

La scelta delle innovazioni tecniche deve essere coordinata all'interno del settore per raggiungere un adeguamento dei sistemi a livello nazionale o addirittura europeo. Occorre pertanto che gli operatori del settore si impegnino a individuare congiuntamente le innovazioni tecniche idonee e che le opinioni del settore e del mondo scientifico siano considerate per la scelta delle innovazioni atte a essere finanziate dalla Confederazione. Ciò si concretizzerà nell'ambito del gruppo di accompagnamento per lo sviluppo del traffico merci ferroviario.

L'efficacia di questo nuovo strumento sarà valutata al più tardi dieci anni dopo l'entrata in vigore della revisione della legge sul trasporto di merci. Il Consiglio federale sottoporrà all'esame dell'Assemblea federale un rapporto sui risultati di questa valutazione.

1.3.4.5 Restituzione della TTPCP nel percorso iniziale e finale del TC (restituzione della TTPCP)

La restituzione della TTPCP è mantenuta

Per viaggi nel TC la Confederazione mantiene la restituzione della TTPCP riscossa per i trasporti effettuati su strada nei percorsi iniziali e finali. Secondo i rappresentanti del settore questa forma di promovimento è estremamente efficace, soprattutto per quanto riguarda le offerte del TC nel traffico interno. È uno strumento che fornisce incentivi mirati volti a rafforzare il TC e a collegare adeguatamente il trasporto di merci su rotaia e quello su strada.

Uno studio commissionato dall'UFT⁸⁶ ha dimostrato che la soppressione della restituzione della TTPCP comporterebbe effettivamente un certo ritorno dei trasporti dalla rotaia alla strada. Questo trasferimento sarebbe contrario agli obiettivi della Confederazione che puntano al rafforzamento del traffico merci ferroviario. Pertanto la Confederazione intende mantenere la restituzione della TTPCP considerandola un elemento della strategia globale. Dallo studio sopra menzionato emerge anche l'opportunità di verificare le categorie di grandezza dei contenitori per il calcolo della restituzione della TTPCP, dato che le attuali distinzioni tra i diversi tipi e le diverse dimensioni dei contenitori sono a volte poco plausibili e possono determina-

⁸⁶ Ecoplan, «Evaluation der LSVA-Rückerstattung und der Betriebsabgeltung als Förderinstrumente im unbegleiteten kombinierten Verkehr» (Valutazione della restituzione della TTPCP e dell'indennità d'esercizio come strumenti di promovimento nel traffico combinato non accompagnato), rapporto finale all'attenzione dell'Ufficio federale dei trasporti, Berna 2012.

re disparità di trattamento. La Confederazione prevede di ottimizzare l'utilizzo dello strumento della restituzione attraverso adeguamenti delle disposizioni di esecuzione.

1.3.4.6 Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci

La Confederazione partecipa alle ordinazioni dei Cantoni

I fornitori di prestazioni del trasporto di merci su rotaia sono tenuti a operare in modo responsabile e a offrire una rete finanziariamente autonoma e sostenibile. Devono acquisire nuovi trasporti per il traffico merci ferroviario e ottimizzare le offerte esistenti e non redditizie, cambiando forma di produzione o ricorrendo a un altro vettore di trasporto, se opportuno. Le diverse offerte, e segnatamente la rete TCCI, devono essere continuamente adattate alle esigenze del traffico e non possono essere disciplinate in modo rigido dalla Confederazione.

Se non è possibile gestire le offerte in modo redditizio, i Cantoni, con l'aiuto della Confederazione, possono mantenere o mettere a punto offerte nel TCC/TCCI e nel TC qualora ciò sia di fondamentale importanza per lo sviluppo di una determinata regione. Per il mantenimento o la messa a punto di queste offerte non redditizie, i Cantoni e la Confederazione indennizzano le imprese. Oggi tale possibilità è limitata alle ferrovie a scartamento metrico, una delimitazione arbitraria. L'estensione ad altri tipi di ferrovia è quindi giustificata.

I motivi di un impegno della Confederazione e dei Cantoni possono essere:

- garanzia di collegamenti di base in regioni geograficamente sensibili (in particolare regioni di montagna, ad es. nei mesi invernali);
- creazione di poli cantonali di sviluppo industriale per i quali è opportuno un collegamento mediante offerte del traffico merci ferroviario;
- superamento di un calo temporaneo nel volume dei trasporti su rotaia in importanti centri del traffico ferroviario.

I Cantoni hanno la responsabilità per le ordinazioni. In ultima analisi spetta a loro stabilire le condizioni che rendono un'ordinazione necessaria. La Confederazione partecipa se lo ritiene opportuno e se vi sono i presupposti per la sua partecipazione (decisione del Parlamento cantonale e convenzione sull'offerta di prestazioni del Cantone).

In conclusione, la Confederazione e i Cantoni, congiuntamente, possono integrare le offerte finanziariamente autonome delle imprese con ordinazioni mirate e, in conformità alla situazione di mercato prevista, garantire un'offerta auspicata sotto il profilo politico e confezionata su misura per le particolarità regionali.

La Confederazione fornisce finanziamenti iniziali limitati nel tempo per nuove offerte nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale

La Confederazione deve avere la possibilità di promuovere la messa a punto di nuove e promettenti offerte per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Nei *primi tre anni* può aiutare a sostenere i maggiori costi legati all'avvio dell'attività e il rischio legato al grado di sfruttamento, una misura che favorisce il traffico merci su rotaia e crea incentivi allo sviluppo di offerte in grado di aprire nuovi segmenti di domanda. Si aumentano così le probabilità di realizzare nuove

forme di produzione che riguardano la ferrovia e la strada o nuovi trasporti direttamente su rotaia.

Il finanziamento iniziale della Confederazione è limitato a un massimo di tre anni, dopodiché le offerte devono essere finanziariamente autonome per poter essere sostenibili. In questo periodo, attraverso prezzi interessanti e una qualità adeguata, si deve dimostrare di raggiungere un sufficiente sfruttamento dell'offerta.

Gli attuali contributi d'esercizio nel TCCI e nel TC non transalpino saranno gradualmente soppressi

I diversi fornitori di servizi dovranno operare in modo responsabile e mettere a punto un'offerta sostenibile e finanziariamente autonoma. Questo principio è prioritario. Pertanto, l'ordinazione e l'indennizzo delle diverse forme di trasporto del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale non saranno mantenuti nella forma attuale, che non consente di raggiungere una garanzia sostenibile dell'offerta. La Confederazione non interverrà più sulla rete di servizio del TCCI e sulle offerte del TC attraverso una procedura completa di ordinazione e indennizzo delle prestazioni.

La graduale riduzione dei contributi d'esercizio successiva all'entrata in vigore della nuova regolamentazione garantirà alle imprese interessate il tempo necessario per adottare le indispensabili misure di adeguamento da applicare ai prezzi e alle condizioni delle offerte.

Secondo le perizie commissionate dalla Confederazione, la soppressione delle indennità potrebbe causare variazioni del volume di traffico comprese tra il 2 e il 5 per cento. Molto dipenderà dalla misura in cui la cancellazione dei contributi di incentivazione sarà compensata da aumenti di produttività oppure si ripercuoterà sui prezzi del trasporto e dal modo in cui l'industria reagirà a queste variazioni di prezzo. Da questo punto di vista la soppressione graduale conferisce al mercato sicurezza di pianificazione e il tempo necessario per adeguarsi gradatamente alla nuova situazione. La domanda di trasporti su rotaia per container marittimi è considerata poco elastica, ragion per cui in tale settore è giustificata una soppressione più rapida delle indennità.

1.3.4.7 Ulteriore sviluppo di FFS Cargo in qualità di principale fornitore di servizi nel traffico merci ferroviario

Abolizione dell'obbligo per le FFS di gestire il traffico merci come compito principale

Riteniamo che sia molto importante disporre nel traffico merci ferroviario e stradale di un'offerta di buona qualità garantita nel lungo periodo. Nell'ambito di questa offerta FFS Cargo continuerà a occupare un posto importante. Affinché ciò sia possibile, FFS Cargo dovrà disporre delle stesse libertà e opzioni imprenditoriali delle altre imprese operanti sul mercato del traffico merci.

Questa equiparazione riguarda prima di tutto l'abolizione dell'obbligo per le FFS di gestire il traffico merci come compito principale. Siamo dell'avviso, anche nella nostra funzione di proprietari delle FFS SA, che le FFS debbano rimanere per ora il più grande fornitore di prestazioni del traffico merci, in particolare del sistema

TCCI, e non si possano ritirare improvvisamente dal settore. A sostegno di questa valutazione vi è il fatto che le FFS impiegano vaste risorse in termini di personale e veicoli per il traffico merci sull'intero territorio nazionale e con le stazioni di smistamento gestiscono impianti di notevole importanza. Date le attuali condizioni quadro, le FFS SA non possono liberare tali risorse in brevissimo tempo.

L'abolizione dell'obbligo per le FFS di gestire il traffico merci come compito principale comporta diversi vantaggi:

- la Confederazione può concentrarsi sui compiti fissati nella LTM; in questa legge, e solo in essa, sono stabiliti gli obiettivi per il traffico merci ferroviario; concretamente, la Confederazione può tenere maggiormente conto negli obiettivi della situazione del mercato aperto ed evitare così incertezze tra gli obiettivi superiori fissati per legge e quelli della convenzione sulle prestazioni; come proprietaria delle FFS SA, resta comunque coinvolta nel tema;
- viene rafforzata la libertà imprenditoriale delle FFS SA, che possono orientarsi meglio verso le esigenze del mercato e raggiungere l'autonomia finanziaria; non devono più affrontare – come spesso avveniva finora – un conflitto di obiettivi tra un mandato di servizio pubblico poco chiaro (assegnato attraverso le convenzioni sulle prestazioni) e il principio di un'offerta finanziariamente autonoma; invocando il principio dell'autonomia finanziaria, possono rifiutare la fornitura di determinate offerte.

Non è possibile operare grossi tagli del TCCI dall'oggi al domani

Considerato che il sistema TCCI è estremamente importante per il settore dei trasporti, occorre evitare che le FFS rinuncino a offrire questo tipo di traffico dall'oggi al domani. Proponiamo pertanto di integrare nella LFFS una disposizione ad hoc che esige a tal fine una decisione del Consiglio federale (nel suo ruolo di assemblea generale delle FFS): in questo modo intendiamo garantire un processo di trasformazione ordinato nel TCCI nel caso in cui siano previsti altri adeguamenti sostanziali nell'offerta di questo tipo di traffico. In particolare si possono così proteggere gli investimenti pubblici e privati negli impianti del traffico merci. A committenti e imprese di trasporto viene data la possibilità di vagliare offerte alternative. Il Consiglio federale potrà chiedere alle FFS misure per una transizione ordinata ed esaminare, su mandato dell'Assemblea federale, l'eventualità di un'ordinazione globale.

L'ulteriore sviluppo di FFS Cargo dal punto di vista organizzativo e del diritto di proprietà non rientra nel presente progetto. Soluzioni come la privatizzazione parziale o lo scorporo dell'attività cargo dalle FFS andrebbero adottate e attuate – parallelamente alle citate misure di transizione ordinata – nell'ambito di un altro progetto di legge, soprattutto nel caso in cui, anche in futuro, problemi organizzativi e strutturali dovessero rendere impossibile la fornitura di un'offerta che copra i costi.

1.3.4.8 Semplificazione delle disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei binari di raccordo e degli impianti di trasbordo per il TC

Le competenze per i binari di raccordo sono disciplinate chiaramente

L'autorizzazione per i binari di raccordo sarà ancora rilasciata in conformità al diritto cantonale. Ciò vale sia per le nuove costruzioni che per le modifiche e lo

smantellamento. L'UFT esegue la valutazione tecnico-ferroviaria consultando i gestori dell'infrastruttura interessati, cioè quelli alla cui rete si allaccia il binario di raccordo. Per i nuovi raccordi il gestore dell'infrastruttura si esprime anche in merito alla loro fattibilità. Nella fase di esercizio, vi è una suddivisione delle competenze in materia di vigilanza: l'UFT si occupa soltanto delle questioni tecnico-ferroviarie, mentre le autorità comunali e cantonali vigilano su tutto il resto, in particolare sul rispetto della legislazione ambientale. Lo stesso vale per i binari di raccordo intesi come parte degli impianti di trasbordo per il TC. Anche in questo caso la vigilanza dell'UFT si limita alle questioni tecnico-ferroviarie.

