

13.102

**Messaggio
sulla modifica del decreto federale concernente
il limite di spesa per il promovimento del trasporto
di merci per ferrovia attraverso le Alpi**

del 29 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del decreto federale del 3 dicembre 2008 concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi.

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

29 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi deve essere mantenuto aumentando in misura contenuta il limite di spesa previsto e prolungandone la durata fino al 2023.

Situazione iniziale

In due mozioni dall'identico tenore le Camere federali hanno incaricato il Consiglio federale di proporre all'Assemblea federale, mediante apposito decreto, la proroga e l'aumento del limite di spesa per il promovimento del traffico merci ferroviario transalpino. Obiettivo della proposta è garantire una maggiore certezza di pianificazione per gli attori del mercato.

Il futuro sostegno al trasferimento del traffico va considerato da un punto di vista globale e, pertanto, il Consiglio federale presenta le sue proposte in merito unitamente al rapporto sul trasferimento 2013. Non si è ritenuto necessario ricorrere a una procedura di consultazione su questo progetto visto che si propone semplicemente una proroga e un aumento del limite di spesa.

Contenuto del progetto

La Confederazione può adottare misure di promovimento del traffico merci su rotaia che permettano di raggiungere l'obiettivo del trasferimento. In tale ambito è promosso in primo luogo il trasporto combinato non accompagnato (TCNA) su lunghe distanze (art. 8 della legge del 19 dicembre 2008 sul trasferimento del traffico merci, LTrasf).

Il presente progetto propone da un lato di prolungare di cinque anni la durata del limite di spesa stabilito per il periodo 2011–2018 e dall'altro di aumentare tale limite di 180 milioni portandolo a 1675 milioni di franchi. Il calcolo dell'importo richiesto presuppone la riduzione di anno in anno dell'indennità media per invio secondo quanto previsto all'articolo 8 della legge sul trasferimento del traffico merci. Il versamento delle indennità per un periodo più lungo di quello inizialmente previsto ha in primo luogo lo scopo di evitare un ritorno al trasporto di merci su strada. Tale proroga consente però anche di trasferire trasporti supplementari, specialmente nel segmento dei semirimorchi per i quali, grazie al corridoio per semirimorchi da 4 metri, si stanno concretizzando le necessarie condizioni infrastrutturali sulle tratte d'accesso alla galleria di base del San Gottardo. Inoltre, con l'inaugurazione di quest'ultima non si otterrà ancora pienamente il necessario aumento di produttività, dato che la galleria di base del Monte Ceneri entrerà in esercizio solo nel 2019.

Una maggiore certezza di pianificazione per il settore ha ripercussioni positive sulla redditività e quindi sull'ammortizzazione degli investimenti per la NFTA. Per il periodo 2019–2023 vengono richiesti fondi solo per il TCNA. Il Consiglio federale analizzerà separatamente il procedimento da adottare per lo sviluppo del trasporto

combinato accompagnato (strada viaggiante) e sottoporrà al Parlamento le relative basi decisionali nell'ambito del rapporto sul trasferimento del 2015.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Trasferimento del traffico merci pesante attraverso le Alpi

Il trasferimento del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia è uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti. Approvando il cosiddetto articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale¹, Cost.), Popolo e Cantoni hanno espresso chiaramente la volontà di trasferire dalla strada alla rotaia il traffico merci pesante attraverso le Alpi.

La legge federale del 19 dicembre 2008² concernente il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (Legge sul trasferimento del traffico merci, LTrasf) ha ribadito la strategia di trasferimento del traffico adottata sia nell'Accordo del 21 giugno 1999³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri) sia nella legge di durata limitata sul trasferimento del traffico dell'8 ottobre 1999⁴. L'obiettivo del trasferimento del traffico è stato fissato in 650 000 transiti transalpini l'anno (art. 3 LTrasf) e deve essere raggiunto due anni dopo la messa in esercizio della galleria di base del San Gottardo.

Per la sua attuazione la politica del trasferimento dispone di tre strumenti principali: la Nuova ferrovia transalpina (NFTA), elemento fondamentale per l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria sull'asse transalpino nord-sud, la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e l'apertura del mercato nell'ambito della riforma delle ferrovie.

