Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

16.075

Messaggio sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria

del 16 novembre 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2008	P	08.3763	Panorama ferroviario svizzero: Consolidamento da parte delle FFS (N 17.11.08, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazione del Consiglio nazionale)

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

16 novembre 2016

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,
Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione,
Walter Thurnherr

Compendio

In Svizzera l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria non soddisfa in misura sufficiente le esigenze attuali e va modernizzata in diversi settori. Le nuove disposizioni contemplate dal progetto creeranno maggiore trasparenza e ridurranno il potenziale di discriminazione nell'accesso alla rete ferroviaria.

Situazione iniziale

Attualmente quasi tutte le imprese ferroviarie svizzere sono organizzate sotto forma di imprese integrate. L'infrastruttura è separata dai trasporti dal punto di vista contabile e organizzativo e resta sotto la responsabilità generale delle imprese ferroviarie. Poiché questa situazione cela un potenziale di discriminazione nell'accesso alla rete ferroviaria, nell'ottobre 2010 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di esperti di analizzare il sistema ferroviario svizzero e di evidenziare in che modo è possibile ridurre tale potenziale preservando al contempo la qualità del sistema.

Nel maggio 2013 il gruppo di esperti ha pubblicato le sue proposte che sono state sottoposte per parere agli ambienti interessati. Conclusa l'indagine conoscitiva, le proposte sono passate al vaglio del Consiglio federale, che nel maggio 2014 ha incaricato il DATEC di elaborare un progetto sulla futura organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria da porre in consultazione. Il presente progetto si basa in ampia misura sulle raccomandazioni formulate dal gruppo di esperti.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale è dell'avviso che l'attuale organizzazione del sistema ferroviario svizzero celi un potenziale di discriminazione. Ritiene tuttavia che la separazione completa tra infrastruttura e trasporti e la trasformazione in holding delle imprese ferroviarie non siano necessarie nell'attuale contesto concorrenziale e che avrebbero conseguenze negative sul ben funzionante sistema ferroviario svizzero. Il potenziale discriminatorio esistente dovrà essere ridotto adottando le misure descritte di seguito.

Servizio indipendente per l'assegnazione delle tracce

Nel 2006 i tre principali gestori dell'infrastruttura a scartamento normale – FFS, BLS e SOB – hanno esternalizzato l'assegnazione delle tracce a un organo indipendente, Traccia Svizzera SA. La società anonima appartiene alle tre imprese ferroviarie e all'Unione dei trasporti pubblici (UTP), che detengono ciascuna il 25 per cento delle quote di capitale. Tra i suoi compiti principali vi sono la pianificazione e l'assegnazione delle tracce come pure la risoluzione dei conflitti tra i richiedenti. Traccia Svizzera SA verrà trasformata in un istituto autonomo della Confederazione, al quale verranno attribuiti maggiori diritti ma anche maggiori obblighi. Ciò rafforzerà la sua posizione e permetterà di ridurre il potenziale di discriminazione.

Disciplinamento delle gestioni di sistema

Nel diversificato sistema ferroviario svizzero occorre evitare che ogni impresa sviluppi sistemi propri. Per questo occorrono imprese con funzione di gestore di sistema: un'impresa può ad esempio svolgere compiti preminenti nel settore della gestione dell'infrastruttura, in quello dello sviluppo dell'infrastruttura o in quello dei trasporti. Anche se le gestioni di sistema sono già una realtà, i diritti e gli obblighi connessi sono stati disciplinati solo in casi isolati e questo crea un rischio di discriminazione. La conclusione di contratti permetterà di aumentare la trasparenza. Parallelamente, verranno definite le autorità e le procedure di ricorso.

Diritto di partecipazione delle imprese ferroviarie

Per ridurre il rischio di discriminazione, le imprese di trasporto ferroviario avranno il diritto di partecipare alla pianificazione a breve e medio termine degli investimenti e degli orari. Inoltre, i gestori dell'infrastruttura saranno tenuti a pubblicare periodicamente i loro piani di investimento e a consultare le imprese ferroviarie. In caso di violazione del diritto di partecipazione le imprese ferroviarie potranno adire l'autorità di regolazione.

Maggiori competenze all'autorità di regolazione

Attualmente la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria, che verrà ribattezzata RailCom sulla falsariga di altre autorità di regolazione, può già avviare inchieste d'ufficio. La sua posizione verrà rafforzata con nuovi compiti e competenze. RailCom assumerà un'importante funzione quale autorità di ricorso in materia di gestioni di sistema e di diritto di partecipazione delle imprese ferroviarie. Una nuova base normativa le permetterà di raccogliere i dati necessari per sorvegliare il mercato.

Rafforzamento dei diritti dei viaggiatori

La Svizzera intende rafforzare i diritti dei viaggiatori nel trasporto ferroviario e in quello internazionale con autobus e adeguarli agli standard internazionali. Per quanto attiene all'obbligo di informazione e di responsabilità civile nonché in caso di ritardi o di mancate coincidenze l'Unione europea (UE) garantisce ai viaggiatori maggiori diritti rispetto alla Svizzera. In questo ambito occorre quindi una parziale armonizzazione della pertinente normativa.

Nel complesso, il progetto consentirà di sviluppare in modo funzionale il sistema ferroviario svizzero. Grazie alla maggiore trasparenza e alla riduzione del potenziale discriminatorio migliorerà l'organizzazione a lungo termine. Inoltre gli adeguamenti proposti contribuiranno a una migliore compatibilità con il diritto dell'UE.

Indice

Compendio **7712**

Elenco delle abbreviazioni **7717**

1 Punti essenziali del progetto **7720**

1.1 Situazione iniziale 7720

1.2 Inquadramento del progetto 7721

1.3 Scopo del progetto 7722

1.4 Punti essenziali del progetto 7724

1.4.1 Servizio di assegnazione delle tracce 7724

1.4.1.1 Situazione iniziale 7724

1.4.1.2 Nuova regolamentazione del servizio di assegnazione delle tracce 7726

1.4.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta 7733

1.4.1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze 7734

1.4.2 Gestione di sistema 7734

1.4.2.1 Situazione iniziale 7734

1.4.2.2 Modifiche della normativa vigente 7735

1.4.2.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta 7737

1.4.2.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze 7737

1.4.3 Diritti di partecipazione nel settore dell'infrastruttura 7738

1.4.3.1 Situazione iniziale 7738

1.4.3.2 La nuova normativa proposta 7739

1.4.3.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta 7740

1.4.3.4 Attuazione del diritto di informazione e di partecipazione 7741

1.4.3.5 Compatibilità tra i compiti e le finanze 7742

1.4.4 Rafforzamento dell'autorità di regolazione (RailCom) 7742

1.4.4.1 Situazione iniziale 7742

1.4.4.2 La nuova normativa proposta 7743

1.4.4.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta 7745

1.4.4.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze 7746

1.4.5 Estensione dei diritti dei viaggiatori 7746

1.4.5.1 Situazione iniziale 7746

1.4.5.2 La nuova normativa proposta 7749

1.4.5.3 Motivazione della normativa proposta e valutazione delle opzioni 7752

1.4.5.4 Attuazione dei diritti dei viaggiatori a livello di ordinanza 7753

1.4.5.5 Compatibilità tra compiti e finanze 7753

1.4.6 Altri adeguamenti legislativi 7753
1.4.6.1 Informazione del pubblico 7754
1.4.6.2 Espropriazione 7755
1.4.6.3 Precisazione delle regole di finanziamento per i progetti di costruzione nelle stazioni di interscambio 7755
1.5 Varianti esaminate e scartate 7755
1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo 7757
1.6.1 Elementi chiave per l'eurocompatibilità 7757
1.6.2 Primo pacchetto ferroviario dell'UE e «Recast» 7757
1.6.3 Secondo e terzo pacchetto ferroviario e diritti dei viaggiatori nei trasporti internazionali effettuati con autobus 7759
1.6.4 Quarto pacchetto ferroviario 7761
1.6.5 Eurocompatibilità 7762
1.7 Interventi parlamentari 7762
2 Commento ai singoli articoli 7763
2.1 Legge del 13 dicembre 2002 sui disabili 7763
2.2 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale 7763
2.3 Legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie 7764
2.4 Legge del 21 giugno 2013 sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria 7784
2.5 Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere 7785
2.6 Legge del 23 giugno 2006 sugli impianti a fune 7785
2.7 Legge del 29 marzo 1950 sulle imprese filoviarie 7786
2.8 Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori 7787
2.9 Legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna 7792
3 Ripercussioni 7792
3.1 Ripercussioni per la Confederazione 7793
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni 7793
3.3 Ripercussioni per l'economia 7794
3.4 Ripercussioni per la società 7795
3.5 Ripercussioni per l'ambiente 7795
3.6 Altre ripercussioni 7795
4 Rapporto con il programma di legislatura 7795
5 Aspetti giuridici 7795
5.1 Costituzionalità e legalità 7795
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali 7795
5.3 Forma dell'atto 7797

5.4 Rispetto della normativa in materia di sussidi 7797
5.5 Delega di competenze legislative 7797
5.6 Protezione dei dati 7798

Legge federale sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria *(Disegno)* **7799**

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ATT	Accordo sui trasporti terrestri del 21 giugno 1999 (RS *0.740.72*)
BLS	BLS Lötschbergbahn AG, Berna
CAF	Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria
CIV	Allegato A della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia
CO	Codice delle obbligazioni (RS *220*)
COMCO	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS *101*)
COTIF	Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (RS *0.742.403.12*)
CP	Convenzione sulle prestazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFF	Dipartimento federale delle finanze
ERA	Agenzia ferroviaria europea (European Railway Agency)
ETCS	European Train Control System (sistema di controllo della marcia dei treni)
FAIF	Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
FIF	Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FR	Ferrovia retica SA
GE-OIF	Gruppo di esperti Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria
GI	Gestore dell'infrastruttura
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Railways (sistema radio digitale per la trasmissione di voce e dati)
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
ITF	Impresa di trasporto ferroviario
LCart	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli (RS *251*)
LCStr	Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS *741.01*)
LDis	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (legge sui disabili; RS *151.3*)

LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS *611.0*)
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS *742.141*)
LFFS	Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (RS *742.31*)
LFIF	Legge federale del 21 giugno 2013 sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (RS *742.140*)
LFINMA	Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (RS *956.1*)
LFus	Legge del 3 ottobre 2003 sulla fusione (RS *221.301*)
LIFT	Legge federale del 23 giugno 2003 sugli impianti a fune (RS *743.01*)
LNI	Legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna (RS *747.201*)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS *235.1*)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS *172.220.1*)
LPO	Legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (RS *783.0*)
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS *173.32*)
LTM	Legge del 19 dicembre 2008 sul trasporto di merci (RS *742.41*)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza; RS *152.3*)
LTV	Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS *745.1*)
OARF	Ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria (RS *742.122*)
Oferr	Ordinanza del 23 novembre 1983 sulle ferrovie (RS *742.141.1*)
OIF	Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria
OITRV	Ordinanza dell'11 novembre 2009 sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (RS *745.16*)
O-OPers	Ordinanza del DFF del 6 dicembre 2001 concernente l'ordinanza sul personale federale (RS *172.220.111.31*)
OPDPers	Ordinanza del 26 ottobre 2011sulla protezione dei dati personali del personale federale (RS *172.220.111.4*)
OTV	Ordinanza del 4 novembre 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS *745.11*)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS *172.021*)
PROSSIF	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria
PrUR	Programma di utilizzazione della rete

PUR	Piano di utilizzazione della rete
RailCom	Commissione del trasporto ferroviario
Recast	Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)
SAT	Servizio di assegnazione delle tracce
SOB	Schweizerische Südostbahn
TP	Trasporti pubblici
TPF	Freiburgische Verkehrsbetriebe AG
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UTP	Unione dei trasporti pubblici

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

In Svizzera operano quasi esclusivamente imprese ferroviarie integrate

Attualmente quasi tutte le imprese ferroviarie svizzere sono organizzate sotto forma di imprese integrate. Pur essendo separata sul piano contabile e organizzativo dai trasporti e dagli altri settori, l'infrastruttura resta integrata nell'impresa ferroviaria e sottoposta alla direzione aziendale.

L'ottimizzazione progressiva dell'organizzazione ha reso più efficiente la ferrovia

Da oltre 20 anni l'Unione europea (UE) si sta occupando delle modalità con cui introdurre la concorrenza nel settore ferroviario e organizzare l'accesso all'infrastruttura a condizioni non discriminatorie. A tal fine ha emanato nell'ambito dei pacchetti ferroviari (cfr. n. 1.6.2–1.6.4) diverse direttive e regolamenti che per effetto dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sui trasporti terrestri[1] (ATT) hanno ripercussioni sulla Svizzera, in particolare per quanto concerne l'accesso alla rete internazionale.