Occorre poi rinunciare alla condizione secondo cui i binari di raccordo e gli impianti di trasbordo per il TC possono essere autorizzati solo sulla base di un piano di utilizzazione e rinunciare quindi al principio secondo cui un simile piano è l'unico titolo di espropriazione ammesso. In generale, comunque, il collegamento delle zone industriali e commerciali alla rete ferroviaria principale mediante binari di raccordo sarà lasciato alla competenza dei Cantoni e Comuni interessati e avverrà anche in futuro attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale.

1.3.5 Risultati della procedura di consultazione

Gli interpellati della procedura di consultazione sono stati 139, tra cui rientrano i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia, nonché gli ambienti interessati. Di questi, 80 hanno risposto. Altre organizzazioni e persone singole hanno inoltrato 10 pareri. Complessivamente le risposte pervenute sono state 90⁸⁷.

1.3.5.1 Posizione in merito alla strategia globale

Una netta maggioranza di partecipanti sostiene il progetto nel suo insieme

Il progetto è stato accolto favorevolmente e approvato dalla netta maggioranza dei partecipanti. I pareri contrari sono l'espressione di due orientamenti distinti. Mentre secondo alcuni pareri manca una strategia globale o un ampio piano direttore per il traffico merci e la logistica che comprenda anche il traffico merci stradale, secondo altri il mandato della mozione 10.3881, alla base del progetto, non è stato adempiuto. Per questi ultimi, la variante che prevede un obiettivo di trasferimento quantificato o un chiaro mandato di servizio pubblico è presentata in modo poco circostanziato e ingiustamente respinta in via preliminare.

1.3.5.2 Posizione in merito ai principi e agli obiettivi

I principi e gli obiettivi godono di un ampio consenso

I principi e gli obiettivi del progetto sono approvati dalla stragrande maggioranza dei partecipanti. Il principio più controverso è quello dell'autonomia finanziaria. Alcuni

⁸⁷ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2013 > DATEC

trovano che sia attuato in modo poco coerente, poiché in pratica viene contrastato dall'ampia gamma di strumenti di incentivazione finanziaria. Altri ritengono che la priorità non debba essere data all'autonomia finanziaria ma a un concreto obiettivo di trasferimento e che quindi debbano essere elaborate varianti che consentano di accrescere la quota della ferrovia nel traffico globale o perlomeno di mantenerla.

1.3.5.3 Posizione in merito alle misure

La maggior parte dei pareri valuta positivamente il processo di pianificazione

Le misure sono accolte favorevolmente dalla maggioranza dei pareri. Una piccola minoranza non le condivide perché ritiene gli strumenti troppo incisivi e quindi in contraddizione con il principio dell'autonomia finanziaria oppure perché, secondo una valutazione opposta, li considera insufficienti a promuovere efficacemente il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale.

La stragrande maggioranza è d'accordo nel sostituire l'attuale ordine di priorità con il programma di utilizzazione della rete e i piani di utilizzazione della rete. I pareri in parte o del tutto contrari sono pochi: alcuni di questi propongono un diverso ordine di priorità dei generi di trasporto, mentre altri temono che l'ampliamento già pianificato del traffico viaggiatori possa essere ostacolato da un potenziamento del trasporto di merci.

La maggioranza dei partecipanti considera necessario ed efficace un processo di pianificazione istituzionalizzato per gli impianti importanti del traffico merci. Tuttavia, a questo proposito, numerosi partecipanti chiedono che tutti gli attori interessati vengano coinvolti nel processo fin dall'inizio e in modo vincolante e che l'infrastruttura ferroviaria e quella stradale, nonché il loro ampliamento, siano coordinati con la pianificazione degli impianti per il traffico merci.

Gli strumenti finanziari suscitano reazioni divergenti

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari, l'analisi dei risultati della consultazione fornisce un quadro diversificato. Solo lo strumento della restituzione della TTPCP mantiene un consenso quasi unanime. In una larga maggioranza dei casi anche i contributi per investimenti previsti per gli impianti del traffico merci non sono contestati. Suscitano invece valutazioni molto divergenti la soppressione dei contributi d'esercizio e l'introduzione di un finanziamento iniziale, il promovimento delle innovazioni tecniche e i contributi alle ordinazioni dei Cantoni. Alcuni partecipanti alla consultazione criticano la composizione di queste misure ed esprimono il timore di un crescente trasferimento del traffico dalla rotaia alla strada e per questo motivo chiedono, ad esempio, una proroga a cinque anni della durata del finanziamento iniziale. Altri partecipanti, invece, criticano i finanziamenti iniziali in quanto tali sulla base delle esperienze negative registrate nell'UE e del timore di distorsioni del mercato. Una partecipazione della Confederazione alle ordinazioni dei Cantoni limitata a un massimo del 50 per cento viene respinta da diverse parti, dato che potrebbe tradursi in un onere superiore per i Cantoni.

Sull'abolizione dell'obbligo per le FFS di gestire il traffico merci come uno dei compiti principali si riscontrano valutazioni molto divergenti. I sostenitori la vedono come un primo passo verso lo scorporo e la privatizzazione di FFS Cargo con un

conseguente miglioramento della competitività. Gli oppositori temono che comporti la chiusura di altri punti di servizio e il ritiro totale delle FFS dal TCCI.

Come ulteriori strumenti vengono chiesti soprattutto la rielaborazione del sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie, la revisione delle prescrizioni in materia di sicurezza, l'armonizzazione delle normative in materia di orari di lavoro nel traffico merci su strada e su rotaia, degli oneri legati alla protezione ambientale e dei controlli, nonché un costante monitoraggio accompagnato da regolare rendicontazione ed eventuali proposte di provvedimenti.

1.3.5.4 Posizione in merito alle conseguenze

Per molti partecipanti le conseguenze non sono illustrate in modo abbastanza dettagliato

La maggioranza dei partecipanti è interamente o parzialmente d'accordo con le conseguenze illustrate, ma fa notare che sono state presentate in modo troppo poco concreto ed esauriente per poter essere valutate. Inoltre alcuni partecipanti rilevano la mancanza di valutazioni ambientali più precise. Si teme che i tempi scelti per la riduzione dei fondi e l'adeguamento delle condizioni quadro non siano coordinati fra loro e che, a breve termine, le conseguenze possano risultare più negative rispetto a quanto descritto. Alcuni temono infine che la riduzione dei fondi implichi inevitabilmente un calo della quota della ferrovia sull'intero territorio nazionale.

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

La Confederazione (UFT) assume la responsabilità del processo di pianificazione

Il presente progetto di strategia globale per il promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale attribuisce alla Confederazione la responsabilità del processo di pianificazione nel settore del trasporto di merci su rotaia. Questo processo include non solo l'elaborazione e l'aggiornamento regolare di previsioni per il traffico merci, ma anche la messa a punto di una concezione per lo sviluppo degli impianti principali e per la relativa armonizzazione con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria. Finora nella pianificazione di infrastruttura e impianti del traffico merci non vi è stato alcun coordinamento tra gli operatori del settore. Per svolgere tale compito, l'UFT, competente in materia, necessita di risorse aggiuntive nella misura di un posto al 100 per cento, da finanziare attraverso i posti autorizzati con il FAIF.

Un ulteriore posto al 100 per cento è necessario per i lavori legati al programma di utilizzazione della rete e ai piani di utilizzazione della rete.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il promovimento del traffico merci ferroviario «sull'intero territorio nazionale» ha un'importanza secondaria in ambito europeo. In diversi Paesi gli investimenti negli impianti di trasbordo per il TC sono sostenuti a livello statale o regionale; talvolta

sono incentivati anche i binari di raccordo (ad es. in Germania). Queste forme di incentivazione sono state considerate e valutate nel presente progetto. A livello europeo i fondi per il promovimento del traffico merci sono gestiti nell'ambito del programma «Marco Polo», incentrato sul trasferimento dei trasporti di merci internazionali su strada verso vettori alternativi o verso catene di trasporto intermodale. I fondi sono assegnati come finanziamento iniziale.

Un altro pilastro della politica europea in materia di traffico merci ferroviario è il promovimento di appositi corridoi. Il regolamento (UE) n. 913/2010⁸⁸ richiede una garanzia delle capacità per le tracce dei corridoi transfrontalieri. Garanzia che il presente progetto assicura mediante lo strumento dei piani di utilizzazione della rete.

1.6 Attuazione

La strategia globale per il promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale contiene adeguamenti a livello di legge.

Le modifiche alla LTM e alla Lferr rendono inoltre necessari determinati adeguamenti a livello di ordinanza, soprattutto per quanto riguarda la concretizzazione delle diverse misure di promovimento finanziario.

1.7 Interventi parlamentari

Il presente progetto soddisfa le richieste formulate nei seguenti interventi parlamentari:

2010	M	10.3881	Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero (S 30.11.10, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CS; N 11.4.11)
2011	M	11.3284	Terminali del trasporto combinato. Intervento della Confederazione (N 17.6.11, Hutter Markus; S 22. 9.11)
2012	P	12.3311	Il trasferimento del traffico merci non deve essere compromesso da priorità mal poste (N 28.9.12, Grosse Jürg)
2012	M	12.3419	Garantire al traffico merci tracce di qualità e in quantità sufficiente (S 20.9.12, Janiak; N 14.12.12)

⁸⁸ Regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo, GU L 276 del 20.10.2010, pag. 22

Tabella delle concordanze con riepilogo di tutte le modifiche di legge del presente progetto

Legge	Ambito	Contenuto
Legge sul trasporto di merci	Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione	Adeguamento dell'attuale campo d'applicazione
	Art. 2 Principi e obiettivi	Ridefinizione di principi e obiettivi per il trasporto di merci
	Art. 3 Concezione del trasporto di merci per ferrovia	Definizione di una concezione per il trasporto di merci su rotaia
	Art. 4 Espropriazione	Principio secondo cui per impianti di trasbordo del TC e per binari di raccordo è possibile esercitare il diritto d'espropriazione
	Art. 5 Trasporto di merci pericolose	Adeguamento della formulazione dell'art. 5 LTM
	Art. 6 Trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale per la sicurezza	Ex art. 6 LTM
	Art. 7 Responsabilità extracontrattuale	Ex art. 7 LTM
	Sezione 2: Promovimento finanziario (art. 8–10)	Nuovo sistema di promovimento derivante dalla fusione dei principi già esistenti in materia di binari di raccordo e contributi d'investimento per il TC
	Sezione 3: Costruzione ed esercizio di binari di raccordo (art. 11–18)	Semplificazione dei contenuti della legge federale sui binari di raccordo ferroviario
	Sezione 4: Contratto d'utilizzazione di veicoli e contratto di trasporto (art. 19–20)	Ex art. 9 e 10 LTM
Legge concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali	Sezione 5: Vigilanza, rimedi giuridici e disposizioni penali (art. 21–23)	Vigilanza nel settore dei binari di raccordo, dei rimedi giuridici e delle disposizioni penali
	Sezione 6: Disposizioni finali (art. 24–27)	Esecuzione, abrogazione e modifica di altri atti normativi nonché disposizioni transitorie per offerte ordinate secondo il diritto anteriore
Legge sulla circolazione stradale	Art. 18	Principi armonizzati per la partecipazione della Confederazione a spese di costruzione per binari di raccordo e a contributi d'investimento o d'esercizio per il TC
	Art. 21 e 22	Abrogati
Legge sulla circolazione stradale	Art. 30 cpv. 4 e 5	Adeguamento delle formulazioni concernenti il trasporto di merci pericolose su strada

Legge	Ambito	Contenuto
Legge sulle ferrovie	Art. 9b	Introduzione degli strumenti «programma di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete»
	Art. 38 cpv. 1bis	Precisazione dei disciplinamenti relativi alle interruzioni di tratte
	Art. 40a ^{bis} –40a ^{sexies}	Adeguamento dei compiti della CAF e disciplinamento dei relativi procedimenti
	Art. 40b cpv. 2	Adeguamento della formulazione concernente la responsabilità (eliminazione di un rinvio)
	Art. 62	Ridefinizione dell'estensione dell'infrastruttura ferroviaria
Legge sulle Ferrovie federali svizzere	Art. 3 cpv. 1	Esonero delle FFS dall'obbligo di gestire il traffico merci come compito principale
	Art. 8 cpv. 6	Obbligo del consenso dell'assemblea generale (Consiglio federale) per una sospensione o una sostanziale riduzione del trasporto in carri completi isolati

2.2 Legge sul trasporto di merci

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione

Le disposizioni concernenti il trasporto di merci pericolose, i trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale per la sicurezza, la responsabilità extracontrattuale e il contratto di trasporto si applicano anche alla navigazione e agli impianti a fune. Le altre disposizioni si applicano al trasporto di merci su rotaia e alla costruzione e all'esercizio di binari di raccordo e impianti di trasbordo per il TC (impianti del traffico merci). Il trasporto di merci su rotaia costituisce la parte quantitativamente più importante. È ovvio che le disposizioni relative ai binari di raccordo si applicano solo alle ferrovie.