Già nella legge di durata limitata sul trasferimento del traffico a questi strumenti sono state affiancate misure di accompagnamento per la strada e la rotaia a sostegno del processo di trasferimento. Oltre a una più coerente applicazione delle disposizioni (incluse quelle in materia di sicurezza) relative ai trasporti su strada e a migliori condizioni quadro per le ferrovie, una misura chiave è costituita dal versamento di indennità d'esercizio per il trasporto combinato nel traffico merci transalpino su rotaia. Questa misura dovrebbe consentire di ottenere un aumento del trasferimento durante il periodo transitorio fino alla messa in servizio della NFTA o al raggiungimento dell'obiettivo del trasferimento.

1 RS 101

2 RS 740.1

3 RS 0.740.72

4 RU 2000 2864

1.1.2

Promovimento del trasporto combinato come parte integrante della politica svizzera di trasferimento

Sin dal 2000, anno in cui le diverse misure previste dalla politica svizzera di trasferimento hanno iniziato a essere attuate, la maggior parte dei mezzi finanziari a disposizione di tale politica è stata impiegata per contributi d'esercizio nel TCNA. Questi sussidi sono erogati mediante ordinazioni di trasporti presso i cosiddetti operatori del trasporto combinato che offrono i servizi sul mercato e ne assumono i rischi commerciali.

In conformità agli articoli 13–16 dell'ordinanza del 4 novembre 2009⁵ sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia (OPTMe), la Confederazione ordina ogni anno una determinata offerta del trasporto combinato (treni e invii). Insieme all'offerta, gli operatori presentano un conto di previsione relativo ai treni da loro proposti indicando i costi non coperti e pianificati. Tutti i principali parametri (numero di treni e invii, sussidio per collegamento) sono fissati in una convenzione.

La procedura per le ordinazioni e l'erogazione delle indennità sono state adeguate alle nuove condizioni generali. Fino al 2004 l'importo delle indennità era calcolato in funzione dei costi non coperti e pianificati a carico delle singole imprese: venivano stipulate convenzioni individuali con i singoli operatori tenendo conto delle diverse strutture dei costi e della diversa redditività. Dal 2005 invece a tutti gli operatori del trasporto combinato si applicano le medesime condizioni generali. Per ogni invio trasferito vengono versate indennità unitarie massime differenziate a seconda delle zone di partenza e di destinazione. Ciò permette di continuare a ridurre gli svantaggi a livello di costi, ancora esistenti, del traffico ferroviario rispetto a quello stradale, creando al tempo stesso strutture più trasparenti. Al contempo, l'importo delle indennità versate per invio trasportato è stato gradualmente ridotto e l'efficienza dei sussidi sensibilmente accresciuta.

Oltre alle offerte del TCNA, la Confederazione ordina anche quelle della strada viaggiante e versa indennità d'esercizio per i costi non coperti.

1.1.3

Limite di spesa 2011–2018

Secondo quanto disposto dalla LTrasf, la Confederazione può adottare misure di promovimento per raggiungere l'obiettivo di trasferimento (art. 8 LTrasf). Parallelamente alla LTrasf è stato emanato il decreto federale del 3 dicembre 2008⁶ concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi, con cui sono stati stanziati 1600 milioni di franchi per gli anni 2011–2018⁷. Questa somma serve a corrispondere le indennità d'esercizio per il trasporto combinato transalpino. Nell'ambito del credito aggiuntivo I al Preventivo 2010 e sulla base delle modifiche del sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie (soppressione del contributo di copertura per il trasporto di merci), il limite di spesa è stato ridotto di 105 milioni e portato agli attuali 1495 milioni di franchi.