Anche il diritto svizzero è stato progressivamente adeguato. La revisione del 1996 della legge federale del 20 dicembre 1957[2] sulle ferrovie (Lferr) e le successive riforme hanno permesso di ristrutturare gradualmente il sistema esistente e di armonizzarlo alla normativa dell'Unione europea. Nell'ambito della riforma delle ferrovie 1, nel 1999 le FFS sono state trasformate da istituto della Confederazione in una società anonima di diritto speciale, il trasporto merci è stato liberalizzato, l'infrastruttura (rete ferroviaria) e i trasporti sono stati separati sul piano contabile e organizzativo ed è stato introdotto l'accesso alla rete. Il 23 febbraio 2005 il Consiglio federale ha adottato e trasmesso al Parlamento il messaggio concernente la Riforma delle ferrovie 2, che le Camere hanno però respinto chiedendo che venisse rielaborato[3]. Il 9 marzo 2007 il Consiglio federale ha presentato un messaggio aggiuntivo intitolato «Revisione della disciplina sui trasporti pubblici»[4] che conteneva solo gli elementi non contestati del progetto di riforma precedente, ossia il disciplinamento dell'infrastruttura e del traffico viaggiatori in due atti normativi separati, la revisione dei servizi di sicurezza, la parificazione delle imprese di trasporto e l'ulteriore sviluppo delle riforme precedenti. Il 20 ottobre 2010 è stato presentato il messaggio concernente la seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 (riforma delle ferrovie 2.2)[5], il cui elemento centrale era il recepimento delle direttive UE relative all'interoperabilità e alla sicurezza.

1 RS **0.740.72**
2 RS **742.101**
3 FF **2005** 2183
4 FF **2007** 2457
5 FF **2011** 823

Il gruppo di esperti incaricato dal DATEC ha analizzato il sistema ferroviario e confermato la necessità di adottare misure

Nell'ottobre del 2010 l'allora capo del Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha incaricato un gruppo di esperti (GE-OIF) di analizzare il sistema ferroviario svizzero e di indicare come adeguarlo alla luce dei futuri sviluppi e come garantire l'alta qualità del sistema e l'impiego efficiente dei fondi.

Dopo che nel maggio 2013 il gruppo di esperti ha pubblicato le sue proposte (cfr. n. 1.5), è stata avviata un'indagine conoscitiva tra gli ambienti interessati. Il Consiglio federale ha poi esaminato le proposte formulate giungendo alla conclusione che né la separazione completa tra infrastruttura e trasporti né il modello di holding sono soluzioni utili nell'attuale contesto di concorrenza e nel consolidato panorama ferroviario svizzero. Ha tuttavia riconosciuto la necessità di intervenire visto che nel trasporto merci e viaggiatori sono sempre più numerose le ferrovie che operano oltre i confini della propria rete o nazionali. Per evitare discriminazioni, distorsioni della concorrenza e costi supplementari sono necessari nuovi strumenti e regole chiare per la collaborazione tra imprese di trasporto ferroviario (ITF) e gestori dell'infrastruttura (GI).

Il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di elaborare un progetto

Il 28 aprile 2014 il Consiglio federale ha conferito al DATEC l'incarico di elaborare un progetto per la consultazione sulla futura organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria in Svizzera. Le proposte si basano in ampia misura sulle raccomandazioni formulate dal gruppo di esperti.

1.2 Inquadramento del progetto

Il sistema ferroviario comporta diversi livelli

Per i loro spostamenti i viaggiatori si avvalgono dell'offerta di varie imprese di trasporto ferroviario (ITF). Attualmente in Svizzera operano 93 ITF, che utilizzano la propria infrastruttura o quella di terzi. La gestione dell'infrastruttura ferroviaria compete ai gestori (GI), che attualmente sono 52.

Il Servizio di assegnazione delle tracce (SAT) conferisce alle imprese che ne fanno richiesta il diritto di circolare a un dato momento su una determinata tratta della rete a scartamento normale (traccia; cfr. n. 1.4.1). Per l'utilizzo dei binari e degli impianti ferroviari le ITF versano ai GI un canone (prezzo di traccia).

La Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria dirime le controversie tra GI e ITF che riguardano l'accesso alla rete e il calcolo del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura. La vigilanza generale sulla concorrenza compete alla Commissione della concorrenza (COMCO). L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) appronta la legislazione, fissa il prezzo di base del canone e rilascia le autorizzazioni d'accesso alla rete e gli attestati di sicurezza. Funge inoltre da autorità di vigilanza sulle imprese ferroviarie e da autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione di costruzione nell'ambito delle procedure di approvazione dei piani secondo la Lferr.

ITF: finora la liberalizzazione ha interessato il traffico merci

Con la riforma delle ferrovie 1 è stato introdotto nel 1999 il libero accesso alla rete ferroviaria per il traffico merci nazionale. Anche se ciò ha permesso di attuare la liberalizzazione, nei fatti oggi nel traffico ferroviario sull'intero territorio nazionale la concorrenza esiste solo nel trasporto con treni completi.

Nel traffico regionale viaggiatori vi è la possibilità di indire gare per la fornitura di servizi. Finora, nel traffico ferroviario i committenti si sono avvalsi di questa opzione una sola volta. Nel traffico a lunga distanza le FFS detengono di fatto il monopolio. Pertanto nel traffico viaggiatori non vi è concorrenza tra le ITF.

Attualmente non si prevedono interventi importanti per una maggiore concorrenza nel traffico viaggiatori

Nell'ambito della seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 si è esaminata l'opportunità di rafforzare la concorrenza nel trasporto di viaggiatori su rotaia. Il Parlamento ha mantenuto la possibilità di indire gare per la fornitura di prestazioni nel settore del trasporto ferroviario (disposizione potestativa) senza però menzionare, come invece nel trasporto mediante autobus, casi concreti in cui ciò è obbligatorio.

In un prossimo futuro non si prospettano decisioni politiche per rafforzare in misura considerevole la concorrenza tra le ITF. Secondo la Confederazione l'unica misura ipotizzabile è un'apertura del mercato conforme al diritto europeo nel traffico viaggiatori internazionale non cadenzato.

Infrastruttura: i potenziali di discriminazione permangono a prescindere da una maggiore concorrenza

Indipendentemente da eventuali decisioni future a favore o contro una maggiore concorrenza nel traffico viaggiatori, già oggi vi sono potenziali di discriminazione tra GI e ITF. Il Consiglio federale ritiene quindi opportuno sviluppare ulteriormente il sistema ferroviario per renderlo efficiente e per fare in modo che poggi su basi sostenibili a lungo termine. Questo permetterà di minimizzare i potenziali di discriminazione. Inoltre, la politica potrà se necessario prendere decisioni per aumentare la concorrenza senza dover procedere prima ad adattamenti strutturali del sistema.

1.3 Scopo del progetto

Vi sono vari modi per ridurre il potenziale di discriminazione

Vi sono varie possibilità per ridurre il potenziale di discriminazione. Oltre all'ormai consolidata separazione contabile, si può andare oltre separando anche sul piano giuridico e organizzativo la gestione dell'infrastruttura dagli altri comparti aziendali. Questa separazione «completa» permetterebbe ai GI di essere indipendenti nelle loro decisioni, in particolare nei confronti delle ITF. In questo modello le reti interoperabili a scartamento normale potrebbero essere raggruppate in un'unica società (ad es. Rete Svizzera SA), che gestirebbe in via esclusiva l'intera rete a scartamento normale e sarebbe al contempo responsabile dell'assegnazione delle tracce, dell'elaborazione dell'orario e della pianificazione degli investimenti. Poiché tra GI e ITF non vi

sarebbero più legami di tipo aziendale, l'assegnazione delle tracce e le altre attività verrebbero svolte autonomamente e in modo non discriminatorio.

Nessun obbligo di separazione tra infrastruttura e trasporto né di trasformazione in holding

Secondo il Consiglio federale attualmente in Svizzera un obbligo di separazione totale tra infrastruttura e trasporti non entra in linea di conto, in quanto costituirebbe una notevole ingerenza in un sistema ferroviario consolidato e ben funzionante e non comporterebbe né un miglioramento sensibile del libero accesso alla rete né il rafforzamento della concorrenza. Nemmeno la trasformazione in holding delle imprese ferroviarie integrate che operano a livello internazionale e in regime di accesso alla rete o l'affidamento della gestione dell'intera rete interoperabile a scartamento normale a un'unica società (Rete Svizzera SA) sono considerati misure necessarie, tanto più che mancano i presupposti in tal senso (cfr. n. 1.5).

Ridurre il potenziale di discriminazione con interventi meno invasivi

Si può ridurre il potenziale di discriminazione con interventi meno invasivi, senza mettere in pericolo il sistema svizzero dei trasporti pubblici. Attualmente le imprese ferroviarie possono scegliere la struttura organizzativa ottimale che permetta loro di adempiere le disposizioni di legge in materia di trasparenza e di assenza di discriminazioni.

Garantire l'accesso senza discriminazioni alla rete e prestazioni possibilmente di alta qualità

Lo sviluppo dell'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria e gli adeguamenti isolati nel settore dei trasporti devono anzitutto garantire l'accesso senza discriminazioni alla rete, fornire prestazioni possibilmente di alta qualità (efficienza, economicità, qualità e sicurezza) e offrire alla clientela soluzioni integrate. Il progetto si propone inoltre di migliorare la collaborazione tra ITF e GI.

Poiché in Svizzera operano vari GI, è fondamentale istituire un servizio indipendente di assegnazione delle tracce. Il progetto mira inoltre a disciplinare nella legge i diritti e gli obblighi come pure il controlling e il finanziamento trasparente delle gestioni di sistema. Questo permette tra l'altro di aumentare l'efficienza e l'interoperabilità e contribuisce a uniformare le soluzioni per la clientela. Attribuendo alle ITF un maggiore diritto di partecipazione alle decisioni di investimento dei GI, si aumenta la trasparenza e si riduce il potenziale di discriminazione. L'autorità di regolazione che deve garantire l'accesso non discriminatorio all'infastruttura ferroviaria viene rafforzata. Infine, il disciplinamento dei diritti dei viaggiatori migliora la posizione della clientela nei confronti delle ITF.

Rafforzare il panorama ferroviario svizzero, aumentare la trasparenza e l'efficienza

Il progetto si propone di rafforzare ulteriormente il panorama ferroviario svizzero: la maggiore trasparenza e la riduzione del potenziale di discriminazione consentiranno di migliorare a lungo termine l'organizzazione e di aumentare l'efficienza dell'attua-

le sistema. Gli adeguamenti proposti contribuiscono inoltre a una migliore compatibilità con il diritto dell'UE.

1.4 Punti essenziali del progetto

1.4.1 Servizio di assegnazione delle tracce

1.4.1.1 Situazione iniziale

Servizio di assegnazione delle tracce indipendente per evitare il rischio di discriminazioni

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 1999, della Riforma delle ferrovie 1 l'assegnazione delle tracce è garantita dalle stesse imprese ferroviarie integrate. La riforma le ha però obbligate a separare dal punto di vista organizzativo e contabile il settore dell'infrastruttura dagli altri settori aziendali. Tale assetto corrispondeva al diritto europeo vigente. Concludendo l'accordo sui trasporti terrestri (ATT), la Svizzera si è impegnata ad applicare disposizioni equivalenti a quelle contenute nelle direttive UE 91/440[6], 95/18[7] e 95/19[8].

Per soddisfare le aspettative legate all'introduzione del libero accesso alla rete, le tracce devono essere pianificate e assegnate in modo non discriminatorio. Il 26 febbraio 2001 le tre direttive summenzionate sono quindi state sostituite dal primo pacchetto ferroviario dell'UE, che prevede la creazione di un organismo indipendente dalle ferrovie dal punto di vista organizzativo, giuridico e decisionale, incaricato di pianificare le tracce, di allestire gli orari nonché di stabilire, calcolare e riscuotere i canoni per l'utilizzazione dell'infrastruttura. Nel messaggio del 23 febbraio 2005 concernente la Riforma delle ferrovie 2 il Consiglio federale ha proposto la creazione di un servizio di assegnazione delle tracce (SAT) indipendente che abbia la forma di un istituto di diritto pubblico[9]. Viste le polemiche sollevate dalle proposte relative al finanziamento dell'infrastruttura, il Parlamento ha respinto il progetto e lo ha trasmesso nuovamente al Consiglio federale.

Traccia Svizzera SA: servizio di assegnazione congiunto quale soluzione transitoria del settore

In ragione del ritardo di alcuni anni conseguente alla bocciatura della seconda fase della Riforma delle ferrovie 2, i tre principali gestori della rete svizzera a scartamento normale – Ferrovie federali svizzere SA (FFS), Lötschbergbahn (BLS) e Schweizerische Südostbahn (SOB) – hanno deciso di esternalizzare l'assegnazione delle tracce a un organo congiunto autonomo. A tal fine hanno fondato insieme all'Unione

6 Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25
7 Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, GU L 143 del 27.6.1995, pag. 70
8 Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, GU L 143 del 27.6.1995, pag. 75
9 FF **2005** 2183, nello specifico 2223 e seg.

dei trasporti pubblici (UTP) una società anonima della quale detengono ciascuna il 25 per cento delle quote. Denominata «Traccia Svizzera SA», la società è operativa dal 1° aprile 2006 e conta dieci collaboratori. Tra i suoi compiti principali vi sono la pianificazione e l'assegnazione delle tracce come pure la risoluzione dei conflitti tra i richiedenti. Le sue attività sono finanziate attraverso gli emolumenti versati dai GI.

Traccia Svizzera SA opera sulla rete delle tre imprese ferroviarie proprietarie (FFS, BLS e SOB) e su altre linee gestite dalle FFS, coprendo circa il 95 per cento della rete svizzera a scartamento normale

Punti deboli del modello attuale: scarsa indipendenza e credibilità

Contrariamente a molti Paesi dell'UE, in Svizzera operano vari GI con l'assetto di imprese integrate che offrono anche servizi di trasporto di viaggiatori e merci. Un SAT indipendente dai GI è quindi importante per garantire la concorrenza e l'assenza di discriminazioni nel settore ferroviario. Inoltre, varie infrastrutture ferroviarie restano gestite da imprese integrate anche se sono già state scorporate e rese giuridicamente autonome (BLS Netz AG, Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG, TPF Infra). Negli scorsi anni Traccia Svizzera SA ha svolto importanti compiti di coordinamento tra i GI: opera in modo economicamente efficiente e pragmatico, dispone di strutture snelle ed è ampiamente accettata dagli attori del mercato. Tuttavia, il suo assetto istituzionale presenta alcuni punti deboli, che illustriamo di seguito.