Art. 2 Principi e obiettivi

La definizione dei principi e degli obiettivi essenziali per il traffico merci è una novità. Nella legge intendiamo indicare chiaramente quali sono le aspettative della Confederazione riguardo al trasporto di merci, quali responsabilità intende assumersi e in quale misura. I fornitori di prestazioni del trasporto di merci operano per lo più in un mercato intra- e intermodale. È nell'interesse di tutti gli attori coinvolti nel traffico merci su rotaia che esistano punti di riferimento stabili e affidabili verso i quali lo Stato orienta la sua azione.

Il *capoverso 1* stabilisce che la creazione di condizioni quadro per il traffico merci ferroviario è una priorità della Confederazione. I diversi vettori di trasporto non devono essere antagonisti nell'approvvigionamento di merci. La Confederazione mira infatti a una ragionevole ed efficiente collaborazione tra vettori (co-modalità). Questo coordinamento deve far sì che il trasporto di merci in Svizzera possa avvenire in modo complessivamente sostenibile. A tale proposito sono particolarmente importanti le condizioni quadro per la messa a disposizione della necessaria infrastruttura ferroviaria e il sostegno di impianti adeguati nel traffico merci. La pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria generale non è compresa nel presente progetto (cfr. finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF). La costruzione di impianti del traffico merci e il relativo collegamento all'infrastruttura ferroviaria rientrano nel settore disciplinato direttamente dalla LTM. Laddove possibile, la Confederazione si adopera affinché gli impianti privati siano disponibili anche a terzi senza discriminazioni. Per raggiungere questo obiettivo la Confederazione può subordinare a oneri specifici la concessione di aiuti finanziari per la costruzione di impianti privati. Se è vero che nel caso di investimenti finanziati interamente da privati le possibilità di intervento della Confederazione sono limitate, occorre tuttavia considerare che in futuro i collegamenti veri e propri all'infrastruttura ferroviaria (i dispositivi di raccordo) non saranno più finanziati da privati. Al riguardo è sicuramente ipotizzabile che anche i pochi impianti interamente finanziati da privati possano essere aperti in misura ragionevole a terzi. Naturalmente ciò presuppone un interesse concreto per tale apertura. L'esperienza ha dimostrato che, fatta eccezione per gli impianti di trasbordo del TC, non vi è grande necessità o domanda di accesso a impianti privati.

In virtù del *capoverso 2* sarà possibile da una parte garantire la partecipazione federale a ordinazioni di offerte del traffico merci ferroviario attraverso i Cantoni e dall'altra accordare finanziamenti iniziali limitati nel tempo per nuove offerte. La Confederazione può concedere contributi d'esercizio per il traffico merci ferroviario non transalpino, ma solo in via eccezionale. In linea di massima l'autonomia finanziaria viene considerata prioritaria. In futuro le offerte potranno essere mantenute e ordinate con l'aiuto finanziario della Confederazione solo nel caso in cui i Cantoni le ordinino con riferimento a proprie strategie per il traffico merci (ad es. per l'approvvigionamento delle regioni di montagna). La sola Confederazione concederà finanziamenti iniziali limitati nel tempo a offerte del traffico merci ferroviario non transalpino in fase d'avvio a condizione che, superata questa fase, si preveda il raggiungimento di un'autonomia finanziaria sostenibile. Saranno soppressi i contributi d'esercizio permanenti per le offerte senza copertura dei costi nel traffico merci ferroviario non transalpino, fatta eccezione per le ordinazioni congiunte con i Cantoni. Rimarrà invece invariata la possibilità della Confederazione di versare contributi d'esercizio per il TC transalpino in base alle disposizioni della legge del 19 dicembre 2008⁹⁴ sul trasferimento del traffico merci (LTrasf).

Il *capoverso 3*, ripreso dalla legge vigente, è inteso a garantire che quale *ultima ratio*, in conformità alle norme internazionali, la Confederazione possa definire requisiti di qualità per il trasporto di merci. Per contro viene abolito il vigente articolo 2 capoverso 2 LTM, poiché alla luce dell'obiettivo dell'autonomia finanziaria non sono auspicabili interventi radicali nelle convenzioni di diritto privato tra gli operatori del traffico merci ferroviario.

⁹⁴ RS 740.1

Art. 3 Concezione del trasporto di merci per ferrovia

Le concezioni sono strumenti della pianificazione territoriale, disciplinati dall'articolo 13 della legge del 22 giugno 1979⁹⁵ sulla pianificazione del territorio (LPT). Per lo sviluppo delle principali infrastrutture del traffico merci e il relativo coordinamento con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria è previsto che sia elaborata una nuova concezione di questo tipo, che sostituirà i programmi pluriennali per gli investimenti negli impianti di trasbordo per il TC e nei binari di raccordo. Oltre ai Cantoni, nel processo di elaborazione e adeguamento sono coinvolti tempestivamente i diversi attori del traffico merci. Inoltre, alla base della concezione e degli scenari di riferimento in essa contenuti devono essere poste anche le future esigenze di capacità del traffico merci su rotaia. La concezione comprenderà tutte le principali infrastrutture del traffico merci e dovrà designare gli spazi prioritari per il loro sviluppo nonché le capacità e le funzionalità previste. Saranno quindi inclusi non solo gli impianti di trasbordo per il TC e i binari di raccordo, ma anche – ai fini del coordinamento con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria – gli altri impianti pianificati e finanziati, come stazioni di smistamento, impianti in stazioni «team» e impianti di carico e scarico. La legge elenca esplicitamente questi impianti al *capoverso 2*. La Confederazione si assume la responsabilità di gestire e coordinare a livello nazionale gli investimenti più cospicui da essa cofinanziati. Questa concezione dovrà essere perfettamente armonizzata con i piani settoriali della Confederazione, in particolare con il Piano settoriale dei trasporti, parte Infrastruttura ferroviaria (SIS), e con i piani direttori cantonali.

Art. 4 Espropriazione

Data la loro importanza, gli impianti di trasbordo per il TC e i binari di raccordo devono essere equiparati alle altre opere pubbliche per quanto concerne l'espropriazione. Il diritto d'espropriazione, già sancito dall'articolo 16 della vigente legge sui binari di raccordo ferroviario⁹⁶, sarà applicato anche in futuro. Il nuovo disciplinamento è meno dettagliato rispetto a quello esistente e rinvia alla legge federale del 20 giugno 1930⁹⁷ sull'espropriazione, nella quale sono contenute le necessarie disposizioni procedurali.

Viene abolita la condizione secondo cui il diritto d'espropriazione è conferito solo tramite il piano di utilizzazione approvato con decisione passata in giudicato. Viene inoltre abrogata la disposizione che individua l'ente pubblico competente come unico possibile espropriante. Se necessario, il diritto d'espropriazione deve poter essere applicato sia dall'ente pubblico nell'ambito di un'eventuale pianificazione sia da terzi che intendono costruire e gestire un impianto di trasbordo per il TC o un binario di raccordo. L'applicazione di questo diritto è però possibile solo se gli sforzi per un acquisto a trattativa privata dei diritti necessari non portano al risultato atteso.

Art. 5 Trasporto di merci pericolose

Con l'adeguamento del *capoverso 2* si creano le basi legali per l'introduzione della valutazione della conformità e per l'esecuzione di verifiche da parte di imprese

⁹⁵ RS 700

⁹⁶ RS 742.141.5

⁹⁷ RS 711

private. Al Consiglio federale spetta il compito di emanare le necessarie prescrizioni in questi settori. La formulazione avviene per analogia con l'articolo 26 della legge del 23 giugno 2006⁹⁸ sugli impianti a fune (LIFT). Dal punto di vista materiale, le disposizioni seguono il nuovo approccio stabilito nell'ordinanza del 31 ottobre 2012⁹⁹ sui mezzi di contenimento per merci pericolose (OMCont) (attestati di conformità per mezzi di contenimento destinati al trasporto di merci pericolose).

Art. 6 Trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale per la sicurezza
L'articolo 6 LTM rimane invariato.

Art. 7 Responsabilità extracontrattuale

Le disposizioni sulla responsabilità per il traffico ferroviario si trovano nella Lferr (art. 40b–40f) e nella legge sul trasporto di viaggiatori (art. 21, 27 e 42–51 LTV). Per la responsabilità extracontrattuale la vigente LTM rinvia agli articoli 40b–40f Lferr, il che non ha senso poiché l'articolo 40b capoverso 2 lettera b Lferr rimanda a sua volta alla LTM. Il nuovo disciplinamento della responsabilità extracontrattuale è più semplice e rinvia solo alle disposizioni della Lferr. Il rinvio alla LTM nell'articolo 40b Lferr va stralciato.

Sezione 2: Promovimento finanziario

Art. 8 Contributi d'investimento

Questa disposizione serve ad armonizzare la partecipazione della Confederazione a tutti gli investimenti in infrastrutture del traffico merci, ossia impianti di trasbordo per il TC e binari di raccordo, sul territorio svizzero. Mentre finora il promovimento dei binari di raccordo ha seguito regole diverse da quelle della partecipazione federale agli impianti di trasbordo per il TC, in futuro saranno adottati principi unitari. In Svizzera gli aiuti federali dovranno essere concessi uniformemente tramite prestazioni in denaro non rimborsabili (contributi a fondo perso; cfr. art. 3 della legge del 5 ottobre 1990¹⁰⁰ sui sussidi). La disparità di trattamento tra binari di raccordo e impianti di trasbordo per il TC non è giustificata da alcuna motivazione oggettiva. In passato questa differenziazione ha fatto sì che talvolta all'interno dello stesso progetto si potessero applicare principi di finanziamento diversi.

Come già per gli investimenti in binari di raccordo, per tutti i progetti dovrà essere rispettato un limite massimo di finanziamento pari al 60 per cento dei costi computabili. Secondo il *capoverso 2*, solo per progetti importanti nell'ambito della politica nazionale dei trasporti sarà possibile assegnare contributi federali per un limite massimo pari all'80 per cento dei costi computabili.