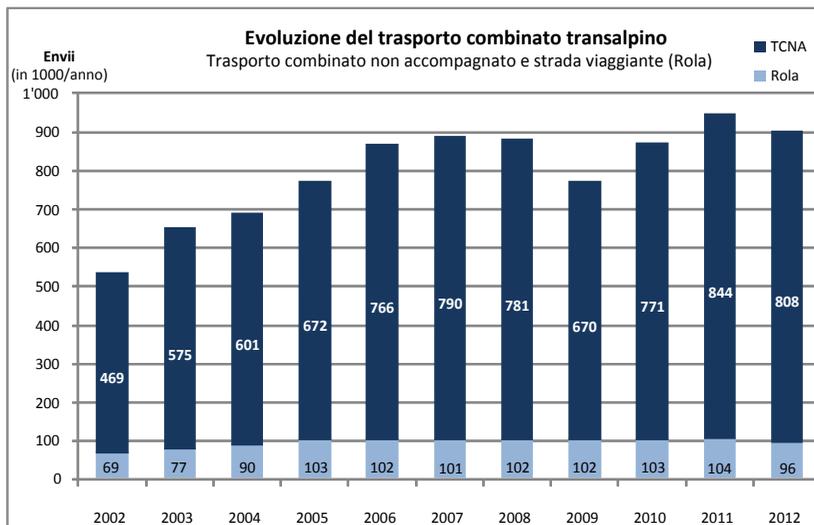
⁵ RS 740.12

⁶ FF 2009 7213

⁷ Questo decreto federale ha sostituito quello del 28 settembre 1999 sul limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia con il quale il Parlamento aveva messo a disposizione complessivamente 2,85 miliardi di franchi per il periodo 2000–2010.

1.1.4 Evoluzione del trasporto combinato

La seguente figura mostra l'evoluzione degli invii indennizzati dalla Confederazione nel TCNA transalpino e nella strada viaggiante:



1.1.5 Impiego di fondi attinti dal limite di spesa 2011–2018

Con il decreto federale del 3 dicembre 2008 sono stati stanziati 1600 milioni di franchi per il periodo 2011–2018. Questo limite è stato ridotto di 105 milioni con il decreto federale dell'8 giugno 2010⁸, per cui attualmente ammonta a 1495 milioni di franchi.

Evoluzione delle indennità d'esercizio (in mio. di fr.) erogate o previste di qui al 2018 nel trasporto combinato:

Anno	Stato	Importo (in mio. di fr.)
2011	Consuntivo	203,2
2012	Consuntivo	157,2
2013	Preventivo	174,5
2014	Preventivo	164,5
2015	Piano finanziario	160,0
2016	Piano finanziario	160,0
2017	Piano finanziario	155,0
2018		150,0
Totale:		1324,4

Tenendo conto di questi dati, si prevede che nel 2018 i fondi non richiesti ammonteranno a 170 milioni di franchi.

Nei contributi annuali sopra riportati sono compresi circa 35 milioni di franchi per la strada viaggiante, la parte rimanente è destinata al TCNA.

In conformità all'articolo 8 LTrasf, l'importo dell'indennità media per invio trasportato viene ridotto di anno in anno. Di conseguenza, la somma annua dei sussidi viene ridotta da 203 milioni (2011) a 150 milioni di franchi nel 2018. Si contribuisce così ad accrescere l'efficienza del mezzo di trasporto.

Il completamento della NFTA renderà possibili nuovi effetti a livello di produttività nel traffico merci transalpino su rotaia. Nell'ottica di un ulteriore promovimento del trasporto combinato transalpino si deve decidere se gli effetti sulla produttività debbano essere sfruttati a tal fine oppure se vadano lasciati al mercato del traffico merci ferroviario. Al riguardo, il fatto l'articolo 8 LTrasf stabilisca una progressiva riduzione delle indennità per invio trasportato mostra che tale riduzione è in una certa misura auspicata dal profilo politico. A nostro parere ciò non deve però comportare un ritorno dei trasporti dalla rotaia alla strada ma promuovere un processo di trasferimento il più durevole possibile.

1.1.6 Strada viaggiante

Secondo l'articolo 8 capoverso 3 LTrasf, il traffico combinato accompagnato (strada viaggiante) è finanziato solo a titolo complementare rispetto al TCNA. Nell'attuale limite di spesa, alla strada viaggiante viene destinato un importo inferiore rispetto a quello adottato per il TCNA. Ai sensi dell'articolo 13 capoverso 2 OPTMe, per la procedura di ordinazione relativa al trasporto di autocarri accompagnati l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) può stabilire un periodo di più anni. In virtù di questa base legale, nel novembre 2010 la Confederazione Svizzera e RAlpin AG, in qualità di gestore unico della strada viaggiante, hanno stipulato la convenzione sull'offerta, la gestione e l'indennizzo della strada viaggiante attraverso le Alpi svizzere. Questa convenzione è in vigore dal 2012 e scadrà alla fine del 2018.

Il nostro Consiglio prenderà in esame la questione del futuro sviluppo della strada viaggiante in un apposito rapporto e formulerà proposte per l'ulteriore intervento.