– Troppa dipendenza dalle imprese ferroviarie proprietarie

  Il fatto che ciascun proprietario di Traccia Svizzera SA detenga solo una quota minoritaria del 25 per cento non permette di raggiungere una maggioranza netta e riduce il rischio di alleanze o coalizioni. Tuttavia, il sistema ferroviario svizzero è spiccatamente cooperativo e caratterizzato da una stretta collaborazione tra le imprese ferroviarie. Il SAT di proprietà di imprese ferroviarie con interessi convergenti è una sorta di club. Poiché la sua indipendenza non è sufficientemente garantita a livello istituzionale, sussiste un potenziale di discriminazione nei confronti di terzi.

  Un servizio di assegnazione delle tracce di proprietà integrale o maggioritaria di imprese ferroviarie integrate è discutibile anche dal punto di vista giuridico. La Commissione europea ha lasciato intendere alla Svizzera che una soluzione di questo tipo non è in linea con le disposizioni del primo pacchetto ferroviario dell'UE (direttiva 2011/14/CE)[10].

– Troppo poca forza vincolante e affidabilità nella delega di compiti

  Il mandato di Traccia Svizzera SA si basa su un patto parasociale che ciascun proprietario può rescindere. Poiché un'eventuale rescissione priverebbe la società del suo campo d'attività, questo conferisce agli azionisti un effettivo potenziale di influenza. Per adempiere il proprio mandato, Traccia Sviz-

10 Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29

zera SA deve poter collaborare intensamente con i pianificatori di orario delle FFS. Senza tale collaborazione non potrebbe infatti svolgere la sua attività per altri GI della rete a scartamento normale. Questo limita fortemente la sua indipendenza e la sua capacità d'azione.

– Ripartizione dei ruoli non sempre chiara

  I processi operativi e le interfacce tra Traccia Svizzera SA e i GI sono disciplinati in convenzioni di collaborazione che nella pratica non vengono sempre rispettate. Traccia Svizzera SA dispone di possibilità limitate per far rispettare la ripartizione delle competenze. In caso di differenze di interpretazione e di adeguamento alle nuove condizioni quadro le parti devono trovare un'intesa. In questi casi, la possibilità di rescindere la convenzione conferisce ai proprietari di Traccia Svizzera SA un grande potere di influenza.

– Informazioni insufficienti per l'allestimento dell'orario

  Nell'adempimento dei suoi compiti, Traccia Svizzera SA dipende dal benvolere delle imprese ferroviarie proprietarie. Ad esempio, non dispone di tutte le informazioni necessarie per allestire un orario senza discriminazioni. Inoltre, ha competenze limitate per richiedere le informazioni mancanti alle ferrovie.

1.4.1.2 Nuova regolamentazione del servizio di assegnazione delle tracce

In qualità di servizio indipendente della Confederazione, il SAT dovrà garantire l'allestimento dell'orario senza discriminazioni. Visto il know-how di cui dispongono i gestori, i progetti di orario continueranno ad essere elaborati dai GI su incarico del SAT. Al SAT competeranno l'esame e l'approvazione dei progetti. Il servizio sarà inoltre responsabile del processo di risoluzione dei conflitti legati all'ordinazione di tracce. Per l'adempimento di questo compito preminente e alla luce dell'analisi di Traccia Svizzera SA condotta dal GE-OIF, è necessario modificare l'attuale normativa in alcuni ambiti.

Traccia Svizzera SA diventa un istituto della Confederazione

Come già previsto nel messaggio concernente la Riforma delle ferrovie 2, il SAT assumerà la forma di istituto di diritto pubblico della Confederazione e sarà aggregato al DATEC sul piano organizzativo e amministrativo. In virtù della base normativa applicabile, la Confederazione può definire la forma organizzativa e i diritti d'informazione e d'influenza che le spettano in quanto ente proprietario.

La forma giuridica dell'istituto di diritto pubblico soddisfa le direttive del Consiglio federale sul governo d'impresa relative alla gestione strategica delle unità rese autonome. La sua struttura di gestione non si differenzia sostanzialmente da quella di una società anonima. Nello specifico, il SAT opererà in modo autonomo e indipendente sulla base di un mandato sancito dalla legge, verrà gestito in base ai principi di economia aziendale, si organizzerà autonomamente e terrà una contabilità propria. I suoi organi saranno il consiglio d'amministrazione, la direzione e l'ufficio

di revisione. Poiché in Svizzera non esiste una base normativa specifica per gli istituti di diritto pubblico e poiché, contrariamente alla società anonima, non ci si può richiamare al Codice delle obbligazioni (CO)[11], è necessario prevedere disposizioni più dettagliate, analogamente alle leggi speciali che disciplinano altri istituti di diritto pubblico come l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) o l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN).

Direzione strategica da parte della Confederazione

La Confederazione dirige il SAT sul piano strategico fissando obiettivi di ordine superiore da raggiungere a medio termine. Gli obiettivi strategici, adottati dal consiglio d'amministrazione e sottoposti al Consiglio federale per approvazione, definiscono l'orientamento generale del SAT, contemplano obiettivi finanziari e di gestione del personale e fungono da base per la strategia stabilita dal consiglio d'amministrazione per il SAT. Questi presenta ogni anno un rapporto di attività al Consiglio federale e al DATEC nel quale illustra il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici.

Indipendenza del consiglio d'amministrazione

Il consiglio d'amministrazione è composto da un minimo di cinque a un massimo di sette membri scelti dal Consiglio federale tra una rosa di persone qualificate che soddisfano il profilo di competenze richiesto. Per garantire che i membri abbiano le necessarie competenze occorre prevedere la possibilità di nominare collaboratori di uffici federali che intrattengono rapporti con le ferrovie e che dispongono delle conoscenze tecniche indispensabili. Inoltre è consuetudine che in questi organi vi sia una rappresentanza adeguata delle varie lingue nazionali e dei generi.

Continuità

Il futuro SAT assumerà il personale di Traccia Svizzera SA. Il rilevamento della società di diritto privato da parte dell'istituto di diritto pubblico della Confederazione è retto dalle disposizioni del CO relative al trasferimento del rapporto di lavoro (art. 333 CO). Ciò garantirà la continuità nell'adempimento dei compiti, il mantenimento delle conoscenze specialistiche all'interno del servizio e la tutela dei diritti del personale. Il SAT fungerà da datore di lavoro e continuerà a disporre di strutture snelle con una ripartizione chiara delle competenze tra i vari organi. L'ampliamento del suo ambito di competenza richiede il potenziamento dell'organico.

Mandato vincolante sancito dalla legge

L'attuale mandato conferito dalle ferrovie proprietarie a Traccia Svizzera SA, rescindibile in ogni momento, verrà sostituito da un mandato vincolante sancito dalla legge. Questo mandato è completato dagli obiettivi strategici che danno concretezza alla ripartizione delle competenze.

11 RS **220**

Focalizzazione sulla rete a scartamento normale

Anche se sarà sostanzialmente competente per l'intera rete ferroviaria, il SAT focalizzerà la sua attività sulla rete a scartamento normale (compresi i binari a scartamento misto a tre o quattro rotaie). Il Consiglio federale potrà escludere singole tratte o parti della rete dall'ambito di competenza del SAT, in particolare alcune tratte a scartamento ridotto, alcune tratte di imprese ferroviarie estere su territorio svizzero o tratte di rilevanza limitata per l'accesso alla rete in condizioni di concorrenza (ad es. la tratta Hinwil – Bauma della Dampfbahn-Vereins Züricher Oberland o la tratta Etzwilen – Ramsen della Stiftung Museumsbahn Stein am Rhein – Etzwilen – Singen). Il nostro collegio prevede che i GI delle reti a scartamento ridotto continueranno ad assegnarsi le tracce autonomamente, dato che in questo settore il libero accesso alla rete ha un'importanza marginale. La compatibilità con la normativa UE resta garantita: la direttiva 2012/34/UE[12] ammette infatti questa possibilità per le imprese integrate che operano esclusivamente su una rete ferroviaria isolata adibita a servizi regionali di trasporto viaggiatori.

Ampliamento dei compiti e delle competenze del SAT in singoli punti

Nella sfera di competenza del SAT rientrano i seguenti compiti:

– Assegnazione delle tracce

  Processo completo che va dall'ordinazione della traccia alla risoluzione dei conflitti fino all'assegnazione o alla mancata assegnazione della traccia nell'orario annuale e in quello vigente. L'assegnazione delle tracce contempla sia la prestazione di base (via di corsa) sia le prestazioni supplementari connesse secondo l'articolo 22 dell'ordinanza del 25 novembre 1998[13] concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF).

– Elaborazione delle disposizioni per l'ordinazione di tracce

  Elaborazione delle disposizioni relative all'assegnazione di capacità nelle condizioni di utilizzo delle singole reti ferroviarie.

– Procedura di coordinamento in caso di conflitti nell'ordinazione e nell'assegnazione delle tracce

  Il SAT conduce la procedura di coordinamento in caso di conflitti legati all'ordinazione delle tracce. Se non trova alternative, decide in merito all'assegnazione in base alle disposizioni di legge. In presenza di richieste dello stesso rango, prende in considerazione quella che offre il maggior contributo di copertura. Se vi sono più contributi di copertura di pari importo o se è stata presentata anche una richiesta per il traffico merci, il SAT indice un'asta.

12 Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32

13 RS **742.122**

– Tratte sature e analisi delle capacità

  Se per mancanza di capacità non può soddisfare tutte le richieste di assegnazione, il SAT dichiara saturi la tratta o il nodo corrispondenti. Effettua un'analisi di capacità in collaborazione con i GI interessati e eventualmente con le ITF.

– Responsabilità per la pianificazione delle tracce e l'allestimento dell'orario

  Il SAT è responsabile della pianificazione delle tracce e dell'allestimento dell'orario della rete (si tratta del processo ordinario di allestimento dell'orario e non degli studi di tracciato o dei grafici necessari per lo sviluppo a lungo termine della rete). Ha una visione d'insieme completa degli studi commissionati o in corso relativi alle tracce e decide autonomamente quali studi accompagnare per garantire l'assenza di discriminazioni nell'allestimento dell'orario. In qualità di committente garantisce un allestimento dell'orario privo di discriminazioni e attraverso l'assegnazione delle tracce approva i progetti di orario dei GI.

– Emolumenti

  Il SAT è responsabile della determinazione e dell'incasso degli emolumenti per l'ordinazione, la disdetta e le altre formalità amministrative.

– Incasso del canone di utilizzazione delle tracce

  Il SAT provvede all'incasso del canone di utilizzazione per le prestazioni di base e per quelle supplementari utilizzando gli strumenti informatici esistenti. Gli emolumenti per le prestazioni di servizio di cui all'articolo 23 OARF non essenziali per l'accesso alla rete e acquistabili a prezzi liberamente negoziabili presso i GI e altre imprese sono fatturati e riscossi dal SAT, che avrà cura di definire in una convenzione con il GI i dettagli del servizio di incasso. Tutti i GI sono tenuti ad inserire nei sistemi IT le prestazioni d'esercizio effettuate sulla loro rete e le prestazioni supplementari fornite ripartite tra le singole ITF oppure a mettere a disposizione questi dati al SAT in un'altra forma utilizzabile. Questa soluzione prevede il trasferimento al SAT di cinque collaboratori delle FFS.

Le modifiche menzionate garantiscono l'indipendenza nell'assegnazione delle tracce e non richiedono grandi cambiamenti a livello organizzativo.

Servizio di assegnazione delle tracce e allestimento dell'orario

L'allestimento dei contenuti dell'orario resta di responsabilità delle FFS

Come già descritto, l'allestimento dell'orario sarà di responsabilità del SAT, che incaricherà le FFS (Divisione Infrastruttura) di elaborarne i contenuti. La pertinente base legale è data dall'articolo 9*f* capoverso 4 Lferr. Nonostante l'esternalizzazione sono state predisposte varie misure per assicurare l'assenza di discriminazioni nell'allestimento dell'orario: l'esame e l'approvazione dei progetti d'orario competono al SAT; inoltre, tutti i GI – e quindi anche le FFS – devono garantire i diritti di partecipazione alle ITF che circolano sulla loro rete qualora queste siano interessate

da incarichi o compiti di sistema. A tale scopo occorre adeguare anche le relative basi normative (art. 37*a* Lferr e art. 13 della legge del 20 marzo 2009[14] sul trasporto di viaggiatori, LTV). In caso di discriminazioni oppure di inadempimento o adempimento solo parziale delle prestazioni concordate (scadenze, consultazione delle ITF, tipo e quantità dei documenti da fornire quali liste dei conflitti, risultati degli studi ecc.) il SAT può revocare il mandato dopo aver consultato il DATEC. Le ITF e terzi autorizzati a ordinare tracce orarie possono adire la RailCom se ritengono di essere stati penalizzati in sede di pianificazione delle tracce o di allestimento dell'orario.