Secondo il *capoverso 3* il promovimento applica criteri differenziati che, oltre a tener conto dell'autonomia finanziaria degli impianti, si fondano anche su considerazioni di pianificazione territoriale e di politica ambientale e dei trasporti. Nella concessione e nel calcolo dei contributi si devono inoltre considerare adeguatamente

⁹⁸ RS 743.01

⁹⁹ RS 930.111.4

¹⁰⁰ RS 616.1

i vantaggi per terzi. Tale questione si pone ad esempio per il trasferimento di impianti del traffico merci, come quello in programma a Basilea. La realizzazione di un grande terminale al di fuori del territorio cittadino apporterà notevoli vantaggi alla città e al Cantone in termini di sviluppo urbano. In questi e in simili casi sarebbe inammissibile che i terzi avvantaggiati non fossero coinvolti nel finanziamento. Al fine di assicurare il coordinamento e la pianificazione delle capacità, alla base del quadro degli obiettivi, per la concessione e il calcolo dei contributi si devono tenere in debita considerazione i progetti inclusi nella concezione di cui all'articolo 3. Al centro del promovimento rimane la costruzione, mentre viene meno la partecipazione federale al rinnovo dei binari di raccordo; in compenso il costoso scambio di raccordo viene fatto rientrare completamente nella rete ferroviaria.

Con la disposizione al *capoverso 4* è fatta salva la possibilità di concedere aiuti, anche sotto forma di mutui rimborsabili, agli impianti di trasbordo per il TC all'estero, promossi per il trasferimento del traffico pesante transalpino.

Al *capoverso 5* è stabilito che i contributi d'investimento per impianti di trasbordo del TC e binari di raccordo saranno gestiti mediante un credito quadro.

Art. 9 Contributi d'esercizio

Il *capoverso 1* stabilisce il principio secondo cui in futuro, diversamente da oggi, la Confederazione potrà ordinare offerte nel traffico merci ferroviario solo congiuntamente ai Cantoni. Ciò riguarda soprattutto l'approvvigionamento delle regioni di montagna, che avviene spesso su linee a scartamento metrico. La Confederazione partecipa alle ordinazioni dei Cantoni, senza prevedere alcuna forma di incentivazione indipendente o autonoma. L'ammontare del promovimento federale non può superare quello del contributo cantonale. Le modalità dell'offerta devono essere stabilite in modo dettagliato nelle convenzioni sull'offerta o sulle prestazioni. Si può andare dal mantenimento di un punto di servizio nella rete del trasporto in carri completi isolati di FFS Cargo fino ai singoli collegamenti di un'impresa di trasporto ferroviario regionale.

Il *capoverso 2* disciplina il cosiddetto finanziamento iniziale. Se una nuova offerta può essere fornita in modo durevole e sostenibile, ma a questo scopo necessita di un certo tempo per imporsi sul mercato e conquistare nuovi segmenti di domanda, la Confederazione potrà fornire a tale offerta un sostegno finanziario limitato a un massimo di tre anni.

Le disposizioni di questo articolo lasciano invariate le prescrizioni concernenti il promovimento del traffico merci ferroviario transalpino contenute nella LTrasf¹⁰¹. Nel settore transalpino la Confederazione deve continuare a rivestire il ruolo di committente, per favorire il raggiungimento degli obiettivi della LTrasf.

Art. 10 Innovazioni tecniche

La Confederazione avrà la possibilità di promuovere le innovazioni tecniche nella misura in cui promettano un vantaggio in termini di sostenibilità per il traffico merci ferroviario e risultino non attuabili senza un aiuto federale. Il sostegno avviene sotto forma di contributo finanziario all'investimento concreto in una innovazione tecnica determinata.

¹⁰¹ RS 740.1

Sezione 3: Costruzione ed esercizio di binari di raccordo

In questa sezione sono contenute le disposizioni della legge federale sui binari di raccordo ferroviario da disciplinare a livello legislativo. In generale, anche gli impianti di trasbordo per il TC comprendono binari di raccordo o sono accessibili tramite siffatti binari. Sono quindi disciplinati in linea di principio dal diritto cantonale. Nei singoli impianti in cui prevale eccezionalmente la quota della ferrovia si applica la procedura di approvazione dei piani secondo la Lferr (cfr. art. 18–18/ e 18m Lferr).

Le disposizioni della legge federale sui binari di raccordo ferroviario che non devono essere obbligatoriamente disciplinate a livello di legge vengono abrogate o disciplinate a livello di ordinanza. Questa nuova regolamentazione è più semplice e chiara. Le definizioni (art. 2 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario) risultano in gran parte superflue. Qualora necessario, vengono spiegate direttamente nei relativi articoli o nel glossario del presente messaggio.

Art. 11 Collegamento

Le disposizioni sono snellite rispetto al diritto vigente (art. 5, 18 cpv. 1 e 19 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario). L'autorizzazione diretta di binari di raccordo attraverso piani di utilizzazione o piani di utilizzazione speciali a livello cantonale non ha mai assunto nella pratica l'importanza che auspicava il legislatore. Nella maggior parte dei casi i binari di raccordo (nuova costruzione, ampliamento o adeguamento) sono stati e sono ancora realizzati mediante licenze edilizie secondo il diritto cantonale. Non sono necessarie ulteriori disposizioni del diritto federale. Il compito di stabilire se e in quale misura si vorranno realizzare anche in futuro binari di raccordo mediante gli strumenti della pianificazione territoriale (soprattutto i piani di utilizzazione speciali) è e resta di competenza di Cantoni e Comuni.

Art. 12 Permesso di costruzione, autorizzazione d'esercizio

Questa disposizione disciplina la procedura applicabile all'approvazione dei binari di raccordo. A tal proposito ci si riallaccia all'attuale ripartizione delle competenze. La concessione della licenza edilizia per gli impianti del traffico merci continuerà a spettare all'autorità competente secondo il diritto cantonale. Questa deve chiedere all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) di effettuare una valutazione nell'ottica del diritto ferroviario. Tale valutazione – per la quale l'UFT si basa a sua volta su un parere chiesto al gestore dell'infrastruttura – ha carattere vincolante per l'autorità preposta al rilascio della licenza edilizia. Nel suo parere il gestore dell'infrastruttura può pronunciarsi anche sulla concessione del raccordo (cfr. art. 14). In questo modo si intende garantire che le questioni di sicurezza legate a un binario di raccordo siano valutate dalla competente autorità di vigilanza delle ferrovie e confluiscono poi nella licenza edilizia. Questa soluzione permette di rafforzare la vigilanza in materia di sicurezza rispetto al disciplinamento dell'articolo 18m Lferr riguardante i cosiddetti impianti accessori, secondo cui l'UFT deve essere coinvolto nella procedura soltanto a determinate condizioni, cioè quando non è sufficientemente garantito un adeguato esame concernente gli aspetti di sicurezza tecnica. In base alla rilevanza dei singoli binari di raccordo dal punto di vista della sicurezza, nel parere indirizzato all'autorità cantonale l'UFT stabilisce inoltre se, prima della messa in servizio, debba essere

chiesta un'autorizzazione d'esercizio, e definisce le prove da sottoporre all'UFT per l'ottenimento dell'autorizzazione.

Per contro, nell'interesse di una semplificazione degli iter procedurali, per il processo relativo alla concessione della licenza edilizia occorre rinunciare a una decisione di consenso separata da parte dell'UFT, così come è prevista dal diritto vigente. Il principio «un progetto, una procedura, una decisione», introdotto a livello federale con la legge federale del 18 giugno 1999¹⁰² sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, viene quindi attuato anche per i binari di raccordo.

Grazie al pieno coinvolgimento nel processo relativo alla concessione della licenza edilizia, l'UFT ha la possibilità di presentare ricorso qualora le condizioni poste all'autorità competente per il rilascio della licenza edilizia non siano tenute in considerazione o lo siano in modo insufficiente. Il ricorso a rimedi giuridici deve rappresentare l'*ultima ratio*; piuttosto le eventuali divergenze tra il parere dell'UFT e le istanze di terzi (ad es. opposenti) devono essere chiarite, prima della decisione, con i consueti strumenti di eliminazione delle divergenze. A questo scopo l'autorità direttiva (cioè quella preposta al rilascio delle licenze edilizie) deve contattare tempestivamente l'UFT.

Art. 13 Disposizioni del diritto ferroviario, prescrizioni d'esercizio

Con questa disposizione viene conferito un carattere vincolante alla legislazione in materia ferroviaria – in particolare all'ordinanza del 23 novembre 1983¹⁰³ sulle ferrovie (Oferr) – e alle relative disposizioni d'esecuzione per quanto concerne gli impianti del traffico merci. Altre disposizioni della legislazione in materia ferroviaria, ad esempio quelle riguardanti l'accesso alla rete, il finanziamento ecc., non sono invece applicabili.

I requisiti in materia di sicurezza e d'esercizio per un binario di raccordo possono essere meno severi rispetto a quelli di una ferrovia interamente sottoposta alla Lferr. In virtù del capoverso 3 il Consiglio federale può adottare prescrizioni concrete a livello di ordinanza.

Art. 14 Obbligo di concedere il raccordo

Fatta eccezione per piccole modifiche di carattere redazionale, le disposizioni contenute negli articoli 3 e 15 capoverso 1 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario sono recepite senza cambiamenti. Sulle controversie concernenti queste disposizioni decide l'UFT (cfr. art. 22 cpv. 1 lett. b).

Art. 15 Rapporti di proprietà

Dall'articolo 4 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario sono recepiti senza modifiche i capoversi 1 e 2. La costituzione di una servitù per i binari di raccordo è possibile ma non indispensabile e finora è stata messa in pratica raramente. Si prevede a tal proposito una servitù legale (servitù stabilita dalla legge), che può ma non deve necessariamente essere un diritto di costruzione.

¹⁰² RU 2009 3071

¹⁰³ RS 742.141.1

Per contro, i capoversi 3 e 4 del vigente articolo 4 vengono abrogati poiché nella prassi non hanno acquisito alcuna importanza. Il capoverso 3 avanza peraltro una supposizione che appare ovvia e il capoverso 4 esprime un concetto scontato dal punto di vista del diritto civile.

Art. 16 Disposizioni contrattuali

I capoversi 1 e 2 dell'articolo 6 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario sono recepiti, ma soltanto in riferimento ai raccordati diretti. Il nuovo *capoverso 3* prevede tuttavia anche disposizioni contrattuali tra i raccordati e altri soggetti coinvolti, tra cui ad esempio i raccordati a monte o quelli a valle e i contenti, ma anche il gestore dell'infrastruttura. Tra quest'ultimo e un raccordato a monte la stipula di un contratto è possibile ma non più obbligatoria. Tutti i contratti richiedono la forma scritta.

Art. 17 Costi

Questo articolo si fonda sull'articolo 11 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario. Il *capoverso 1* disciplina il principio dei costi.

Come ogni proprietario di impianti, anche il raccordato deve far sì che il suo impianto sia mantenuto in uno stato di efficacia operativa e sia quindi sicuro. Tuttavia, dato che il raccordato è tenuto a consentire il raccordo al suo binario e a garantirne l'utilizzo ai raccordati a monte, questi ultimi devono partecipare ai costi in misura proporzionale ai loro interessi (*cpv. 2*).

Il *capoverso 3* stabilisce che i costi degli adeguamenti della rete devono essere di norma sostenuti dal gestore dell'infrastruttura e non dal raccordato. Questa disposizione riguarda in particolare i costi legati al cosiddetto dispositivo di raccordo, ossia alle effettive interfacce tra impianti privati e rete ferroviaria: da una parte lo scambio di raccordo in sé, dall'altra gli impianti e le parti di impianto indispensabili per il suo funzionamento, come ad esempio i dispositivi di sviamento, gli scambi di protezione o i segnali bassi. Questi impianti appartengono normalmente alla rete del gestore dell'infrastruttura e, di conseguenza, la responsabilità della manutenzione e del relativo finanziamento va attribuita al gestore stesso.

Alla base del nuovo orientamento vi è soprattutto il fatto che il gestore dell'infrastruttura mette in atto gli adeguamenti della rete per lo più di sua iniziativa e secondo un suo calendario. Inoltre, il proprietario del relativo binario di raccordo privato non trae alcun vantaggio diretto dagli adeguamenti. Il finanziamento di queste interfacce attraverso la rete ferroviaria generale appare quindi come una variante più semplice dal punto di vista sia oggettivo che amministrativo. Il conseguente sgravio per i proprietari di binari di raccordo privati è compensato, nell'ambito dell'armonizzazione con le disposizioni sul promovimento degli impianti di trasbordo per il TC, attraverso la soppressione della partecipazione federale ai costi di rinnovo per i binari di raccordo.