1.2 La normativa proposta

Il promovimento del trasporto combinato come misura di accompagnamento per il trasferimento ha dato buoni risultati. Fino al completamento della NFTA questa misura punta a fornire una copertura finanziaria, grazie alla quale il traffico merci transalpino potrà migliorare notevolmente la produttività avvalendosi di condizioni più convenienti. L'ammodernamento, inizialmente atteso, delle tratte d'accesso all'estero e l'aumento del carico fiscale sul settore stradale in Europa non hanno ancora raggiunto il livello necessario. Pertanto, il nostro Consiglio propone che il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci ferroviario transalpino sia aumentato e ne sia prolungata la durata fino a quando la NFTA non sarà in grado di assicurare una piena produttività con l'entrata in servizio di tutte le gallerie di base (2019) e del corridoio per semirimorchi da 4 metri. In questo modo il nostro Collegio adempie l'incarico di cui al punto 5 delle mozioni 12.3330 e 12.3401.

Segnatamente, proponiamo di prorogare di cinque anni (fino al 2023) il limite di spesa per il TCNA e, al contempo, di accrescerne l'ammontare portandolo a 1675 milioni.

Come stabilito all'articolo 8 LTrasf, l'indennità media per invio sarà ridotta di anno in anno. Di questa disposizione si tiene conto nella definizione dei contributi annui (cfr. n. 2). I contributi per il TCNA saranno sospesi definitivamente dopo il 2023, ossia una volta conclusi i progetti della NFTA e le tratte di accesso nonché il corridoio per semirimorchi da 4 metri. Gli effetti sulla produttività potranno allora esplicitarsi completamente. Rimane garantita la libera scelta dell'itinerario tra il San Gottardo e il Lötschberg.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Elevata certezza di pianificazione per gli attori del mercato

La proroga e l'aumento del limite di spesa qui proposti servono innanzitutto a garantire la certezza di pianificazione per i diversi attori del mercato. Allo stato attuale non si sa esattamente se la scadenza dell'odierno limite di spesa consentirà all'offerta esistente nel TCNA di mantenersi oltre il 2018. La disponibilità degli attori del mercato a investire nel trasporto combinato transalpino e ad assumere rischi di mercato è direttamente proporzionale al periodo per il quale possono contare con sicurezza sui contributi per le offerte di trasporto. Ciò vale anche nel caso in cui la continuazione del promovimento è abbinata a un processo di riduzione. Pertanto, data l'incertezza dell'evoluzione della redditività dei trasporti una volta scaduto l'attuale limite di spesa, soprattutto i detentori di veicoli ferroviari e gli operatori del trasporto combinato sono attualmente poco disponibili a investire in nuovo materiale rotabile o in ampliamenti di terminali. Nel contempo, le offerte innovative in grado di far emergere potenziali di trasferimento supplementari possono trovare spazio solo se la Confederazione aumenta la sicurezza degli investimenti. La durata del limite di spesa attualmente prevista, fino al 2018, è troppo breve per consentire di incentivare la creazione di capacità supplementari di trasporto e di carico o di offerte innovative.

1.3.2 Nessun ritorno alla strada e ulteriore trasferimento del trasporto su strada

Gli strumenti attualmente a disposizione non permettono di raggiungere l'obiettivo del trasferimento; tuttavia nemmeno un sovvenzionamento duraturo del TCNA transalpino sarebbe in grado di fornire un ulteriore contributo sostanziale al processo di trasferimento. Per contro, la probabilità che si verifichi un ritorno alla strada può essere ridotta al minimo tramite il programma proposto, che prevede la riduzione progressiva dei contributi.

Inoltre gli investimenti nell'infrastruttura della NFTA e delle relative tratte d'accesso possono essere ammortizzati solo a condizione di ottenere un buon utilizzo della capacità di trasporto con i treni del trasporto merci. Fino a quando non diventeranno effettivi gli aumenti di efficienza derivanti dalla nuova e più produttiva infrastruttura della NFTA, durante questo periodo di tempo limitato sarà necessario continuare a versare sussidi agli operatori per i costi non coperti.

Nel presente progetto il programma di riduzione viene abbozzato con largo anticipo (cfr. n. 2), per cui gli operatori del TCNA possono prepararsi a questa prospettiva di sviluppo e tenerne conto a lunga scadenza nei negoziati sui prezzi con i trasportatori e le imprese di trasporto ferroviario. In questo modo può essere garantita una certezza di pianificazione per gli operatori e le ferrovie che avrà effetti positivi a lungo termine sul pieno utilizzo e sulla redditività degli investimenti per la NFTA da parte della Confederazione.