Il SAT garantisce l'elaborazione senza discriminazioni dell'orario

Il SAT deve poter sorvegliare e accompagnare effettivamente la pianificazione delle tracce e l'allestimento dell'orario. Questo richiede una serie di adeguamenti rispetto all'attuale modello basato su Traccia Svizzera SA, in particolare:

- il SAT funge da sportello unico per tutti gli utenti della rete (e per i terzi ai sensi dell'art. 9*a* cpv. 4 Lferr) per quanto riguarda le questioni legate all'ordinazione e l'assegnazione delle tracce.
- Il SAT partecipa alla negoziazione delle convenzioni quadro per l'accesso alla rete secondo l'articolo 12*b* OARF. Se la domanda supera l'offerta, conduce i colloqui di coordinamento.
- Per l'ordinazione e la panoramica degli studi delle tracce il SAT si avvale di uno strumento ad hoc. Questo gli permette di mantenere una visione d'insieme che garantisce l'assenza di discriminazioni. La procedura di ordinazione dev'essere collegata agli strumenti di pianificazione utilizzati dai GI.
- Il SAT partecipa alle riunioni di programmazione dei GI. Fino a nuovo avviso queste riunioni vengono organizzate solo dalla Divisione Infrastruttura delle FFS. Grazie al coinvolgimento tempestivo il SAT può accompagnare i lavori di pianificazione sin dall'inizio, prevenire o far cessare eventuali discriminazioni. Può inoltre prendere visione di dossier problematici. Questa soluzione permette di evitare che il GI responsabile possa favorire le ITF del gruppo e quelle partecipate. Eventualmente il SAT può moderare le riunioni al fine di garantire una ponderazione equa e neutrale degli interessi. Anche in questo caso, tuttavia, la direzione tecnica delle riunioni dev'essere affidata ai programmatori dell'orario.
- Il SAT dev'essere coinvolto per tempo nella pianificazione dei cantieri e degli intervalli di manutenzione secondo l'articolo 11*b* OARF. Questo vale soprattutto in sede di elaborazione di offerte alternative per le ITF nel caso in cui vi siano lavori di costruzione che limitano le capacità. In virtù del modello di mandato il SAT è responsabile anche dell'approntamento di eventuali orari sostitutivi.
- Le richieste di tracce per treni ordinari nell'orario annuale e infrannuale vanno inoltrate al SAT, che ha la competenza esclusiva di assegnare o rifiutare le tracce. Nel caso di richieste concernenti l'ambito operativo (ordina-

14 RS **745.1**

zione di tracce presentate dopo le 8.00 del giorno precedente l'esecuzione) e di ordinazioni a breve termine per treni facoltativi e speciali, il SAT valuta a posteriori se l'eventuale rifiuto da parte del GI era giustificato.

– Il SAT effettua un confronto tra i dati pianificati e quelli effettivi dell'orario (treni previsti/treni effettivamente circolati) in base ai dati forniti dai GI. In questo modo può valutare la plausibilità di eventuali rifiuti per motivi di stabilità dell'orario.

– Il SAT sorveglia l'elaborazione dei cataloghi delle tracce e viene pertanto coinvolto per tempo dai GI nei lavori di pianificazione. Verifica i cataloghi approntati dai GI per garantire l'assenza di discriminazioni e pubblica il catalogo nazionale delle tracce. Controlla e pubblica i cataloghi delle capacità residue e mette inoltre a disposizione il catalogo delle tracce svizzere dei corridoi per il trasporto ferroviario delle merci.

Servizio di assegnazione delle tracce e sviluppo della rete

Programma e piani di utilizzazione della rete: coinvolgimento del SAT

Finora, la gestione dei problemi di capacità effettivi o prevedibili a breve termine sulla rete ferroviaria rientrava nelle competenze del GI. Secondo l'articolo 12*a* OARF il GI dichiara saturati una tratta o un nodo se non può prendere in considerazione tutte le richieste di traccia a causa della capacità insufficiente e nonostante abbia cercato un'alternativa nel quadro della procedura di risoluzione di conflitti. Oggi questo compito è delegato a Traccia Svizzera SA che, in collaborazione con i GI interessati e eventualmente le ITF, effettua un'analisi delle cause della saturazione e presenta all'UFT possibili misure per porvi rimedio. Traccia Svizzera SA ha approntato un'organizzazione di progetto. In collaborazione con FFS Infrastruttura e BLS Netz AG sono stati definiti i servizi e le persone da coinvolgere, il rispettivo ruolo e i processi per elaborare un'analisi delle capacità.

Con la revisione totale della legge sul trasporto di merci (LTM)[15] il Parlamento ha creato due strumenti per la garanzia delle capacità – il programma di utilizzazione della rete (PrUR) vincolante a lungo termine e i piani di utilizzazione della rete (PUR) impostati sul medio termine – che sostituiscono l'attuale ordine di priorità sancito dalla Lferr. Con essi la Confederazione intende agevolare la pianificazione e la garanzia delle capacità infrastrutturali e ripartire adeguatamente le capacità disponibili tra i diversi tipi di trasporto in sede di pianificazione e aggiudicazione delle tracce. In tale sede si deve tenere conto in misura adeguata degli interessi del traffico viaggiatori e del traffico merci. In tal modo è possibile garantire tracce di sistema o tracce con orari cadenzati anche per il trasporto di merci, a partire dalla pianificazione fino all'aggiudicazione delle tracce[16].

Il Consiglio federale approva il programma periodico di utilizzazione della rete, l'UFT i piani di utilizzazione, la cui elaborazione compete ai GI. L'UFT consulta il SAT in particolare per l'elaborazione dei PUR e lo informa sulle decisioni adottate in merito ai PrUR.

15 Legge del 25 settembre 2015 sul trasporto di merci, RU **2016** 1845; RS **742.41**

16 L'articolo 9*b* Lferr, introdotto in concomitanza con la revisione totale della LTM, costituisce la base legale per i PrUR e i PUR e entrerà in vigore il 1° gennaio 2017.

Sviluppo della rete: consultazione del SAT

Secondo il decreto federale del 20 giugno 2013[17] concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) la Confederazione assume l'onere maggiore del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. È quindi competente per la direzione del processo di pianificazione dell'infrastruttura e dello sviluppo della rete. La gestione del processo è affidata all'UFT, che assicura il coordinamento, funge da mediatore in caso di interessi contrapposti e coinvolge i Cantoni, le ferrovie e il SAT nella pianificazione. Grazie all'attività svolta nella risoluzione dei conflitti durante il processo di assegnazione delle tracce, nell'accompagnamento degli studi sulle tracce e di eventuali analisi delle capacità delle tratte saturate, il SAT acquisisce conoscenze specialistiche utili per individuare e superare i problemi di capacità prevedibili.

Il SAT gestisce il registro dell'infrastruttura e pubblica i piani d'investimento

Secondo il diritto vigente (art. 15*f* dell'ordinanza del 23 novembre 1983[18] sulle ferrovie, Oferr) l'UFT tiene un registro contenente le informazioni necessarie per l'uso dell'infrastruttura. Questa disposizione si basa sull'articolo 23*l* Lferr (trattamento dei dati).

Dato che in linea di principio non dovrebbe essere lo stesso servizio a tenere il registro e a emanare le direttive pertinenti, la competenza di emanare direttive resterà all'UFT, mentre la tenuta del registro sarà affidata al SAT. In qualità di istituto indipendente della Confederazione, quest'ultimo garantisce la parità di trattamento tra i GI e l'elaborazione uniforme, corretta e puntuale dei dati per tutta la rete.

Il registro dell'infrastruttura fornisce in primo luogo informazioni sulla rete ferroviaria esistente, ma contiene anche alcune informazioni di natura prospettica, in quanto descrive ad esempio quando le singole parti della rete possono essere utilizzate, con quale tecnologia, a quale velocità ecc. Si tratta però di indicazioni generali, che non includono dettagli sui singoli investimenti.

Poiché le ITF e i proprietari di binari di raccordo (raccordati) sono interessati agli investimenti previsti nell'ambito delle convenzioni sulle prestazioni concluse tra la Confederazione e i GI, in futuro i piani di investimento decisi dai GI dovranno essere pubblicati. La pubblicazione dei piani di investimento sarà affidata al SAT. I GI saranno tenuti a fornirglieli per tempo.

Gli emolumenti resteranno una fonte di finanziamento del SAT

L'assegnazione delle tracce è un'attività connessa alla gestione dell'infrastruttura. Nel quadro della riforma delle ferrovie 2 il Consiglio federale ha proposto di finanziare il SAT mediante gli emolumenti riscossi dai GI per ciascuna traccia venduta[19], nell'idea che i GI verrebbero sgravati finanziariamente se l'assegnazione delle tracce fosse affidata a una società esterna. Attualmente Traccia Svizzera SA copre le proprie spese con i proventi dell'emolumento versato dai GI.

17 FF **2013** 4003
18 RS **742.141.1**
19 FF **2005** 2223 n. 1.2.3.2, 2272 n. 2.6.2

Questo modello di finanziamento va mantenuto. Il SAT coprirà le spese attraverso gli emolumenti versati dai GI, in modo tale che non vi saranno costi supplementari per la Confederazione. Poiché, contrariamente a Traccia Svizzera SA, il SAT sarà in pratica competente per l'intera rete a scartamento normale, i costi verranno ripartiti su più imprese rispetto ad oggi. Le basi di calcolo saranno stabilite dal Consiglio federale.

Il SAT riceverà inoltre dalla Confederazione indennità per la fornitura di prestazioni nell'interesse dell'intero sistema (art. 9*o* cpv. 1 lett. b Lferr). Le indennità verranno attinte dal Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF; cfr. commenti sull'art. 9*o* Lferr e sugli art. 2 e 4 della legge del 21 giugno 2013[20] sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria, LFIF).

1.4.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Risultati della consultazione: ampio consenso

L'obiettivo ultimo del progetto di ridurre il potenziale di discriminazione nell'accesso alla rete ferroviaria è condiviso dalla netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione[21]. Anche l'assetto del SAT quale istituto autonomo della Confederazione ha trovato ampio consenso. Meno unanimi sono stati i giudizi espressi sugli altri compiti del SAT: la maggioranza dei partecipanti – tra cui quella dei Cantoni – vorrebbe affidare al SAT l'incasso del prezzo di traccia, mentre una parte vorrebbe affidargli l'allestimento dell'orario con la possibilità di delegarlo a terzi. Di parere diverso sono alcuni partecipanti vicini agli ambienti economici, che chiedono in generale più concorrenza nel sistema ferroviario e un SAT con un'elevata autonomia e che ritengono inaccettabile la possibilità per il SAT di affidare a terzi l'allestimento dell'orario.

L'indipendenza nell'assegnazione delle tracce aumenta l'efficienza e la qualità

Già oggi la rete svizzera a scartamento normale presenta un grado di utilizzo elevato. Il previsto aumento del traffico e l'obiettivo politico di trasferimento faranno aumentare la concorrenza per ottenere le tracce orarie, disponibili in numero limitato. L'accesso alla rete e l'assegnazione delle tracce non discriminatori sono una premessa per realizzare l'obiettivo di aumento dell'efficienza e di miglioramento della qualità e, di rimando, per raggiungere gli obiettivi della politica svizzera dei trasporti.

Pur adempiendo in linea di massima queste esigenze (per lo meno nella sua impostazione), il modello commerciale di Traccia Svizzera SA cela un potenziale di discriminazione e di distorsioni della concorrenza ad opera delle ITF. È questo il caso in particolare quando il GI e l'ITF appartengono alla stessa azienda o quando il GI detiene partecipazioni in un'ITF. Pertanto, è necessario rafforzare la posizione del

20 RS **742.140**

21 Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione può essere consultato nel sito Internet www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DATEC

SAT, che deve poter attuare integralmente il modello commerciale, ossia senza ostacoli effettivi o potenziali.

1.4.1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il futuro SAT assumerà il personale di Traccia Svizzera SA. Poiché è finanziato con gli emolumenti riscossi dai GI, la Confederazione non dovrà farsi carico di ulteriori spese di personale e costi materiali. Si dovranno per contro mettere a disposizione le risorse necessarie per i compiti supplementari, quali l'incasso e il registro dell'infrastruttura.

1.4.2 Gestione di sistema

1.4.2.1 Situazione iniziale

Le gestioni di sistema disciplinano l'assunzione di compiti preminenti

Secondo l'articolo 36 Lferr un'impresa può svolgere compiti preminenti di gestione o di sviluppo dell'infrastruttura per conto di più imprese. È quel che s'intende con l'espressione «gestione di sistema».

Le gestioni di sistema promuovono l'efficienza, l'interoperabilità e l'innovazione orientata al cliente

La funzionalità e l'economicità delle infrastrutture ferroviarie e delle imprese di trasporto pubblico sono determinate in misura sostanziale dall'innovazione e dagli standard. È quindi necessario sfruttare le sinergie, anche per una questione di costi. Per determinati problemi, infatti, occorrono soluzioni uniformi per tutti gli attori o per tutto il ramo. Ciò contribuisce a far sì che l'intero sistema ferroviario si sviluppi in modo economico e orientato al cliente. In Svizzera questo coordinamento rappresenta una sfida particolare dato l'elevato numero di imprese che partecipano all'esercizio della rete a scartamento normale e di quelle a scartamento ridotto.

Poche gestioni tecniche di sistema e regolamentazioni insufficienti

Oggi accanto alle funzioni di gestione chiaramente definite (ad es. quelle assunte dalle FFS per la corrente di trazione o il sistema ETCS o dalla Ferrovia retica SA per il controllo della marcia dei treni per le ferrovie a scartamento metrico e speciale), esistono soluzioni settoriali che non poggiano su un mandato specifico ma che si sono consolidate nel tempo. Di conseguenza, le regole di collaborazione risultano poco chiare e si registrano perdite di efficienza imputabili alla mancanza di cooperazione. La Lferr non precisa il concetto di «compiti preminenti». Mancano altresì criteri e requisiti chiari per la gestione di sistema. Finora l'incarico, il finanziamento, il controlling nonché i diritti e obblighi di un gestore di sistema sono stati concordati caso per caso.