Il *capoverso 4* stabilisce che, in caso di smantellamento del binario di raccordo, il raccordato può essere chiamato a partecipare ai costi della modifica infrastrutturale. Ciò si verifica in particolare quando la decisione alla base dello smantellamento non è del gestore dell'infrastruttura, bensì del raccordato.

Il rinvio alla LUMin¹⁰⁴, contenuto nell'articolo 11 capoverso 2 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario, viene stralciato poiché risulta superfluo. Nell'ambito del presente progetto vengono anche disciplinate in modo nuovo le disposizioni della LUMin sui contributi agli impianti del traffico merci.

Art. 18 Obblighi reciproci fra raccordati

Le disposizioni contenute nell'articolo 10 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario sono recepite senza modifiche materiali. Inoltre al *capoverso 4* sarà prescritto a livello di legge l'obbligo di stipulare un'assicurazione per la responsabilità civile.

Sezione 4: Contratto d'utilizzazione di veicoli e contratto di trasporto

Art. 19 Contratto d'utilizzazione di veicoli

Il vigente articolo 9 LTM è recepito senza modifiche.

Art. 20 Contratto di trasporto

Il vigente articolo 10 LTM è recepito senza modifiche.

Sezione 5: Vigilanza, tutela giurisdizionale e disposizioni penali

Art. 21 Vigilanza sui binari di raccordo

Questa disposizione, che deriva dall'articolo 11 LTM e dall'articolo 17 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario, stabilisce che la vigilanza tecnica sugli impianti del traffico merci spetta all'UFT, a delimitazione delle competenze delle autorità cantonali e comunali (cpv. 3). Precisa inoltre quali sono gli strumenti, oltre a quelli previsti dalla legislazione ferroviaria, a disposizione dell'UFT.

Nel *capoverso 3* è stabilito esplicitamente che per quanto concerne gli altri aspetti, gli impianti del traffico merci sono sottoposti alla vigilanza dell'autorità competente secondo il diritto cantonale. In linea di massima ciò riguarda soprattutto l'esecuzione della legislazione ambientale. In base alle esperienze maturate, si tratta in particolare degli ambiti rumore, protezione delle acque e prevenzione degli incidenti rilevanti. Affinché sia l'UFT che l'autorità competente secondo il diritto cantonale possano svolgere la rispettiva funzione di vigilanza, il *capoverso 4* precisa che i raccordati sono tenuti a mettere il personale e il materiale necessari a disposizione delle autorità e a fornire tutte le informazioni indispensabili.

Art. 22 Tutela giurisdizionale

Le disposizioni del diritto vigente in materia di tutela giurisdizionale (art. 12 LTM e art. 21 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario) sono in gran parte recepite e riunite. Le controversie patrimoniali continueranno a sottostare alla giuri-

¹⁰⁴ RS 725.116.2

sdizione civile. Una novità è invece la competenza della CAF se si constatano discriminazioni nell'accesso agli impianti del traffico merci.

Art. 23 Disposizioni penali

Le disposizioni penali fanno riferimento agli articoli 5 (trasporto di merci pericolose) e 6 (trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale per la sicurezza). In entrambi i settori, il Consiglio federale può emanare prescrizioni e disciplinare dettagli mediante ordinanza; nella misura in cui in tale contesto dichiara punibili le infrazioni alle suddette prescrizioni, si applica la presente disposizione.

Un'infrazione intenzionale è passibile di una multa fino a 100 000 franchi (*cpv. 1*). Qualora l'infrazione metta in pericolo la vita o l'integrità delle persone, la pena comminabile viene inasprita con una pena detentiva fino a un anno o una pena pecuniaria (*cpv. 2*). Un'infrazione dovuta a negligenza è passibile di una multa fino a 50 000 franchi (*cpv. 3*). Il perseguimento e il giudizio dei reati restano di competenza dei Cantoni (*cpv. 4*).

Sezione 6: Disposizioni finali

Art. 24 Esecuzione

Il Consiglio federale è autorizzato a emanare le norme esecutive.

Secondo il capoverso 2 può inoltre emanare prescrizioni volte a impedire discriminazioni in relazione al trasporto di merci. Tale disposizione garantisce che i terzi possano accedere a determinate prestazioni del traffico merci senza discriminazione.

Art. 25 Abrogazione e modifica di altri atti normativi

Nell'allegato sono stabilite l'abrogazione e la modifica di altri atti normativi. In particolare, sono abrogate la legge del 19 dicembre 2008 sul trasporto di merci e la legge federale del 5 ottobre 1990 sui binari di raccordo ferroviario.

Art. 26 Disposizioni transitorie

Le offerte ordinate secondo il diritto previgente seguono norme e criteri diversi rispetto ai nuovi contributi d'esercizio assegnati secondo l'articolo 9. Il *capoverso 1* concede alle imprese interessate un tempo sufficiente per adattarsi alle nuove condizioni. A tal fine riteniamo adeguato un periodo transitorio di tre anni.

Nei *capoversi 2 e 3* è disciplinata la gestione dei dispositivi di raccordo. In genere si tratta di uno scambio di raccordo associato ad altre installazioni tecniche, che nel loro insieme costituiscono l'interfaccia tra l'infrastruttura ferroviaria e il binario di raccordo oppure tra i binari di diversi raccordati. Per sua natura lo scambio ha una doppia funzione. Dovendo stabilire se il dispositivo di raccordo appartenga al raccordato o alla rete, finora è risultata maggioritaria l'opinione secondo cui la proprietà è del raccordato. Infatti in assenza di quest'ultimo o del suo binario di raccordo non esisterebbe uno scambio nel luogo in questione. In quest'ottica sarebbe pertanto il raccordato a dover sostenere i relativi costi. A questa interpretazione si può obiettare che di norma lo scambio è sfruttato dall'esercizio dell'infrastruttura in modo molto più intenso di quanto non lo sia dal traffico del raccordato. A ogni inoltre di

carrì sul binario di raccordo corrispondono solitamente centinaia di treni che viaggiano sulla rete utilizzando lo stesso scambio e contribuendo alla sua usura. È il gestore dell'infrastruttura a fissare gli standard tecnici per il dispositivo di raccordo, che deve soddisfare gli elevati requisiti di sicurezza della rete, mentre un semplice scambio manuale in un qualunque impianto di smistamento presenta spesso standard notevolmente inferiori. In altre parole, secondo la soluzione vigente il raccordato è tenuto ad assumersi gli ingenti costi di uno scambio necessario per il suo raccordo alla rete ma la cui durata di vita è determinata sostanzialmente dall'esercizio dell'infrastruttura. Dal punto di vista funzionale lo scambio di raccordo va pertanto considerato parte dell'infrastruttura ferroviaria; al gestore di quest'ultima spettano, tra le competenze principali, il dimensionamento e la manutenzione di tale impianto. Come il resto dell'infrastruttura ferroviaria, il dispositivo di raccordo non va gestito coprendo i costi.

Pertanto, nell'ambito del presente progetto la proprietà e la responsabilità del finanziamento dei dispositivi di raccordo viene attribuita al gestore dell'infrastruttura. La Confederazione, che finora ha accordato un contributo per la manutenzione e il rinnovo degli scambi ai proprietari dei binari di raccordo, in futuro considererà questi costi nell'ambito delle convenzioni sulle prestazioni concluse con i gestori dell'infrastruttura. A questo scopo i raccordati devono trasferire la proprietà dei loro scambi ai gestori della rete cui sono allacciati. I soggetti che non adempiranno questa richiesta dovranno sostenere autonomamente i costi futuri. Poiché in linea di massima questi impianti producono soprattutto costi, senza avere alcun valore commerciale (valore contabile o di mercato), non sono previste indennità per il trasferimento di proprietà al gestore dell'infrastruttura. D'altra parte i raccordati beneficeranno comunque di uno sgravio finanziario, derivante dal fatto di non dover più sostenere i costi per la manutenzione e il rinnovo dei dispositivi di raccordo. Per quanto riguarda gli scambi non collegati alla rete di un gestore dell'infrastruttura, l'assunzione dei costi è disciplinata caso per caso nel contratto tra raccordato a valle e raccordato a monte.

Art. 27 Referendum, entrata in vigore e durata di validità

Il termine della fine del 2027 definito nel *capoverso 3* corrisponde a tre legislature. Si tratta di un termine adeguato per impedire che i contributi d'esercizio diventino permanenti e siano mantenuti senza tener conto di eventuali variazioni del fabbisogno.

2.3 Legge federale sui binari di raccordo ferroviario

La legge federale sui binari di raccordo ferroviario è abrogata. I contenuti che anche in futuro dovranno essere disciplinati a livello di legge sono stati recepiti nel presente disegno di nuova LTM ai fini di un'armonizzazione con le disposizioni sul movimento degli impianti di trasbordo per il TC. In questo modo si potranno raggruppare tutte le disposizioni e i sussidi riguardanti il traffico merci ferroviario in un'unica legge sul trasporto di merci.

2.4 Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali

Capitolo 5: Altri contributi direttamente vincolati alle opere

Sezione 1:

Contributi per binari di raccordo, nonché per il promovimento del TC e del trasporto di veicoli a motore accompagnati

Art. 18

La disposizione unifica i vigenti articoli 18, 21 e 22 LUMin. L'armonizzazione del promovimento dei binari di raccordo attraverso contributi d'investimento per il traffico convenzionale rende necessaria una riformulazione degli articoli 18, 21 e 22. Il principio del versamento di contributi per motivi di politica ambientale e dei trasporti si applica a ogni partecipazione federale in questi settori. Non esistono ragioni che giustifichino una differenziazione oggettiva. In determinate circostanze i contributi concreti possono tuttavia variare notevolmente in base al progetto da valutare (ad es. si può andare da un piccolo binario di raccordo privato a un impianto di trasbordo per il TC di rilevanza internazionale). Con il *capoverso 4* viene quindi stabilita l'applicabilità degli articoli corrispondenti della nuova LTM. I dettagli devono essere disciplinati, come finora, a livello di ordinanza.

2.5 Legge federale sulla circolazione stradale

Art. 30 cpv. 4 e 5

Con l'adeguamento del *capoverso 4* e del *capoverso 5*, per analogia con l'adeguamento dell'articolo 5 capoverso 2 LTM, si creano le basi legali per l'introduzione della valutazione della conformità e per la verifica da parte di imprese private dei mezzi di contenimento destinati al trasporto di merci pericolose su strada. Nello stesso tempo viene esplicitata la competenza del Consiglio federale di ordinare limitazioni di transito su determinati tratti stradali anche per motivi di politica dei trasporti.

2.6 Legge federale sulle ferrovie

Art. 9a cpv. 2 e 3

I vigenti capoversi 2 e 3 disciplinano le priorità concernenti la garanzia dell'accesso alla rete. Il nuovo articolo 9b sostituisce l'ordine di priorità esistente con il programma di utilizzazione della rete e i piani di utilizzazione della rete. L'attuale ordine di priorità rimane solo a titolo sussidiario. Il rapporto tra i nuovi strumenti e l'attuale ordine di priorità viene disciplinato in via definitiva dall'articolo 9b. I *capoversi 2 e 3* vanno quindi abrogati.

Art. 9b Utilizzazione della rete e attribuzione delle tracce

Questo articolo sostituisce i capoversi 2 e 3 dell'articolo 9a relativi all'ordine di priorità. La nuova normativa introduce due strumenti: il programma di utilizzazione della rete e il piano di utilizzazione della rete. L'ordine di priorità nella sua definizione attuale continua a essere applicato solo a quelle tracce non ancora attribuite con il programma di utilizzazione della rete e i piani di utilizzazione della rete (cosiddette capacità residue). Nei settori in cui il Consiglio federale definisce l'utilizzazione della rete mediante il programma o i piani appositi, l'ordine di priorità rimane solo a titolo sussidiario.