1.4 Attuazione

Una volta trascorso il periodo supplementare di cinque anni proposto con il presente progetto per l'attuale limite di spesa, la NFTA e le sue tratte di accesso avranno esplicato pienamente gli effetti attesi sulla produttività. La fase di superamento delle lacune di produttività del TCNA sarà allora considerata conclusa. Prevediamo pertanto un unico prolungamento, fino al 2023, della durata del limite di spesa per il TCNA.

Il nostro Consiglio elaborerà e sottoporrà a discussione in un apposito progetto proposte sul promovimento della strada viaggiante a partire dal 2019. Per questo servizio di trasporto esiste oggi una convenzione pluriennale d'indennizzo che scade nel 2018, anno in cui si concluderà l'ammortizzazione del materiale rotabile.

1.5 Interventi parlamentari

Con le mozioni 12.3330⁹ e 12.3401¹⁰ volte a incentivare maggiormente il trasferimento del traffico pesante transalpino, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno, tra l'altro, incaricato il nostro Consiglio di proporre all'Assemblea, mediante apposito decreto, la proroga e l'aumento del limite di spesa per il promovimento del traffico merci ferroviario transalpino. L'obiettivo è di accrescere la

⁹ Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN, depositata il 20.03.2012.

¹⁰ Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CS, depositata il 10.05.2012.

3.1.2 Ripercussioni in materia di personale

L'attuazione delle misure di accompagnamento per il promovimento del traffico merci ferroviario non richiede alcun aumento degli effettivi del personale.

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

Non sono previste ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il rafforzamento sostanziale del traffico merci su rotaia può rendere più efficienti i trasporti di merci in tutti i settori economici favorendo una proficua ripartizione dei compiti. Un mercato rafforzato del trasporto di merci per ferrovia offre opzioni interessanti a tutti i trasportatori.

3.4 Ripercussioni per l'ambiente

Tramite la politica di trasferimento, ossia con la riduzione del numero di transiti di veicoli pesanti, il presente progetto avrà conseguenze dirette sull'ambiente. Ogni passo verso l'obiettivo di questa politica apporterà miglioramenti, nel senso della sostenibilità, alla qualità dell'ambiente lungo gli assi del traffico transalpino. Siccome una grande parte del traffico trasferito è costituita da traffico di transito, l'impatto sarà nettamente positivo per tutte le regioni situate lungo tali assi (regione basilese, Altipiano, Ticino). Le ripercussioni negative causate dal traffico pesante sulla salute e sull'ambiente potranno essere notevolmente ridotte.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012¹² sul programma di legislatura 2011–2015. Viene sottoposto al Parlamento per adempiere agli incarichi di cui alle mozioni 12.3401 e 12.3330 (punti 5) rispettivamente della CTT-S e della CTT-N.

¹¹ FF 2012 305

¹² FF 2012 6413

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale per questo decreto di stanziamento deriva dall'articolo 167 Cost.

La base legale per l'erogazione dei sussidi è costituita dall'articolo 8 LTrasf.

5.2 Forma dell'atto

Ai sensi dell'articolo 163 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002¹³ sul Parlamento l'atto viene emanato sotto forma di decreto federale semplice, quindi non sottostante a referendum.

Tramite il limite di spesa l'Assemblea federale stabilisce l'importo massimo dei crediti a preventivo per determinate spese durante un periodo pluriennale. Un limite di spesa può essere stabilito in particolare se i crediti sono assegnati e pagati lo stesso anno, se esiste un margine d'apprezzamento e se simultaneamente risulta opportuno orientare le spese a lungo termine. Il limite di spesa non costituisce uno stanziamento di crediti (art. 20 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁴ sulle finanze della Confederazione).

5.3 Subordinazione al freno delle spese

Ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. i decreti di finanziamento che implicano nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Il decreto federale comporta per cinque anni spese annuali medie pari a 70 milioni ed è quindi subordinato al freno delle spese.

5.4 Conformità alla legge sui sussidi

I finanziamenti destinati al promovimento del traffico merci ferroviario transalpino combinato non accompagnato sono sussidi. Per questa ragione si applicano le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990¹⁵ sui sussidi. I principi di tale legge non sono messi in discussione dalle disposizioni qui proposte. Il promovimento finanziario è limitato al 2023 e non sarà mantenuto dopo tale anno.

¹³ RS 171.10

¹⁴ RS 611.0

¹⁵ RS 616.1