Inoltre, l'articolo 36 Lferr si riferisce esclusivamente all'infrastruttura. Tuttavia, le gestioni del sistema permettono guadagni di efficienza non solo in questo settore ma

anche in quello dei trasporti, segnatamente in quello della vendita e delle tariffe, dove svolgono un'importante funzione di coordinamento. Manca però ancora una regolamentazione in materia.

1.4.2.2 Modifiche della normativa vigente

Il GE-OIF è giunto alla conclusione che le economie di scala offrono un potenziale di aumento dell'efficienza che può essere sfruttato rafforzando la cooperazione tra i GI o attraverso la gestione di sistemi. In futuro la gestione di sistemi poggerà su mandati chiaramente definiti. Occorre inoltre ridurre il rischio di discriminazioni legato a queste gestioni. A tal fine, il presente progetto propone alcune modifiche della normativa vigente illustrate qui di seguito.

Regolamentazione legislativa estesa delle gestioni di sistema

Il Consiglio federale intende creare un quadro normativo per poter definire e delegare le gestioni di sistema nel settore dell'infrastruttura e nell'insieme dei trasporti pubblici. A tal fine propone di inserire nella Lferr e nella LTV un nuovo articolo che avrà il medesimo tenore. Le funzioni di gestione che rientrano nel settore dell'infrastruttura saranno rette dalla Lferr, quelle che rientrano nel settore dei trasporti dalla LTV. Gli ambiti che riguardano i due settori nella stessa misura saranno di regola attribuiti al settore dell'infrastruttura.

L'UFT può affidare a terzi la gestione di un sistema se sussiste un potenziale di aumento dell'efficienza, se l'interoperabilità risulta migliorata o se vanno sviluppate soluzioni uniformi per l'utenza dei trasporti pubblici. In tutti gli altri casi continueranno ad essere ammesse soluzioni su base volontaria nel settore corrispondente.

Maggiore trasparenza grazie al disciplinamento mediante contratto e al controlling

Il contratto con il gestore di sistema permette di disciplinare i dettagli

Finora le gestioni di sistema sono state ordinate e indennizzate dall'UFT nel quadro delle convenzioni di prestazione concluse con i GI. Tuttavia, questa procedura non è trasparente né estendibile al settore dei trasporti o all'insieme dei trasporti pubblici.

In futuro queste funzioni verranno disciplinate contrattualmente e l'UFT fungerà in ogni caso da committente. A seconda del settore considerato, il ruolo di gestore potrà essere assunto da un GI, un'ITF, un'altra impresa di trasporto concessionaria o un'altra organizzazione o azienda che disponga delle necessarie competenze tecniche.

Questi incarichi non sono retti dalla legislazione federale in materia di acquisti pubblici (v. commenti relativi agli art. 37 Lferr e 18*a* LTV) e la cerchia dei soggetti (offerenti o aziende) che possono entrare in linea di conto come mandatari è ristretta. Pertanto, l'UFT deciderà caso per caso se aggiudicare direttamente l'incarico oppure, in presenza di più offerenti di pari valore, avviare una procedura mediante invito o indire una gara pubblica.

Il contratto di gestione di sistema disciplina l'incarico concreto, il compenso, il controlling, il coinvolgimento delle imprese interessate, i diritti connessi a sistemi e applicazioni informatici, la verifica dell'adempimento dei compiti e la sicurezza dei dati. Per garantire la massima trasparenza possibile, i contratti sono pubblicati dall'UFT.

L'organo direttivo adotta le decisioni operative

Per garantire il controlling dei contratti verrà di norma istituito un organo direttivo («management board») per la gestione di sistema. L'organo direttivo adotterà decisioni determinanti previa consultazione dei rappresentanti del settore e della committenza (UFT). I contratti di gestione di sistema garantiranno la partecipazione delle imprese direttamente interessate. Se necessario, il gestore di sistema disciplinerà per scritto, d'intesa con tutte le imprese coinvolte, i compiti, le modalità di partecipazione e la ripartizione dei costi. Le imprese sono obbligate a partecipare, ma in contropartita vengono informate regolarmente e in forma adeguata sugli sviluppi. La composizione dell'organo direttivo sarà stabilita nel contratto e definita caso per caso. Le decisioni verranno adottate secondo il principio di maggioranza per garantire la capacità decisionale in vista dell'adempimento dell'incarico. Già oggi alcuni gestori di sistema dispongono di organi di questo tipo. Se ritenuto opportuno, un solo organo potrà occuparsi di varie gestioni di sistema. Inoltre, i compiti dell'organo direttivo potranno essere affidati a un organo già operativo. Il gestore di sistema deve garantire di svolgere il compito in modo non discriminatorio.

Il controlling compete all'UFT, la RailCom funge da autorità di ricorso

In qualità di committente, l'UFT è tenuto a verificare e a controllare il rispetto delle disposizioni contrattuali.

La RailCom fungerà da autorità di ricorso per le controversie tra il gestore di sistema e le imprese partecipanti. L'incarico dell'UFT ad assumere compiti di sistema non è impugnabile.

Finanziamento disciplinato in modo trasparente mediante contratto

L'ampliamento della base normativa e i contratti di gestione di sistema permettono di separare il finanziamento delle gestioni del sistema dal mandato infrastrutturale e di definirlo in modo trasparente.

Le gestioni di sistema che concernono il settore infrastrutturale sono rette dalla Lferr; le relative prestazioni sono finanziate attraverso il FIF. Le prestazioni per le gestioni di sistema nel settore dei trasporti possono essere indennizzate dalla Confederazione (complemento dell'art. 28 LTV). In futuro la Confederazione potrà fornire una garanzia per il capitale preso a prestito da terzi o concedere un mutuo (art. 31 LTV; cfr. i commenti al n. 2.8). Se, in via eccezionale, un compito di sistema concerne entrambi i settori (infrastruttura e trasporti), il finanziamento va ripartito.

1.4.2.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Risultati della consultazione: ampio consenso sulle gestioni di sistema nel settore dell'infrastruttura, posizioni divergenti su quelle nel settore dei trasporti

Nell'ambito della consultazione le gestioni di sistema nel settore dell'infrastruttura hanno raccolto ampio consenso in quanto possono contribuire ad aumentare l'interoperabilità e l'efficienza dei sistemi. La legge deve disciplinare in modo chiaro i ruoli e le competenze. Divergenti, invece, sono state le posizioni sulle gestioni di sistema nel settore del trasporto (ad es. «ticketing»). Le imprese che commissionano o effettuano trasporti di merci per contro proprio e gli autostrasportatori auspicano un aumento dell'efficienza e sono favorevoli all'introduzione di gestioni di sistema nel traffico merci. Altri, tra cui la maggioranza dei Cantoni, ritengono che non ci sia sufficiente chiarezza sulle conseguenze dell'introduzione di gestioni di sistema nel traffico viaggiatori. In ogni caso i committenti dei servizi di trasporto regionale e locale devono essere coinvolti nella definizione delle gestioni di sistema.

Maggiore trasparenza grazie a disposizioni concrete in vari settori

Le modifiche proposte permetteranno di colmare una lacuna normativa. Dato che le gestioni di sistema continueranno a caratterizzare il complesso panorama ferroviario svizzero, il coordinamento globale dei compiti di sistema riveste un'importanza crescente non solo per il settore infrastrutturale ma anche per l'intero sistema dei trasporti pubblici. Appare quindi legittimo e opportuno completare la normativa esistente e creare una disciplina analoga per il settore dei trasporti

La funzione di gestore di sistema conferisce una posizione particolare e importante, che può generare discriminazioni. Questo potenziale discriminatorio può essere ridotto grazie a basi normative chiare e alla maggiore trasparenza in merito al conferimento dell'incarico, al finanziamento e al controlling. Parallelamente, gli organi direttivi offriranno alle imprese interessate maggiori possibilità di partecipazione.

Poiché concretizzano e ampliano il campo d'applicazione della normativa, le disposizioni previste gettano le basi per nuove gestioni di sistema. Il principio di conferire incarichi non viene rimesso in discussione: le gestioni di sistema che hanno dato buone prove vanno mantenute sotto forma di contratti retti dalla nuova base legale.

1.4.2.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

L'adeguamento della base legale comporterà solo lievi modifiche dei processi e delle procedure amministrative. L'UFT sarà responsabile della stesura dei contratti di gestione di sistema, del controlling e della sorveglianza delle prestazioni definite contrattualmente. Poiché le gestioni di sistema esistenti figurano già nelle convenzioni sulle prestazioni, i costi supplementari a carico dell'UFT risulteranno contenuti. Anche per la RailCom, che fungerà da autorità di ricorso per le controversie extracontrattuali, i costi aumenteranno solo leggermente. I costi supplementari in termini di risorse di personale e finanziarie sono esposti in dettaglio al numero 3.1.

1.4.3 Diritti di partecipazione nel settore dell'infrastruttura

1.4.3.1 Situazione iniziale

Il rischio di discriminazioni va preso sul serio anche in assenza di discriminazioni comprovate

Dall'apertura delle reti ferroviarie l'accesso senza discriminazioni è stato garantito principalmente attraverso l'assegnazione trasparente delle tracce. Viste la bassa intensità della concorrenza e la separazione contabile e organizzativa tra infrastruttura e trasporti, in questo settore non si riscontrano discriminazioni concrete e chiaramente documentabili di singole imprese di trasporto. Il gruppo di esperti GE-OIF ritiene tuttavia che nell'attuale sistema ferroviario vi siano rischi di discriminazione per quanto attiene all'aggiudicazione delle tracce (cfr. n. 1.4.1.1), ma anche allo sviluppo della rete, alla pianificazione degli investimenti, alle strategie tecnologiche, alla valutazione dell'utilizzo della rete o dei rischi per la sua stabilità e ai requisiti di sicurezza. Si può presumere che nelle imprese integrate il comparto dei trasporti abbia un vantaggio informativo rispetto ad altri operatori ferroviari e che con l'aumentare della concorrenza aumenti anche il rischio potenziale di discriminazioni. L'abuso di una posizione dominante è tanto più probabile quanto maggiore è il numero di comparti aziendali sottoposti alla concorrenza.

Maggiori diritti di partecipazione alle ITF in vista delle decisioni sugli investimenti infrastrutturali

Le ITF sono direttamente toccate dalle decisioni che concernono lo sviluppo dell'infrastruttura, ovvero quelle attinenti all'assegnazione delle tracce e in particolare agli investimenti. In questo ambito le ITF devono poter beneficiare di un migliore accesso alle informazioni dei GI.

Nel quadro del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) le ITF possono partecipare allo sviluppo a lungo termine e ai programmi di potenziamento infrastrutturale all'interno di regioni di pianificazione, sotto la direzione dei Cantoni e in collaborazione con i GI. Il diritto di partecipazione dev'essere però garantito anche nella pianificazione a breve e a medio termine dell'orario e degli investimenti nel mantenimento della qualità dell'infrastruttura. Oggi vengono organizzati incontri di coordinamento con singole imprese ferroviarie solo su base volontaria. Per la negoziazione delle convenzioni sulle prestazioni si presuppone che i GI consultino le ITF interessate; l'adempimento di questa condizione non viene verificato.

Una discriminazione potrebbe ad esempio venirsi a creare quando un GI rimuove o sposta una coppia di scambi in funzione del tipo di materiale rotabile utilizzato dall'ITF del proprio gruppo. Se non utilizzano lo stesso materiale rotabile, le ITF di altri gestori potrebbero avere difficoltà a rispettare l'orario. Per evitare questo tipo di discriminazioni, il Consiglio federale intende sancire nella legge il diritto di informazione e di partecipazione per le ITF che hanno accesso alla rete. Questi diritti vanno conferiti anche ai raccordati secondo la LTM, visto che l'utilizzo dei loro impianti dipende direttamente dalla rete ferroviaria cui sono collegati.

Concretamente il diritto di partecipazione si applicherà all'elaborazione dell'orario e alle decisioni di investimento dei GI. Questa misura completa la creazione di un SAT indipendente (cfr. n. 1.4.1), rafforza l'autorità di regolazione RailCom (cfr. n. 1.4.4) e precisa i diritti e gli obblighi dei gestori di sistema (cfr. n. 1.4.2). Le disposizioni proposte obbligheranno i GI ad operare in modo trasparente e a rafforzare il coordinamento con le ITF.

1.4.3.2 La nuova normativa proposta

Diritto di informazione e di partecipazione per le ITF sancito nella legge

La Lferr è completata con il nuovo articolo 37*a*, che conferisce alle ITF e ai raccordati il diritto di informazione e di partecipazione in materia di pianificazione dell'infrastruttura a breve e medio termine.

Per conferire alle ITF il diritto di partecipazione anche nella procedura di allestimento dell'orario si prevede di completare l'articolo 13 capoverso 3 LTV.

Per garantire la reciprocità, il Consiglio federale intende stabilire esplicitamente nella LTV l'obbligo per i committenti e le imprese di trasporto di tener conto dell'infrastruttura esistente – oltre che della domanda – nella pianificazione dell'offerta. Questo permette di evitare che il diritto di partecipazione induca le ITF a formulare richieste unilaterali per soluzioni infrastrutturali costose.

I GI devono motivare le loro decisioni

I GI non sono tenuti a soddisfare tutte le richieste delle ITF: possono decidere liberamente, a condizione di rispettare il principio di non discriminazione e di motivare sufficientemente le loro decisioni.