Il programma di utilizzazione della rete è uno strumento per la garanzia a lungo termine delle capacità. È deciso dal Consiglio federale e si fonda sui piani d'offerta definiti e adeguati nell'ambito del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF). Su questa base l'Assemblea federale decide gli ampliamenti infrastrutturali. In linea di massima, per l'elaborazione dei piani d'offerta vale il principio di equivalenza fra traffico viaggiatori e traffico merci. Nell'attribuzione delle tracce la Confederazione considera soprattutto gli scopi originari degli investimenti, dando inoltre particolare importanza al bisogno di catene di trasporto concertate nel traffico viaggiatori e merci, alle capacità necessarie per soddisfare la domanda e all'efficiente produzione del traffico ferroviario. I piani di utilizzazione della rete servono a garantire le capacità a breve termine.

Con il programma di utilizzazione della rete e i piani di utilizzazione della rete le capacità delle tracce sono attribuite in modo vincolante ai diversi generi di trasporto o a gruppi di utenti come il traffico viaggiatori a lunga distanza, il traffico viaggiatori regionale, il traffico merci e altre tipologie di traffico come il carico degli autoveicoli. I nuovi strumenti non prevedono alcuna attribuzione a singole imprese; questa avviene solo con l'aggiudicazione delle tracce. Di norma esistono contemporaneamente sei piani di utilizzazione della rete per gli anni d'orario successivi, elaborati dai gestori dell'infrastruttura e sottoposti all'UFT per approvazione. Ciò presuppone che l'UFT sia informato dai gestori dell'infrastruttura sui principali conflitti e le possibili soluzioni riguardanti l'assegnazione delle tracce ai diversi generi di trasporto. Il programma di utilizzazione della rete è vincolante per l'elaborazione dei piani di utilizzazione della rete, che sono a loro volta vincolanti per l'aggiudicazione delle tracce. Eventuali modifiche al programma di utilizzazione della rete sono decise dal Consiglio federale. Programmi e piani di utilizzazione della rete possono essere modificati su richiesta. Una modifica dei piani approvata dall'UFT che abbia ripercussioni vincolanti sul programma di utilizzazione della rete è considerata definitivamente valida solo con un decreto del Consiglio federale concernente la modifica del suddetto programma. I dettagli relativi al programma di utilizzazione della rete e ai piani di utilizzazione della rete sono disciplinati rispettivamente dal Consiglio federale e dall'UFT.

Art. 9c Diritto alla remunerazione

Sulla base della nuova strutturazione dell'articolo 9a, l'articolo 9b diventa 9c.

Art. 38 cpv. 1^{bis}

In caso di chiusura prolungata di una tratta – come ad esempio di quella del San Gottardo nel giugno 2012 – il gestore dell'infrastruttura si adopera per offrire il

maggior numero possibile di tracce sulle tratte sostitutive. Deve perciò avere la possibilità di ritirare le tracce già assegnate qualora ciò consenta di sfruttare al meglio la capacità disponibile e di evitare che offerte secondarie impediscano il traffico a priorità più elevata. Il disciplinamento proposto chiarisce che in questo caso non si potrà far valere nessun diritto al risarcimento del danno.

Art. 40^{abis} cpv. 1 e 5

Con il presente progetto proponiamo di affidare alla CAF anche il compito di sorvegliare che sia garantito l'accesso senza discriminazioni a impianti di trasbordo per il TC e a binari di raccordo cofinanziati dalla Confederazione. Il *capoverso 1* della disposizione esistente viene quindi integrato con la lettera d. Il *capoverso 5* disciplina a livello di legge una disposizione prevista attualmente da un'ordinanza (art. 25 cpv. 3 dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹⁰⁵ concernente l'accesso alla rete ferroviaria).

Art. 40^{ater} Caratteristiche del procedimento su azione

Con la seconda fase della riforma delle ferrovie 2, entrata in vigore il 1° luglio 2013, sono state ampliate le competenze della CAF. Contemporaneamente quest'ultima ha emanato un nuovo regolamento interno¹⁰⁶, approvato dal Consiglio federale il 14 giugno 2013. Nella sezione 3 del regolamento (art. 15–20) è definito anche il procedimento mediante azione davanti alla CAF. Dal punto di vista giuspolitico, siffatti principi vanno disciplinati preferibilmente a livello di legge. Il presente progetto prevede un ulteriore completamento delle competenze della CAF, e quindi offre l'opportunità di integrare la Lferr con le disposizioni pertinenti. Nei contenuti esse rispecchiano in gran parte quelle del regolamento interno della CAF, che a loro volta si fondano sulle disposizioni vigenti per le altre commissioni d'arbitrato della Confederazione.

In sostanza l'articolo sulle caratteristiche rinvia al diritto applicabile.

Art. 40^{quater} Apertura del procedimento su azione

Sebbene ampliato, il campo d'attività della CAF rimane relativamente circoscritto e quindi può accadere che una parte si rivolga alla CAF per una causa al di fuori della competenza della Commissione. La legge definisce la procedura anche per questi casi.

Art. 40^{quinquies} Composizione richiesta per la decisione

Nel caso di tribunali e commissioni d'arbitrato è prassi comune che le decisioni concernenti questioni giuridiche di importanza secondaria possano essere prese in composizione inferiore a quella completa. Ciò varrà anche per la CAF. A decidere su questo punto sarà la presidenza.

¹⁰⁵ RS 742.122

¹⁰⁶ RS 742.101.4

Art. 40a^{sexies} Trattamento dei dati

Nell'ambito delle sue competenze allargate, dal 1° luglio 2013 la CAF può anche intervenire d'ufficio. A questo scopo è autorizzata e tenuta a sorvegliare il mercato ferroviario, compito che richiede una base legale esplicita per rilevare presso le imprese ferroviarie i dati necessari a tale attività di sorveglianza. La formulazione «elaborarli» tiene conto del fatto che in senso giuridico anche il rilevamento è una forma di elaborazione. Grazie a questa disposizione, i dati che le imprese ferroviarie presentano ad altri servizi federali potranno essere trasmessi alla CAF qualora siano utili per la sorveglianza del mercato. Ciò eviterà alle imprese di dover fornire più volte gli stessi dati.

Art. 40b cpv. 2 lett. b e cpv. 3

La versione vigente della LTM non contiene disposizioni specifiche sulla responsabilità, ma solo un rinvio a quelle della Lferr. Il fatto che quest'ultima contenga a sua volta un rinvio alla LTM crea un circolo vizioso. La presente revisione offre la possibilità di risolvere questo problema e per gli oggetti trasportati di inserire nella Lferr un nuovo rinvio al Codice delle obbligazioni¹⁰⁷ e alle prescrizioni internazionali determinanti, soluzione, questa, che appare più opportuna dal profilo materiale. Nell'ambito della procedura di consultazione sono state espresse a più riprese critiche esplicite alle vigenti disposizioni sulla responsabilità. Una loro revisione esula tuttavia dal presente progetto.

Nel *capoverso 3* si rinvia alla nuova versione della LTM.

Art. 62 Estensione dell'infrastruttura

Questa disposizione fondamentale riguarda la separazione dell'infrastruttura e dei trasporti in ambito ferroviario. I *capoversi 1 e 2* disciplinano rispettivamente ciò che fa parte dell'infrastruttura (che beneficia di indennità e garantisce l'accesso alla rete) e ciò che può far parte dell'infrastruttura senza però l'obbligo di garantire l'accesso alla rete. Nel nuovo *capoverso 3* sono invece disciplinati gli impianti che per le loro caratteristiche tecniche appartengono alle ferrovie, ma che non rientrano nel campo di applicazione dei primi due capoversi. Si possono così comprendere tutti quei casi particolari frequenti nella pratica e per i quali occorreva finora ricorrere in via provvisoria alla legislazione sui binari di raccordo. Viene stabilita chiaramente l'applicabilità delle disposizioni tecniche e di sicurezza per le ferrovie, ma non di quelle concernenti l'accesso alla rete e il finanziamento.

Dal punto di vista materiale la disposizione è modificata nella misura in cui certi impianti del traffico merci, come ad esempio i binari di formazione, vengono espressamente dichiarati parte dell'infrastruttura. Il *capoverso 1 lettera f* fornisce inoltre una nuova definizione del termine «impianto di carico e scarico» utilizzato nel settore del traffico merci.

2.7

Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere

Art. 3 cpv. 1

Le FFS sono esonerate dal compito principale di fornire prestazioni nel traffico merci. Ciò non significa in alcun modo che d'ora in avanti le FFS non offriranno più simili prestazioni o che le offriranno in misura ridotta, ma che la fornitura non rientra più tra i loro compiti vincolanti per legge. Con l'eccezione del trasporto in carri completi isolati (cfr. art. 8 cpv. 6), l'impresa può decidere autonomamente se e in quale misura fornire prestazioni del trasporto di merci sul mercato.

Art. 8 cpv. 6

La sospensione o la sostanziale riduzione dell'offerta nel trasporto in carri completi isolati comporta decisioni di grande importanza, anche sotto il profilo politico. Dal punto di vista delle FFS, società per azioni di diritto speciale, simili decisioni spettano all'assemblea generale poiché, secondo l'articolo 698 capoverso 2 numero 6 del Codice delle obbligazioni, è proprio l'assemblea generale a deliberare sulle materie ad essa riservate dalla legge o dallo statuto. Questa riserva viene inserita nell'articolo 8 come nuovo *capoverso 6*.

2.8

Decreto federale concernente un credito quadro per contributi d'investimento a favore del trasporto di merci ferroviario per gli anni 2016–2019

Art. 1

Il credito quadro serve a mantenere il promovimento del traffico merci e del suo trasferimento. Ha quindi due diverse basi di diritto materiale. Oltre agli impianti svizzeri si possono promuovere anche quelli situati all'estero, a condizione che siano utili al trasferimento del traffico pesante transalpino.

Art. 2

I decreti di stanziamento sono decreti federali semplici e come tali non sottostanno a referendum.

3

Ripercussioni

3.1

Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1

Ripercussioni finanziarie

Il regime della strategia globale proposta per incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale prevede che i contributi d'investimento per impianti del traffico merci siano concessi utilizzando ancora il fondo a destinazione vincolata del finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS). I contributi d'esercizio per il TC non transalpino, attualmente finanziati con gli stessi mezzi del FSTS (circa

15 milioni di franchi nel 2013), verranno ridotti e poi aboliti completamente dopo un periodo transitorio di tre anni.

Ulteriori commenti circa le ripercussioni finanziarie si possono trovare ai numeri 1.2.3.4 e 1.2.3.7.

Attualmente, per il preventivo della Confederazione si prevedono gli oneri presentati nella tabella 7. Mentre le uscite dovute a investimenti (finanziamenti a fondo perso) rimangono tendenzialmente superiori rispetto allo status quo, per i contributi d'esercizio si può tutto sommato prevedere un calo. Nel complesso, allo scadere del periodo transitorio il bilancio federale potrebbe ridursi di circa 10–20 milioni l'anno.

Tabella 7

Ripercussioni del progetto sul budget federale 2016–2021 in milioni di franchi

Ripercussioni finanziarie della strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale (in mio. di fr.)

Credito	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contributi d'investimento a binari di raccordo e impianti di trasbordo per il TC ¹⁰⁸ (compresi impianti di trasbordo del TC per il traffico transalpino all'estero), finanziati con fondi del FSTS	60	60	65	60	55	50
Contributi d'esercizio ¹⁰⁹ Quota del TC, finanziata con fondi del FSTS ¹¹⁰	24	20	17	12	12	12
Restituzione della TTPCP (minor introito)	20	20	20	20	20	20
Totale ripercussioni sul budget federale	104	100	102	92	87	82

3.1.2 Ripercussioni in materia di personale

L'onere supplementare per l'avvio e l'attuazione del processo di pianificazione istituzionalizzato e per l'elaborazione di una concezione per il trasporto di merci su rotaia viene affrontato attraverso la creazione di un posto autorizzato per il FAIF.

L'attuale impiego di personale per i contributi d'esercizio nel trasporto in carri completi isolati, per il TC non transalpino e per il traffico merci sulle ferrovie a scartamento ridotto (destinato a essere abolito) è all'incirca bilanciato dalla necessità di risorse umane pianificata per i nuovi finanziamenti iniziali e le ordinazioni previste congiuntamente con i Cantoni (un posto al 40 %).

¹⁰⁸ Il nuovo credito corrisponde a una fusione dei due attuali crediti: A4300.0141 (terminali) e A4300.0121 (binari di raccordo).

¹⁰⁹ Il credito per i contributi d'esercizio comprende: (a) gli attuali contributi d'esercizio (A2310.0450), che saranno aboliti dopo un periodo transitorio di tre anni in seguito all'entrata in vigore della LTM; (b) gli aiuti finanziari della Confederazione alle ordinazioni dei Cantoni (tra cui i contributi per le ferrovie a scartamento metrico, A2310.0451) e (c) i nuovi finanziamenti iniziali proposti per le nuove offerte.

¹¹⁰ La soppressione dei fondi previsti riguarda soprattutto il TC. In questo modo gli oneri nell'ambito del FSTS potrebbero ridursi da circa 12 mio. di fr. nel 2016 a meno di 6 mio.

Per contro, i compiti aggiuntivi e il crescente bisogno di coordinamento all'interno dell'UFT producono un onere supplementare di personale, derivante dall'introduzione e dall'attuazione degli strumenti «programma di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete».

I nuovi disciplinamenti previsti nell'ambito di questo progetto comportano pertanto per la Confederazione un maggior onere netto in termini di personale pari a un posto al 100 per cento.

Aumenti

Dipartimento	Breve descrizione	Numero di posti
DATEC	Programma/piani di utilizzazione della rete	1 posto al 100 %

Il progetto affida nuovi compiti anche alla CAF. Ciò potrebbe portare a oneri supplementari sia per il procedimento su azione che per la sorveglianza effettuata d'ufficio.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Anche i Cantoni sono interessati a un traffico merci ferroviario efficiente sull'intero territorio nazionale. Nell'ambito del presente progetto sono affrontati e disciplinati diversi punti di contatto tra Confederazione e Cantoni.

Gli obiettivi previsti presuppongono una collaborazione tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda la garanzia dell'approvvigionamento per le regioni. Concretamente la Confederazione, insieme ai Cantoni interessati, potrà compensare le differenze legate all'ambiente naturale (topografia, qualità dei collegamenti ecc.) attraverso ordinazioni e contributi d'esercizio mirati, assicurando così un'adeguata rete di servizi nelle aree in questione. Tale promovimento avverrà sulla base di strategie o programmi cantonali per il traffico merci. In particolare, questo strumento consentirà di mantenere la partecipazione federale alle ordinazioni di offerte del traffico merci delle ferrovie a scartamento metrico. La Confederazione prevede una partecipazione finanziaria non superiore a quella dei Cantoni, che comporterà in media un aumento dell'onere finanziario a carico dei Cantoni stessi.

Il Consiglio federale si aspetta che i Cantoni partecipino attivamente, attraverso programmi per il traffico merci e strumenti della pianificazione territoriale, a una politica coordinata nel settore del trasporto di merci. Ciò può avvenire anche nell'ambito delle ordinazioni da parte dei Cantoni, cui la Confederazione partecipa finanziariamente.

Con i nuovi strumenti «programma di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete» è stabilita in modo vincolante la ripartizione delle capacità per il traffico viaggiatori a lunga distanza, il traffico viaggiatori regionale, il traffico merci e gli altri generi di trasporto rilevanti (ad es. il carico degli autoveicoli). Viene inoltre definito un processo istituzionalizzato per la modifica del programma di utilizzazione della rete e dei piani di utilizzazione della rete. I Cantoni sono interessati in quanto responsabili della pianificazione del traffico viaggiatori regionale. Da essi giunge la richiesta di nuove pianificazioni che comportano la modifica del

programma di utilizzazione della rete o dei piani di utilizzazione della rete. In casi controversi o poco chiari decide il Consiglio federale. D'altra parte, però, gli stessi Cantoni vengono consultati per elaborare il programma di utilizzazione della rete, i piani di utilizzazione della rete e le relative modifiche.

Al fine di consentire il coordinamento nazionale delle capacità infrastrutturali e degli impianti del traffico merci, la Confederazione introduce un nuovo strumento di pianificazione. Per lo sviluppo dei principali impianti del traffico merci e la relativa concertazione con il potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria viene elaborata una concezione ai sensi dell'articolo 13 LPT. In essa sono definiti gli aspetti regionali su cui deve incentrarsi lo sviluppo degli impianti del traffico merci. I Cantoni vengono coinvolti per le previsioni fondamentali e consultati per la fase pianificatoria. La concezione concretizza la pianificazione dei grandi impianti, che confluisce anche nel Piano settoriale dei trasporti e nei piani direttori cantonali.

3.3 Ripercussioni per l'economia

La strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale sostiene lo sviluppo dell'economia. La Confederazione provvede a creare un'infrastruttura efficiente per il traffico merci. Tale infrastruttura è utile soprattutto per le imprese di trasporto elvetiche e, nel confronto internazionale, accresce l'attrattiva della Svizzera per quanto concerne i settori secondario e terziario. Lo scambio di merci all'interno del Paese e con l'estero può contare su condizioni quadro stabili, cosicché a lungo termine si possono mettere a disposizione le necessarie capacità anche per gli impianti del traffico merci e fornire offerte adeguate al mercato nel trasporto di merci su rotaia. Dato l'aumento delle ore di coda sulle strade, la presente strategia globale per il promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale può contribuire, con il suo nuovo orientamento, a decongestionare in modo sostenibile la strada. Il vettore stradale e quello ferroviario si integrano per garantire l'approvvigionamento di beni indispensabili all'economia.

3.4 Ripercussioni per la società

Grazie ai nuovi obiettivi, il progetto rafforza la coesione sociale della Svizzera. Un'offerta efficiente e sostenibile nel traffico merci ferroviario fornisce un contributo indiretto in tal senso: lo sviluppo sostenibile del traffico merci e il coordinamento efficace dei vettori di trasporto nell'approvvigionamento di merci sono infatti elementi essenziali per la coesione sociale.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Gli strumenti definiti per il promovimento del traffico merci sull'intero territorio nazionale e l'auspicata offerta di prestazioni efficienti nel trasporto di merci su rotaia contribuiscono al potenziamento di un traffico merci svizzero in grado di rispettare le risorse e di produrre poche emissioni. Grazie a migliori tecnologie per i veicoli (EURO VI), entro il 2020 il traffico merci stradale potrà ridurre sensibilmente le sue emissioni di inquinanti atmosferici. Anche nel traffico merci ferroviario il

crescente impiego di locomotive ibride dotate di filtri antiparticolato potrà tuttavia portare a considerevoli riduzioni delle emissioni nel servizio di manovra. Complessivamente, tenendo conto di questi progressi tecnici, nel traffico merci stradale si assisterà a un calo di oltre il 55 per cento delle emissioni di ossidi di azoto e di quasi il 70 per cento delle emissioni di particolato (in rapporto alla prestazione di trasporto). Dal momento che anche il traffico ferroviario farà registrare miglioramenti nelle emissioni di inquinanti atmosferici, il rapporto tra strada e ferrovia per gli ossidi di azoto si ridurrà (ferrovia: emissioni di NO_x inferiori di 5–6 volte). Per il particolato derivante da processi di combustione questo fattore scenderà a circa due.

Restano praticamente invariati i vantaggi offerti dal traffico merci ferroviario in relazione alle emissioni di gas a effetto serra (soprattutto CO₂). Se gli strumenti di promovimento definiti permetteranno di mantenere o aumentare la quota del trasporto di merci su rotaia, il bilancio svizzero di questi gas sarà ridotto di oltre 0,5 milioni di tonnellate l'anno per quanto riguarda il CO₂.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto figura nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Il miglioramento dell'attrattiva del traffico merci su rotaia è una delle attuali misure della Confederazione per garantire uno sviluppo territoriale sostenibile nell'ambito della «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015»¹¹² del Consiglio federale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il caposaldo del presente progetto è la revisione della LTM, in cui viene recepita anche la legge federale sui binari di raccordo ferroviario. La LTM fa riferimento alla disposizione sull'adeguata considerazione del traffico merci, che viene introdotta nella Costituzione federale, tramite il decreto FAIF, a decorrere dal 1° gennaio 2016 sotto forma di nuovo articolo 81a.

Le modifiche pianificate di LUMin, LCStr, Lferr e LFFS si fondano sulle disposizioni costituzionali menzionate nell'ingresso delle singole leggi.

¹¹¹ FF 2012 305, pag. 438

¹¹² Cfr. Consiglio federale svizzero, «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015», pag. 30.

5.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le misure proposte in questo progetto sono conformi agli impegni internazionali della Svizzera, in particolare all'Accordo sui trasporti terrestri¹¹³. Secondo l'articolo 35 di questo accordo, la Svizzera è autorizzata ad adottare provvedimenti di sostegno finanziario per il promovimento del traffico merci ferroviario. Gli strumenti di incentivazione finanziaria descritti in questo progetto sono concepiti in modo da evitare discriminazioni e non generano distorsioni sproporzionate della concorrenza.

Anche gli strumenti previsti per la ripartizione delle capacità disponibili dell'infrastruttura ferroviaria sono compatibili con l'Accordo sui trasporti terrestri. Il regolamento (UE) n. 913/2010¹¹⁴ contiene disposizioni volte a garantire le capacità per le tracce dei corridoi transfrontalieri. Con il presente progetto questa garanzia delle capacità è assicurata grazie allo strumento «piani di utilizzazione della rete». La Svizzera crea così i presupposti per il recepimento del regolamento (UE) n. 913/2010.

5.3 **Forma dell'atto**

La presente strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale può produrre gli effetti desiderati solo se i suoi principi, obiettivi e provvedimenti vengono integrati in disposizioni contenenti norme di diritto. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost.¹¹⁵, siffatte disposizioni importanti devono essere emanate sotto forma di legge federale. La strategia globale prevede una modifica della LTM (revisione totale) e diverse altre modifiche del diritto vigente. Nella nuova legge vengono anche integrate le disposizioni sui binari di raccordo finora contemplate in una legge separata. Si unisce così a livello di legge quel che materialmente costituisce un'unità. La legge sottostà a referendum facoltativo.

Il decreto federale concernente un credito quadro per contributi d'investimento a favore del trasporto di merci ferroviario per gli anni 2016–2019 non comporta l'emanazione di norme di diritto e non sottostà a referendum.

5.4 **Subordinazione al freno alle spese**

Il freno alle spese è uno strumento finalizzato ad assicurare una certa prudenza nella politica in materia di spesa pubblica della Confederazione e prevede che a partire da un certo importo l'Assemblea federale debba decidere a maggioranza qualificata sulle uscite. Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.¹¹⁶ è necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera per le disposizioni in materia di sussidi nonché per i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implican-

¹¹³ RS 0.740.72

¹¹⁴ Regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo, GU L 276 del 20.10.2010, pag. 22.

¹¹⁵ RS 101

¹¹⁶ RS 101

ti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

Alcune disposizioni in materia di sussidi contenute nella sezione 2 del presente disegno di LTM mantengono l'attuale promovimento senza comportare nuove spese: è il caso segnatamente dell'articolo 9 capoverso 1 (ordinazioni con i Cantoni). Nuove sono invece le disposizioni sul promovimento secondo l'articolo 9 capoverso 2 (finanziamento iniziale per nuove offerte) e l'articolo 10 (incentivazione delle innovazioni tecniche). La possibilità di estendere il promovimento è data anche dall'articolo 8 capoverso 2, secondo cui i progetti d'importanza nazionale per la politica dei trasporti possono beneficiare di un contributo a fondo perso pari all'80 per cento dei costi computabili. Poiché le norme in vigore consentono un contributo massimo a fondo perso pari al 60 per cento e i costi complessivi dei grandi progetti possono superare i 100 milioni di franchi, anche questa disposizione sottostà al freno alle spese. L'articolo 8 capoverso 2, l'articolo 9 capoverso 2 e l'articolo 10 della nuova LTM sono perciò subordinati a tale freno.