La RailCom funge da autorità di ricorso in caso di inosservanza del diritto di partecipazione

Se un'ITF o un raccordato ritengono di aver subito una discriminazione nel diritto di informazione e di partecipazione, potranno adire la RailCom che fungerà da autorità di ricorso. La RailCom statuisce solo sulle questioni che riguardano la non discriminazione, cioé quando i ricorrenti fanno valere una violazione del diritto di partecipazione. Sarà quindi competente per l'attuazione del processo di partecipazione.

La RailCom non si pronuncerà invece su questioni di contenuto o materiali, ad esempio su una misura di ampliamento o di smantellamento (cfr. n. 1.4.4.2). Se non concordano con il GI sul modo in cui le loro richieste sono state prese in considerazione, l'ITF o il raccordato possono rivolgersi all'UFT, che statuisce sulle divergenze materiali.

1.4.3.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Risultati della consultazione: in linea di massima ampio consenso, timori di ritardi nelle decisioni di investimento

La partecipazione delle ITF alle decisioni di investimento dei GI incontra in linea di massima ampio consenso e i partecipanti chiedono che venga sancita nella legge in modo preciso e vincolante. Vi è però il timore che il diritto di partecipazione possa ritardare inutilmente gli investimenti, in particolare se è associato al diritto di ricorso. Pertanto, la maggioranza dei Cantoni propende per sancire unicamente il diritto di informazione, anziché anche quello di partecipazione. È convinzione diffusa che il diritto di informazione e di partecipazione vada conferito non solo alle ITF ma anche ai Cantoni e, nel traffico merci, ai caricatori.

Garantire diritti di partecipazione nel processo di pianificazione a breve e medio termine

La normativa FAIF ha introdotto un nuovo regime per la pianificazione a lungo termine dell'infrastruttura e delle offerte di trasporto. Nelle regioni di pianificazione devono poter partecipare tutte le parti interessate, in particolare le ITF. La revisione totale della LTM ha introdotto due nuovi strumenti per la pianificazione delle tracce del traffico merci ferroviario (il programma di utilizzazione della rete a lungo termine e i piani di utilizzazione della rete a medio termine), i cui processi prevedono anche la partecipazione delle ITF (cfr. n. 1.4.1.2). In tal modo, queste ultime ottengono informazioni attendibili sulle capacità della rete disponibili a lungo termine. Tuttavia, la partecipazione delle ITF e dei raccordati ai processi di mantenimento della qualità dell'infrastruttura, in particolare attraverso la conclusione di convenzioni sulle prestazioni, non è sufficientemente garantita a livello giuridico. Pertanto, la Lferr deve sancire il diritto di informazione e di partecipazione nei processi di pianificazione infrastrutturale di breve e medio periodo.

Attualmente, per l'assegnazione delle tracce a medio e lungo termine bastano i processi esistenti e i due nuovi strumenti PrUR e PUR. Nella procedura di allestimento dell'orario e di assegnazione delle tracce sul breve periodo, il diritto di informazione e di partecipazione delle ITF non è invece sancito esplicitamente dalla legge ed è per questo che si prevede di completare la LTV in tal senso.

L'estensione di questi diritti ai clienti e ai committenti delle offerte di trasporto non direttamente interessati non è necessaria e comporterebbe notevoli oneri amministrativi. I Cantoni e i caricatori hanno manifestato l'interesse a partecipare: i caricatori possono esercitare un influsso indiretto attraverso le ITF e i raccordati, mentre i Cantoni sono coinvolti direttamente nello sviluppo dei piani d'offerta e nella maggior parte dei casi nelle approvazioni di piani per i progetti di investimento che hanno un impatto sul territorio.

1.4.3.4 Attuazione del diritto di informazione e di partecipazione

I piani di investimento sono pubblicati su una piattaforma Internet

Ogni quattro anni le ITF vengono consultate nell'ambito dei lavori preparatori per la conclusione delle convenzioni sulle prestazioni. È possibile però che durante il periodo di validità di una convenzione vengano adottate decisioni che hanno un impatto importante per le ITF, come per esempio l'adeguamento del piano di investimento.

In futuro il SAT dovrà creare una piattaforma Internet sulla quale verranno pubblicati i piani di investimento a medio termine dei GI (cfr. n. 1.4.1.2) e che sarà accessibile solo alle ITF interessate, ai raccordati e alla RailCom. I diritti d'accesso alla piattaforma verranno attribuiti caso per caso e controllati periodicamente. Oltre al registro delle infrastrutture e alle condizioni di utilizzo della rete ferroviaria (*Network Statement*) le ITF potranno così consultare – almeno per quanto attiene alla rete a scartamento normale – il piano di investimento a medio termine aggiornato dei GI, che fornisce indicazioni sugli investimenti e gli eventuali disinvestimenti per il quadriennio successivo o oltre. Grazie al diritto di informazione e di partecipazione le ITF e i raccordati potranno comunicare le loro richieste ai GI e aspettarsi che queste avranno un seguito.

Si procederà come segue:

- entro marzo di ogni anno il piano di investimenti aggiornato e approvato dalla direzione dei GI sarà pubblicato sul sito Internet del SAT;
- le ITF interessate e i raccordati avranno un mese di tempo per presentare ai GI le loro esigenze e richieste;
- entro fine maggio i GI dovranno esaminare in modo circostanziato le richieste presentate e informare le ITF e i raccordati interessati;
- se le loro richieste non verranno considerate, le ITF e i raccordati potranno presentare ricorso all'UFT entro fine giugno;
- l'UFT dovrà trattare i ricorsi entro tre mesi.

I GI stabiliscono i requisiti e i dettagli dei piani di investimento

Il settore (ossia i GI e le ITF) definisce i requisiti minimi relativi al formato dei piani di investimento, in particolare il loro livello di dettaglio e la delimitazione geografica, dopo aver consultato l'UFT. Dal canto loro, i GI devono indicare nel resoconto annuale previsto dalla convenzione sulle prestazioni come coinvolgono le ITF e i raccordati nella pianificazione degli investimenti e, a grandi linee, come decidono circa le richieste inoltrate. I GI devono inoltre motivare le decisioni che hanno un grosso impatto su un'ITF o un raccordato.

Il progetto introduce la partecipazione nella procedura di allestimento dell'orario e questo garantisce alle ITF la possibilità di partecipazione. L'UFT ne disciplina l'attuazione concreta in una direttiva.

Secondo il nuovo articolo 40*a*ter Lferr la RailCom è l'autorità di ricorso nei due casi summenzionati, qualora un'ITF veda violato il proprio diritto di partecipazione o ritenga di aver subito una discriminazione (cfr. n. 1.4.4.2).

Il Consiglio federale può prevedere agevolazioni, in particolare per le tratte a scartamento ridotto e quelle a scartamento normale non interoperabili.

1.4.3.5 Compatibilità tra i compiti e le finanze

La pubblicazione dei piani di investimento e l'obbligo di consultare le ITF e i raccordati implicano compiti supplementari per i GI. La pubblicazione dei piani di investimento nel sito del SAT non comporta un aumento significativo dei costi. Le ripercussioni finanziarie sono esposte in dettaglio al numero 3.1.

1.4.4 Rafforzamento dell'autorità di regolazione (RailCom)

1.4.4.1 Situazione iniziale

La CAF assicura la sorveglianza per un accesso senza discriminazioni alla rete

In virtù della Lferr i GI sono tenuti a garantire alle imprese l'accesso senza discriminazioni alla rete ferroviaria. Su richiesta di un gestore o di un'impresa ferroviaria, la CAF giudica le controversie riguardanti la garanzia dell'accesso alla rete. La commissione è un'unità organizzativa del DATEC creata con la Riforma delle ferrovie 1 per garantire una parte delle funzioni di regolamentazione nel sistema ferroviario svizzero (garanzia dell'accesso senza discriminazioni alla rete nel settore del traffico viaggiatori e merci). La seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 ha autorizzato la CAF ad avviare inchieste d'ufficio e a pronunciare sanzioni se sussiste il sospetto che l'accesso alla rete sia ostacolato o che il principio di non discriminazione sia stato violato. La commissione monitora inoltre l'assegnazione delle tracce da parte di Traccia Svizzera SA. Queste modifiche sono in vigore dal 1° luglio 2013. La revisione totale della LTM in vigore dal 1° luglio 2016 conferisce alla CAF la competenza di decidere sulle controversie in materia di accesso senza discriminazioni agli impianti per il trasporto di merci.

Accanto alla CAF, anche la Commissione della concorrenza (COMCO) svolge determinati compiti nel settore dei trasporti. I suoi compiti principali sono lottare contro i cartelli nocivi, vigilare sulle imprese che detengono una posizione dominante, effettuare le verifiche necessarie in caso di fusioni e impedire misure statali restrittive della concorrenza. Nel settore ferroviario, la COMCO continuerà ad essere competente laddove è applicabile la legge del 6 ottobre 1995[22] sui cartelli (LCart), ad esempio nel caso in cui un'impresa che detiene il monopolio abusa della sua posizione per applicare prezzi anticoncorrenziali. Come nel settore dell'elettricità, per l'accesso alla rete secondo la Lferr vige però una normativa speciale che esclude l'applicazione della LCart. La sorveglianza dell'aggiudicazione senza di-

22 RS **251**

scriminazioni delle tracce, intesa come fenomeno tipico per le società di infrastrutture, rientra nella competenza delle apposite commissioni (Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria CAF, Commissione federale dell'energia elettrica ElCom, Commissione federale delle comunicazioni ComCom ecc.).

Tra la COMCO e il Sorvegliante dei prezzi vi è una delimitazione delle competenze analoga, che risulta dall'articolo 16 della legge federale del 20 dicembre 1985[23] sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr). Il Sorvegliante dei prezzi è competente in caso di abuso di prezzo per mancanza di concorrenza (art. 12 LSPr). Nel settore ferroviario questa situazione può attualmente verificarsi soprattutto nel traffico a lunga distanza, dove le FFS operano come unico attore sulla base di una concessione. La distinzione delle competenze deriva dal fatto che i prezzi dei biglietti concernono il contratto di trasporto tra l'impresa e i viaggiatori (art. 19 segg. LTV), mentre nel caso dell'arbitrato in materia ferroviaria è questione del rapporto, interno al settore d'attività, tra i GI e le ITF.

È necessario un ulteriore rafforzamento della CAF

Per poter garantire l'accesso senza discriminazioni alla rete ferroviaria e agli impianti per il trasporto di merci in un contesto di crescente concorrenza, alla CAF verranno attribuite nuove competenze e risorse.

1.4.4.2 La nuova normativa proposta

Ulteriore rafforzamento dell'autorità di regolazione

Il progetto prevede di assegnare all'autorità di regolazione compiti supplementari per garantire l'accesso alla rete senza discriminazioni quale elemento fondamentale di concorrenza e apertura del mercato. Gli adeguamenti previsti si basano in ampia misura sull'analisi condotta dal gruppo di esperti[24]. Sul piano formale i nuovi articoli 40*a* segg. Lferr subentrano a tutte le disposizioni vigenti concernenti la CAF e formano un insieme coerente.

La CAF diventa RailCom

L'attuale assetto della CAF, ossia di autorità di regolazione indipendente facente capo al DATEC sul piano organizzativo, ha dato buone prove e va quindi mantenuto.

In base alla prassi corrente adottata per le altre autorità di regolazione (ElCom, ComCom, PostCom) la CAF verrà ribattezzata RailCom.

23 RS **942.20**

24 Allegato 4 – «Rapporto ente regolatore»; l'allegato del rapporto finale del gruppo di esperti Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria può essere scaricato gratuitamente dal sito dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT): www.uft.admin.ch > Temi A–Z > Riforma delle ferrovie > Prossime fasi della riforma delle ferrovie.

Rafforzamento della RailCom attraverso l'attribuzione di nuovi compiti e possibilità di pronunciare sanzioni

Il progetto propone varie misure per rafforzare la RailCom: le attribuisce nuovi compiti, le garantisce un accesso agevolato ai dati e l'autorizza a disporre misure amministrative. Il rafforzamento dell'ente regolatorio deve prescindere dal modello istituzionale adottato dalle ferrovie.

Concretamente, alla RailCom verranno attribuiti i compiti, le competenze e le funzioni seguenti:

a) Attività rafforzata di vigilanza e monitoraggio

La RailCom dovrà verificare la fornitura da parte dei GI al SAT dei dati relativi all'incasso del canone di utilizzazione. Dovrà inoltre verificare l'osservanza del principio di non discriminazione nella pianificazione degli interventi di manutenzione e di rinnovo dell'infrastruttura. Infine, dovrà monitorare il mercato ferroviario e garantire lo scambio di informazioni con altre autorità di regolazione. Dal 1° luglio 2016 l'ente regolatore verifica già l'osservanza del principio di non discriminazione nell'accesso agli impianti per il trasporto di merci.

b) Gestione di sistemi

In futuro si prevede la possibilità di affidare compiti di sistema a terzi. Spetterà in primo luogo all'UFT verificare il rispetto delle disposizioni contrattuali. Se ciò non avviene o non è possibile, deve esserci la possibilità di far intervenire la RailCom, la cui competenza si limita tuttavia agli aspetti non contemplati dall'incarico propriamente detto (gestione del contratto tra il committente e le imprese incaricate; cfr. commenti sull'art. 40*a*^{ter} cpv. 1 lett. e Lferr).

c) Diritti di partecipazione delle ITF alle decisioni relative agli investimenti infrastrutturali

Secondo il diritto vigente (art. 48*d* cpv. 1 Lferr), l'UFT coinvolge le imprese ferroviarie interessate nella pianificazione delle fasi di ampliamento dell'infrastruttura nell'ambito del Programma di sviluppo strategico PROSSIF. A questo livello, di lungo periodo, non c'è motivo di prevedere l'intervento della RailCom, in quanto le fasi di pianificazione non sono impugnabili.

Le ITF devono invece ottenere la possibilità di partecipare alla pianificazione a breve e medio termine degli investimenti dei GI (cfr. n. 1.4.3.2 e 1.4.3.3). Questo diritto viene sancito nell'articolo 37*a* Lferr.

Se i GI violano i diritti di partecipazione delle ITF discriminandole di fatto, queste possono adire la RailCom. Alla commissione viene quindi conferita un'ulteriore competenza senza tangere la sovranità della Confederazione in materia di pianificazione.

d) Fornitura dei dati

La RailCom potrà accedere più facilmente ai dati degli operatori del mercato, in particolare a quelli delle ITF. Questa possibilità è necessaria per permetterle di intervenire d'ufficio. Anche le autorità federali e cantonali saran-

no tenute a collaborare con la commissione e a fornire i dati e documenti necessari secondo il nuovo articolo 40*a*quater Lferr.

e) Misure amministrative

Un'autorità di regolazione deve poter pronunciare sanzioni incisive. Ed è proprio negli ambiti di diritto pubblico come quello in oggetto che le misure penali sono spesso inadatte a fungere da deterrente o a sanzionare comportamenti indesiderati. La RailCom deve quindi poter pronunciare, analogamente alla FINMA, sanzioni amministrative di una certa portata (art. 40*a*sexies Lferr).

Aumento delle risorse necessario

Attualmente la CAF è composta da un presidente, un vicepresidente e da altri cinque membri, nominati dal Consiglio federale su proposta del DATEC. La commissione e la sua segreteria hanno sede a Berna. Il presidente elegge il capo della segreteria dopo aver consultato i membri della commissione. Nel 2015 l'organico è aumentato a 4,1 posti a tempo pieno. La dotazione finanziaria, pari a circa 800 000 franchi, ha permesso di coprire le spese d'esercizio e di personale della commissione nel 2015[25].

La RailCom continuerà ad essere finanziata per lo più con le risorse di bilancio del DATEC e riscuoterà emolumenti per i compiti di sorveglianza e di controllo che svolge.

Le nuove esigenze che l'autorità dovrà soddisfare richiederanno ulteriori qualifiche e un aumento dell'organico pari a un'unità a tempo pieno.

1.4.4.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Risultati della consultazione: ampio consenso sul rafforzamento ma giudizi contrastati sull'ampliamento delle competenze

La trasformazione della CAF in RailCom e il rafforzamento dell'ente regolatore ha incontrato un ampio consenso tra i partecipanti della consultazione, secondo cui i ruoli vanno definiti e delimitati chiaramente, in particolare rispetto ad altre autorità federali o ad altri organi di vigilanza. I pareri sono invece contrastati in merito alle competenze da attribuire alla RailCom (quali e quante). Le imprese che commissionano o effettuano trasporti di merci per conto proprio e gli autotrasportatori vorrebbero che alla RailCom fossero attribuite competenze di sorveglianza supplementari, anche proattive. Altri temono che ciò comporti un onere eccessivo e auspicano un'autoregolazione per quanto possibile ampia. La maggior parte dei Cantoni non ritiene necessario attribuire nuove competenze o compiti di sorveglianza permanenti alla RailCom. Infine, alcuni partecipanti chiedono che anche la sorveglianza sulla fornitura del servizio universale competa alla RailCom (analogamente alla ComCom e alla PostCom).

25 Rapporto d'attività 2015 della Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF)

Rafforzare l'autorità di regolazione

È possibile rafforzare il trasporto ferroviario aumentando la concorrenza solo se questa non viene ostacolata. In particolare, occorre eliminare le discriminazioni palesi e quelle occulte. Come in qualsiasi mercato liberalizzato, un'autorità deve verificare che tutti gli attori rispettino le regole. Chi subisce una discriminazione deve potersi rivolgere all'autorità, sia denunciando un comportamento anticoncorrenziale o discriminatorio, sia inoltrando un ricorso contro una decisione ritenuta lesiva dei propri diritti. L'autorità deve poter intervenire d'ufficio se sospetta una limitazione illecita del mercato o della concorrenza. La soluzione proposta è quella più funzionale allo scopo. Il ruolo della CAF è stato rafforzato in varie fasi, l'ultima volta in occasione della revisione della LTM[26]. Il progetto destinato alla consultazione conferisce alla RailCom le competenze necessarie per poter agire rapidamente ed efficacemente in caso di bisogno.

1.4.4.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il rafforzamento della RailCom comporterà un aumento dei costi, che verranno finanziati, come nel caso della CAF, dalla cassa generale della Confederazione. Per i dettagli si rimanda al n. 1.4.4.2.

1.4.5 Estensione dei diritti dei viaggiatori

1.4.5.1 Situazione iniziale

L'adeguamento del diritto svizzero a quello europeo permetterà di ottenere miglioramenti anche sul piano dei diritti dei viaggiatori, rendendo così sensibilmente più attrattivo il sistema ferroviario anche per questa categoria di utenti. È quindi necessario adeguare il sistema svizzero dei trasporti agli sviluppi internazionali nel settore della tutela dei diritti dei passeggeri.

I trasporti pubblici svizzeri reggono il confronto internazionale

L'attuazione delle modifiche legislative proposte in materia di diritti dei viaggiatori deve ispirarsi ai regolamenti (CE) n. 1371/2007[27] e (UE) n. 181/2011[28]. I trasporti pubblici in Svizzera vantano una storia di successo tanto da fungere da riferimento nel confronto internazionale. La domanda di traffico viaggiatori interno cresce da anni. Nel solo 2012 sono stati percorsi oltre 23 miliardi di viaggiatori-chilometri, di cui la maggior parte (19,3 mia. ovvero l'83 %) coperti con la ferrovia. Di questi, due terzi riguardavano il traffico a lunga distanza.

26 RU **2016** 1845, nello specifico 1852 e 1856 seg.
27 Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14
28 Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, GU L 55 del 28.2.2011, pag. 1

Nell'UE diritti dei viaggiatori più ampi rispetto alla Svizzera

Nonostante quest'evoluzione positiva, oggi i viaggiatori rappresentano la parte più debole del contratto di trasporto concluso con l'impresa di trasporto. Dato che nel trasporto pubblico non vi è concorrenza, i passeggeri non possono rivolgersi a operatori concorrenti.

In diversi ambiti l'UE garantisce ai viaggiatori del trasporto ferroviario diritti più ampi rispetto alla Svizzera. La Svizzera ha quindi interesse a migliorare la situazione giuridica dei passeggeri delle imprese di trasporto concessionarie e a garantire l'osservanza di standard internazionali. Il ravvicinamento del diritto svizzero a quello europeo e l'estensione dei diritti dei viaggiatori permetteranno di migliorare l'attrattiva del trasporto ferroviario sul piano nazionale e internazionale.

Diritti dei viaggiatori nel trasporto internazionale con autobus

Negli ultimi anni il numero di autolinee internazionali che offrono collegamenti con una fermata in Svizzera è aumentato costantemente. Attualmente si contano più di cento autolinee nel trasporto all'interno dell'UE e un'ottantina di autolinee nel trasporto da e per Stati terzi che prevedono una fermata in Svizzera (incluse le fermate di inizio e termine corsa dell'autolinea). Per rafforzare i diritti dei viaggiatori e garantire una concorrenza equa ed efficace tra gli operatori dei trasporti pubblici, occorre sancire ulteriori diritti applicabili non solo al trasporto ferroviario, ma anche a quello mediante autobus.

L'UE ha fissato requisiti minimi

Dal 2011 l'UE si è dotata di una normativa sui diritti dei viaggiatori comune a tutti i modi di trasporto (ferrovia, strada, aviazione e navigazione), le cui prescrizioni mirano a porre i viaggiatori al centro della politica dei trasporti.

Nel Regolamento (CE) n. 1371/2007 l'UE stabilisce diritti minimi per le persone a mobilità ridotta come pure esigenze minime per la copertura assicurativa delle imprese, i risarcimenti e l'assistenza in caso di interruzione del servizio di trasporto. I diritti dei viaggiatori nel trasporto ferroviario poggiano inoltre su regolamentazioni internazionali, in particolare sulla Convenzione del 9 maggio 1980 relativa ai trasporti internazionali ferroviari (COTIF) e sul suo Allegato A (Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli; CIV).

Nell'UE il mercato del trasporto di viaggiatori mediante autobus è liberalizzato. Contrariamente al settore ferroviario, non vi sono accordi internazionali che disciplinano i diritti dei viaggiatori nel trasporto internazionale. Per aumentare l'attrattiva dei servizi di trasporto effettuati con autobus e uniformare le condizioni di concorrenza l'UE ha adottato il Regolamento (UE) n. 181/2011. Globalmente, il regolamento è analogo a quello relativo ai diritti e agli obblighi dei viaggiatori nel trasporto ferroviario (n. 1371/2007).

Diritti dei viaggiatori in Svizzera

La Svizzera ha ratificato la COTIF e il suo Allegato A (Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli), che

disciplinano determinati aspetti della responsabilità nel traffico ferroviario internazionale. La LTV e e l'ordinanza del 4 novembre 2009[29] sul trasporto di viaggiatori (OTV) contemplano disposizioni sul contratto di trasporto, sulla responsabilità delle ITF, sul risarcimento in caso di coincidenze perse o di soppressione di treni. Secondo il diritto svizzero, queste disposizioni valgono non solo per la ferrovia ma anche per tutti gli altri modi di trasporto.

Alcune imprese applicano già su base volontaria un sistema di buoni in caso di ritardi o di soppressione di treni e risarciscono tutti i passeggeri di un treno indipendentemente dai chilometri percorsi e dal prezzo del biglietto, distinguendo unicamente tra prima e seconda classe. Grazie a questo sistema i viaggiatori possono essere risarciti in modo semplice e diretto e senza doverlo chiedere formalmente. Tuttavia, i viaggiatori non hanno automaticamente il diritto a un risarcimento: poiché i buoni vengono consegnati personalmente, è possibile che non tutti i passeggeri ne ricevino uno se il treno è affollato.

Ampi diritti per le persone con disabilità nei trasporti pubblici

In Svizzera numerose basi giuridiche[30] disciplinano i diritti delle persone con disabilità. Nel settore del trasporto ferroviario questi diritti sono già più estesi di quelli sanciti dall'UE.

In Svizzera insufficienti diritti dei viaggiatori nel trasporto internazionale con autobus

Il trasporto transfrontaliero di viaggiatori su strada soggetto ad autorizzazione (trasporto internazionale di persone con autobus) è retto dalla LTV. Contrariamente al trasporto per ferrovia, le linee sono soggette ad autorizzazione e non a concessione (art. 8 LTV). Poiché varie prescrizioni sui diritti dei viaggiatori si applicano esclusivamente al traffico concessionario, in Svizzera ve ne sono poche che regolano i diritti dei viaggiatori nel trasporto internazionale con autobus. È quindi necessario intervenire nell'interesse dei viaggiatori e tenuto conto del carattere internazionale dell'offerta di trasporto.

La situazione è analoga per quanto riguarda il trasporto di persone disabili o con mobilità ridotta. Per i privati la LDis prevede unicamente il divieto di discriminazione ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)[31], mentre impone agli enti pubblici e alle imprese concessionarie l'obbligo di fornire le prestazioni in modo conforme alle esigenze dei disabili. Poiché il trasporto internazionale di persone con autobus è soggetto ad autorizzazione – e non a concessione – le disposizioni della LDis applicabili ai trasporti pubblici non trovano applicazione, ad eccezione del divieto di discriminazione. L'adeguamento del diritto svizzero (ordi-

29 RS **745.11**

30 Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis; RS **151.3**); ordinanza del 19 novembre 2003 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (ODis; RS **151.31**); ordinanza del 12 novembre 2003 concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis; RS **151.34**); ordinanza del DATEC del 22 maggio 2006 concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis; RS **151.342**)

31 RS **101**

nanze) alle prescrizioni rilevanti del Regolamento (UE) n. 181/2011 permette di definire diritti minimi per le persone a mobilità limitata o con disabilità nei trasporti internazionali effettuati con autobus.

1.4.5.2 La nuova normativa proposta

Disposizioni valide per tutti i modi di trasporto con alcune distinzioni

Le modifiche proposte concernono la LTV e si estendono a tutti i modi di trasporto sottoposti a quest'ultima. Le disposizioni applicabili esclusivamente alle imprese ferroviarie sono formulate in modo da specificare questa limitazione. In linea di massima, le nuove disposizioni valgono per tutti i tipi di trasporto: internazionale, nazionale, regionale e locale. Laddove sono auspicabili disposizioni di dettaglio, è prevista una delega della competenza al Consiglio federale.

Responsabilità delle imprese ferroviarie nei confronti dei viaggiatori e dei loro bagagli: introdotto un pagamento anticipato

La responsabilità delle imprese in caso di incidente è disciplinata dall'articolo 51 LTV, che per le ITF rinvia alla Lferr mentre per le imprese di trasporto su strada alla legge federale del 19 dicembre 1958[32] sulla circolazione stradale (LCStr). In caso di ferimento o decesso di un passeggero le ITF saranno tenute a versare un anticipo per coprire le necessità economiche immediate del passeggero o dei suoi parenti stretti; in caso di decesso occorrerà innanzitutto identificare l'avente diritto al risarcimento. Dopo l'identificazione, l'impresa dovrà effettuare il pagamento anticipato entro quindici giorni. L'anticipo non costituisce riconoscimento di responsabilità; se ne può chiedere la restituzione se il danno è dovuto a dolo o negligenza del passeggero o se la persona che lo riceve non avrebbe avuto diritto al risarcimento. Il Consiglio federale stabilisce mediante ordinanza l'importo minimo del pagamento anticipato in caso di decesso.