Il credito quadro richiesto per gli anni 2016–2019 corrisponde a una particolare forma di credito d'impegno che, nel periodo di riferimento, produrrà nuove uscite per più di 2 milioni di franchi. Pertanto, anche l'articolo 1 capoverso 1 del decreto federale concernente un credito quadro per contributi d'investimento a favore del trasporto di merci ferroviario per gli anni 2016–2019 è subordinato al freno alle spese.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

I mezzi finanziari per il promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale costituiscono dei sussidi. Di conseguenza si applicano le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990¹¹⁷ sui sussidi.

Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli obiettivi auspicati

Con il presente progetto, il promovimento del traffico merci sull'intero territorio nazionale, oggi basato su diversi provvedimenti adottati in passato, deve puntare in modo più chiaro al raggiungimento di obiettivi precisi. La Confederazione garantisce in primo luogo condizioni quadro idonee e sostiene la realizzazione di infrastrutture adeguate; per contro si attende che il trasporto di merci su ferrovia avvenga secondo il principio dell'autonomia finanziaria. Inoltre la Confederazione promuove in modo puntuale le funzioni del trasporto di merci su rotaia (cfr. n. 1.2.1.4), concentrandosi maggiormente sul promovimento di infrastrutture adeguate e riducendo al contempo le indennità d'esercizio.

Gestione materiale e finanziaria

Il promovimento di impianti di trasbordo per il TC e di binari di raccordo avviene secondo criteri oggettivi, in particolare sulla base di una concezione elaborata dal Consiglio federale. Il Parlamento regola i mezzi disponibili per questo promovimento attraverso un credito quadro e con il preventivo decide in merito ai crediti annuali. Tutte le disposizioni in materia di sussidi sono concepite come disposizioni potesta-

¹¹⁷ RS 616.1

tive e lasciano quindi alla Confederazione un certo margine in fatto di politica finanziaria.

Procedura di concessione dei contributi

L'armonizzazione del promovimento di impianti di trasbordo per il TC e di binari di raccordo semplifica le procedure amministrative e aumenta la trasparenza nella concessione dei contributi. Parimenti, la rinuncia all'attribuzione di mutui rimborsabili contribuisce a uno sgravio amministrativo.

Durata di validità

L'applicazione dell'articolo 9 (contributi d'esercizio) è limitata alla fine del 2027. Ciò impedisce che la concessione di contributi assuma carattere permanente indipendentemente dall'evoluzione del fabbisogno. Il promovimento di singole nuove offerte secondo l'articolo 9 capoverso 2 è limitato, quale finanziamento iniziale, a tre anni, così da evitare un sostegno permanente a tali offerte.

Elenco delle abbreviazioni

BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Ministero federale dei trasporti, della costruzione e dello sviluppo urbano, Germania)
CAF	Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria
CM	Cassa mobile
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
FAIF	Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
FInFer	Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
Fondo FTP	Fondo per i grandi progetti ferroviari
FSTS	Finanziamento speciale del traffico stradale
LCStr	Legge federale sulla circolazione stradale
Lferr	Legge federale sulle ferrovie
LFFS	Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere
LFinFer	Legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
LPT	Legge sulla pianificazione del territorio
LTM	Legge sul trasporto di merci
LTrasf	Legge sul trasferimento del traffico merci
LTPP	Legge sul traffico pesante
LUMin	Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali
OBR	Ordinanza sui binari di raccordo
OPTMe	Ordinanza sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia
Prev.	Preventivo
PROSSIF	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria
SVI	Associazione svizzera degli ingegneri ed esperti del traffico
TC	Traffico combinato
TCC	Trasporto in carri completi
TCCI	Trasporto in carri completi isolati
TCNA	TC non accompagnato
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit – unità di misura standardizzata internazionale per container da 20 piedi
tkm	Tonnellate-chilometro (prestazione di trasporto)
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UFT	Ufficio federale dei trasporti
USTRA	Ufficio federale delle strade

Glossario

Accesso alla rete	Utilizzazione dell'infrastruttura di un'impresa di trasporto ferroviario da parte di un'altra impresa simile; l'accesso alla rete (detto anche «open access») garantisce l'accesso senza discriminazioni alle infrastrutture che costituiscono un cosiddetto monopolio naturale – in questo caso la rete ferroviaria – con condizioni quadro statali adeguate.
Altezza agli angoli	Altezza massima consentita per i contenitori del TC trasportati attraverso le gallerie ferroviarie; è in relazione con il profilo di spazio libero della galleria.
Ambiente naturale	Unità riguardante lo spazio geografico, caratterizzata da fattori geografici quali clima, rilievi, regime idrico, suolo, conformazione geologica e biotipi; molto simile al concetto geografico di paesaggio, usato in parte con significato identico e in parte in modo diverso; «ambiente naturale» descrive solo gli elementi che per legge naturale costituiscono un certo ambiente, mentre «paesaggio» comprende altri elementi come l'utilizzazione del territorio.
Bimodale	Utilizzato da due vettori di trasporto.
Binario di raccordo	Allacciamento di un'area o di un edificio, di per sé non appartenente all'infrastruttura ferroviaria, mediante binari per il trasporto di merci; in genere di proprietà privata.
Cabotaggio	Fornitura di prestazioni di trasporto all'interno di un Paese (nel traffico interno) mediante un'impresa straniera.
Cargo Domicilio	Nome dell'offerta per il trasporto in piccole partite; creata nel 1981 come parte dell'impresa FFS, è oggi una SA indipendente che si occupa di trasporti in piccole partite su strada e rotaia.
Cassa mobile	Contenitore non impilabile, simile al container, utilizzato nel TC.
Co-modalità	Impiego ottimizzato dei diversi vettori di trasporto, singolarmente o in combinazione.
Container	Contenitore a grande capacità per lo più standardizzato e impilabile per il deposito e il trasporto di merci.
Contributo a fondo perso	Contributo d'investimento degli enti pubblici al cui rimborso si rinuncia fin dall'inizio.

Grafico a rete	Rappresentazione schematica di un orario cadenzato sulla base di un'ora modello; ogni coppia di treni che transita a orario cadenzato appare sotto forma di linea che collega tra loro le stazioni nodali servite, con indicazione dell'ora di arrivo e di partenza.
Impianti specifici del traffico merci appartenenti all'infrastruttura ferroviaria generale	Stazioni di smistamento, impianti di smistamento, impianti di carico e scarico e gruppi di entrata.
Impianto di carico e scarico	Possibilità di carico di merci su rotaia senza dispositivi speciali come gru o mezzi di trasbordo orizzontale; contrariamente a binari di raccordo e impianti di trasbordo per il TC, gli impianti di carico e scarico sono parte dell'infrastruttura ferroviaria pubblica.
Impianto di trasbordo per il TC (terminale del TC, impianto di trasbordo per il TC)	Impianto fisso utilizzato per il trasbordo di contenitori (container, semirimorchi, casse mobili o interi autocarri) da un vettore all'altro.
Nodo	Stazione con due o più linee coordinate di traffico viaggiatori.
Orario cadenzato	Orario con tracce pianificate a intervalli regolari, che si ripetono periodicamente; il numero delle partenze in un determinato arco di tempo rappresenta la cadenza.
Orario sistematico	Orario cadenzato valido anche per il traffico merci.
Piano di rete	Raffigurazione schematica di un sistema di linee e nodi all'interno di un territorio definito; diversamente dal grafico a rete, qui l'orario non deve essere visibile.
Prestazione di trasporto	Prodotto del volume di traffico e della tratta percorsa (nel traffico merci: prodotto delle tonnellate trasportate e della distanza percorsa).
Prezzo delle tracce	Rimunerazione per l'utilizzo di un'infrastruttura ferroviaria.
Produzione just-in-time	Strategia di produzione che persegue la creazione di continui flussi di materiali e informazioni lungo la catena logistica allo scopo di velocizzare il flusso e l'esecuzione degli incarichi; basata su un'analisi interorganizzativa dei processi, è anche detta «produzione in sincronia con le necessità».
Reach stacker	Gru caricatrice mobile utilizzata per impilare e trasbordare container, casse mobili e semirimorchi nel TC.
Ripartizione modale	Ripartizione del volume di traffico (tonnellate) o della prestazione di trasporto (tonnellate-chilometro) tra i diversi vettori.

Scartamento metrico	Infrastruttura ferroviaria con larghezza del binario pari a un metro (scartamento ridotto); la più grande rete di tratte a scartamento metrico di tutta la Svizzera è quella formata dalla Ferrovia retica e dalla Matterhorn Gotthard Bahn.
Scartamento normale	Infrastruttura ferroviaria con larghezza del binario pari a 1435 millimetri, che rappresenta lo standard in Svizzera e nei Paesi circostanti.
Semirimorchio	Rimorchio che nel traffico stradale trasferisce una parte del suo peso sugli assi di un veicolo trattore; movimentabile mediante particolari dispositivi (gru), può essere impiegato nel TC.
Stazione di smistamento	Stazione in cui si formano i treni nel trasporto in carri completi isolati; per questo tipo di trasporto i carri merci devono essere riuniti in treni, che poi vengono di nuovo scomposti; di norma ogni carro viene smistato diverse volte, precisamente nella stazione di partenza, nella stazione d'arrivo e in quelle di smistamento lungo il tragitto.
Stazione team	Stazione regionale nel traffico merci su rotaia o luogo di produzione regionale nel trasporto in carri completi isolati, da cui in genere si effettua un inoltro ai binari di raccordo.
Supply chain	Catena logistica, sequenza di operazioni logistiche.
Swiss Split	Nome dell'offerta delle ferrovie svizzere per la distribuzione capillare dei contenitori internazionali del TC nell'ambito del trasporto in carri completi isolati.
Terminale	Vedi impianto di trasbordo per il TC.
Tracce di sistema	Tracce che all'interno di un orario cadenzato si ripetono sempre uguali ogni ora o due ore, quindi non riservate singolarmente a un determinato treno.
Traccia	Autorizzazione a percorrere una determinata tratta della rete ferroviaria in orari ben definiti con un treno specifico (lunghezza, peso, sagoma, velocità); simile alla banda oraria («slot») nella navigazione aerea.
Taffico combinato (TC)	Trasporto ferroviario di container, autocarri accompagnati o non accompagnati, autotreni, autoarticolati, rimorchi, semirimorchi e strutture amovibili (casce mobili); trasbordo di merci da veicoli stradali o da natanti sul Reno alla ferrovia o viceversa, oppure da ferrovia a ferrovia, purché esso avvenga senza cambiamento di contenitore e sia agevolato da costruzioni, installazioni e impianti speciali.
Traffico merci di transito	Traffico merci attraverso la Svizzera, con partenza e destinazione all'estero.

Traffico merci interno	Traffico interno ai confini di un Paese; non transfrontaliero.
Traffico merci sistematico	Traffico merci che transita su tracce di sistema.
Traffico merci transalpino	Traffico merci che attraversa la cresta principale delle Alpi.
Trasbordo orizzontale	Nel TC, trasbordo di merci tra rotaia e strada senza impiego di gru.
Trasbordo verticale	Nel TC, trasbordo di un'unità di carico mediante gru.
Trasporto in carri completi isolati (TCCI)	Forma di produzione in cui singoli carri o gruppi di carri vengono raggruppati a livello regionale su diversi binari di raccordo e in impianti di carico e scarico per poi essere riuniti in treni completi e portati in stazioni di smistamento, dove si formano nuovi treni a seconda delle regioni di destinazione.
Trazione	Forza motrice, qui riferita ai treni; nel traffico ferroviario è prodotta dalla locomotiva.
Trimodale	Utilizzato da tre vettori di trasporto (strada, rotaia, battello).
Vettore di trasporto	Mezzo o sistema di trasporto (ferrovia, strada, idrovia, aria ecc.).
Volume di trasporto	Quantità trasportate (nel traffico merci: tonnellate trasportate).