Estendere il risarcimento in caso di coincidenze perse, soppressioni di treni e cancellazioni

Attualmente l'impresa concessionaria risponde del danno quando, a causa dell'inosservanza dell'orario, il viaggiatore perde l'ultima coincidenza prevista dall'orario. Questa regola rimarrà valida. Tuttavia, il progetto prevede di estendere la responsabilità dell'impresa anche al danno che deriva dall'impossibilità per il viaggiatore di raggiungere la destinazione prevista. Secondo il diritto vigente il Consiglio federale può imporre all'impresa di offrire ai viaggiatori che perdono anche altre coincidenze il viaggio di ritorno gratuito o la continuazione del viaggio lungo un percorso alternativo senza spese supplementari.

Occorre escludere la possibilità per i passeggeri di avanzare ulteriori pretese di risarcimento in caso di ritardo. La disposizione sull'esenzione della responsabilità per l'impresa non viene modificata.

32 RS **741.01**

La modifica prevede che, in caso di ritardo, le imprese di trasporto concessionarie debbano offrire al passeggero la possibilità di proseguire il viaggio con la prossima corsa utile senza spese supplementari, a prescindere che abbia o no perso una coincidenza. La normativa vigente prevede questa possibilità unicamente nel caso in cui il passeggero perda una coincidenza. Se a causa di un ritardo il viaggio perde la sua ragion d'essere, il viaggiatore deve poter scegliere tra tre opzioni: non intraprendere il viaggio e ottenere il rimborso integrale del biglietto, fare immediatamente ritorno e ottenere il rimborso integrale del biglietto oppure non proseguire il viaggio e ottenere il rimborso proporzionale del biglietto.

Risarcimento proporzionale in caso di ritardo consistente

Qualora un ritardo o la soppressione di una corsa non abbia dato luogo al rimborso del prezzo del trasporto di cui sopra, i viaggiatori devono comunque poter chiedere all'impresa di trasporto un risarcimento a determinate condizioni. Il risarcimento ammonta almeno al 25 per cento del prezzo del biglietto in caso di ritardo superiore a 60 minuti e almeno al 50 per cento in caso di ritardo superiore a 120 minuti. Il Consiglio federale disciplina mediante ordinanza i dettagli del risarcimento.

Il Consiglio federale stabilisce in particolare l'importo minimo al di sotto del quale non sussiste il diritto al risarcimento per i passeggeri e l'obbligo per le imprese di risarcirli, questo per evitare il risarcimento di piccoli importi. Concretamente, questa soluzione esclude l'obbligo di risarcimento sulle tratte brevi del traffico locale e regionale. In caso di ritardi, i possessori di titoli di trasporto di validità prolungata non hanno diritto al risarcimento.

Se necessario, in caso di ritardo superiore a 60 minuti l'impresa concessionaria dovrà inoltre prestare assistenza ai viaggiatori. Il Consiglio federale disciplina mediante ordinanza i dettagli. Sul piano contenutistico, le disposizioni si orientano all'articolo 18 del Regolamento (CE) 181/2007.

Con la nuova regolamentazione tutti i viaggiatori interessati potranno chiedere un risarcimento il cui importo dipende dal prezzo del biglietto. A seconda del prezzo del biglietto, il risarcimento potrà essere molto superiore a quello previsto dall'attuale sistema di buoni.

Diritti dei viaggiatori nel trasporto internazionale con autobus soggetto ad autorizzazione

Anche in futuro, le norme in materia di ritardi, coincidenze perse e soppressione di corse si applicheranno solo alle imprese di trasporto concessionarie, quindi non alle autolinee che effettuano esclusivamente trasporti internazionali di viaggiatori. Secondo l'articolo 8 LTV queste linee non sono soggette a concessione bensì ad autorizzazione. Il Consiglio federale stabilisce nel dettaglio i diritti dei viaggiatori in caso di cancellazione o ritardo nel trasporto internazionale mediante autobus nella pertinente ordinanza (cfr. n. 1.4.5.4).

Garantire la possibilità di trasportare biciclette

Attualmente il trasporto di biciclette non è disciplinato né dall'articolo 23 (bagaglio a mano) né dalla sezione 5 (trasporto di bagagli) della LTV. Il nuovo articolo obbliga le imprese sottoposte alla LTV a creare i presupposti per consentire il trasporto di

biciclette, a condizione che queste ultime siano facili da maneggiare, il traffico non risulti pregiudicato e i veicoli siano adatti al trasporto.

Sancire nella legge l'obbligo di informazione in caso di perturbazioni

Né la LTV né l'OTV contemplano disposizioni dettagliate sull'obbligo delle imprese di trasporto di informare i viaggiatori. L'articolo 52 OTV prevede requisiti minimi per il trasporto internazionale di viaggiatori soggetto ad autorizzazione (trasporto internazionale mediante autobus). In futuro l'obbligo di informazione in caso di ritardi e soppressioni sarà sancito dalla legge quale regola di base. Questo garantisce che i viaggiatori siano informati circa i loro diritti e possano farli valere.

Ufficio reclami obbligatorio per le imprese di trasporto

Oggi le imprese di trasporto non sono tenute ad avere un ufficio reclami. La nuova disposizione prevede che tutte le imprese debbano dotarsi di un punto di contatto al quale i viaggiatori possono rivolgersi per presentare un reclamo in caso di violazione dei loro diritti (ufficio reclami). I viaggiatori devono rivolgersi all'ufficio reclami prima di adire l'organismo di esecuzione competente (ossia l'UFT secondo il diritto vigente, cfr. di seguito). In molti casi, infatti, il contatto tra il viaggiatore e l'impresa può portare a un accordo. Inoltre, quando si rivolge all'organismo di esecuzione il viaggiatore non ha qualità di parte alla procedura ma solo di denunciante.

La possibilità di sanzioni garantisce la tutela dei diritti dei viaggiatori

Secondo l'articolo 52 LTV il trasporto pubblico di viaggiatori sottostà alla vigilanza dell'UFT, che può annullare le decisioni e le istruzioni di organi o servizi delle imprese o impedirne l'applicazione se infrangono la legge (organismo di esecuzione). In futuro, l'UFT continuerà a sorvegliare l'attuazione dei diritti dei viaggiatori in qualità di organismo di esecuzione. Gli Stati membri dell'UE hanno già istituito organismi nazionali di questo tipo. Nell'aviazione vigono disposizioni europee analoghe; in questo in Svizzera la funzione di organismo di esecuzione settore compete all'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) sulla base dell'articolo 3 capoverso 2 della legge federale del 21 dicembre 1948[33] sulla navigazione aerea (LNA).

L'UFT deve poter pronunciare sanzioni per violazioni dei diritti dei viaggiatori. Queste sanzioni, comminate contro le imprese di trasporto, devono essere efficaci, proporzionate e avere un effetto deterrente. Secondo l'articolo 57 capoverso 1 lettera a LTV è punito con la multa chiunque, intenzionalmente o per negligenza, contravviene a una decisione dell'UFT. Per poter procedere penalmente contro un'impresa di trasporto in virtù della LTV, deve essere stata emessa una decisione per violazione dei diritti che menzioni la sanzione e al contempo commini una sanzione in caso di ulteriori violazioni. La decisione è a sua volta impugnabile. Dopo che questa è cresciuta in giudicato, in caso di ulteriori violazioni può essere avviato un procedimento penale.

33 RS **748.0**

1.4.5.3 Motivazione della normativa proposta e valutazione delle opzioni

Risultati della procedura di consultazione: pareri contrastati e aspetti in parte poco chiari

L'estensione dei diritti dei viaggiatori e il rafforzamento della loro posizione trova il favore esplicito di una minoranza dei partecipanti, segnatamente quello dei partiti, delle organizzazioni di tutela dei consumatori e delle organizzazioni del turismo. Altri partecipanti ritengono che sia giusto tutelare i diritti dei viaggiatori, ma che non sia necessario estenderli a livello federale visto che il settore applica già una prassi accomodante e non burocratica. I Cantoni affermano che vi sono ancora troppi aspetti poco chiari e propongono di scorporare i diritti dei viaggiatori dal progetto e di trattarli separatamente. Dal canto loro, le imprese che commissionano o effettuano trasporti di merci per conto proprio respingono la proposta di estendere i diritti dei viaggiatori adducendo che nel trasporto di merci non sono previsti diritti analoghi. Un'ampia platea chiede che gli eventuali nuovi diritti non si applichino al trasporto regionale e locale. Largo consenso invece incontra la proposta di introdurre diritti estesi nel trasporto internazionale mediante autobus.

Opzioni valutate e adeguamenti apportati

La nuova normativa mira a rafforzare i diritti dei viaggiatori nel trasporto soggetto a concessione e in quello soggetto ad autorizzazione retti dalla LTV. Sono state valutate modifiche della LTV, della Lferr, della LDis come pure vari adeguamenti a livello di ordinanza. L'adeguamento della LTV e dell'omonima ordinanza si è rivelato lo strumento più adeguato a tal fine.

In base ai pareri inoltrati durante la procedura di consultazione il Consiglio federale ha riconosciuto le difficoltà sul piano attuativo e ha valutato varie opzioni. Le opzioni esaminate sono la restrizione generale dei diritti dei viaggiatori al traffico ferroviario, l'unificazione delle prescrizioni nel settore del trasporto ferroviario e con autobus e l'introduzione di deroghe per il trasporto regionale e locale. La normativa proposta, valida per l'intero sistema dei trasporti pubblici, rappresenta secondo il Consiglio federale una soluzione praticabile, adeguata e conforme ai bisogni dei clienti per rafforzare i diritti dei viaggiatori.

Poiché secondo il Messaggio concernente la Riforma delle ferrovie 2 le condizioni quadro legislative devono essere parificate per tutte le imprese[34], la LTV deve applicare alle imprese di trasporto un trattamento per quanto possibile paritario. Dato che il traffico concessionario e il trasporto transfrontaliero con autobus soggetto ad autorizzazione presentano caratteristiche diverse, occorre prevedere deroghe a livello di ordinanza per tener conto dei bisogni dei viaggiatori. La nuova normativa, pur adattata ai bisogni della Svizzera, corrisponde sostanzialmente a quella europea.

34 FF **2005** 2183, nello specifico 2195 e 2234

1.4.5.4 Attuazione dei diritti dei viaggiatori a livello di ordinanza

Dettagli attuativi disciplinati mediante ordinanza

I dettagli in merito all'attuazione dei diritti dei viaggiatori verranno disciplinati mediante ordinanza. L'accento è posto sui bisogni concreti dei passeggeri in caso di incidente, sui diritti dei disabili e delle persone con mobilità ridotta, sulla continuazione del viaggio lungo lo stesso percorso o percorsi alternativi nonché sul rimborso del biglietto e l'assistenza ai viaggiatori in caso di cancellazione o di ritardo alla partenza.

L'articolo 8 capoverso 2 LTV autorizza il Consiglio federale a emanare disposizioni derogatorie per il trasporto internazionale mediante autobus. Il nostro collegio provvederà pertanto ad adeguare l'OTV. Le nuove disposizioni entreranno in vigore in concomitanza con la modifica della LTV.

1.4.5.5 Compatibilità tra compiti e finanze

Per le imprese di trasporto e l'UFT l'attuazione dei diritti dei viaggiatori comporterà compiti supplementari. In base alle prescrizioni sul trasporto di persone con mobilità ridotta o con disabilità, anche le imprese di autolinee attive a livello internazionale saranno tenute ad adeguare le prestazioni offerte, con un aumento contenuto dei costi e un carico lavorativo supplementare.

1.4.6 Altri adeguamenti legislativi

Oltre al rafforzamento dei diritti dei viaggiatori, il progetto prevede altri adeguamenti legislativi in singoli ambiti. L'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria prevede di migliorare e adeguare i seguenti articoli di legge:

Ambito	Misure	Articolo di legge
Campo d'applicazione LDis	Precisazione del campo d'applicazione nella legge federale del 23 giugno 2006[35] sugli impianti a fune (LIFT)	Art. 3 LDis
Oggetto e campo d'applicazione della Lferr	Adeguamento del campo d'applicazione	Art. 1 cpv. 2 Lferr
Espropriazione	Precisazione	Art. 3 cpv. 1 Lferr
Ritiro e revoca, requisiti	Uniformazione dei contenuti e della terminologia tra i vettori (nella Lferr in vigore si parla solo di revoca)	Art. 8, 8*b*, 8*f*, 18*y* Lferr Art. 17*a* LIFT Art. 9 cpv. 3 LTV

35 RS **743.01**

Ambito	Misure	Articolo di legge
Informazione al pubblico	Informazione sistematica al pubblico e limitazione della validità della legge federale del 17 dicembre 2004[36] sulla trasparenza (LTras)	Art. 14 Lferr Art. 24*d* LIFT Art. 11a LTras Art. 15*a* LTV Art. 15*b* LNI
Modifica di un impianto ferroviario	Adeguamento della competenza dell'UFT	Art. 18 cpv. 1bis Lferr
Determinazione degli allineamenti	Precisione dei piani	Art. 18*q* cpv. 2 Lferr
Progetti di costruzione nei nodi di scambio	Disciplinamento della ripartizione dei costi tra gli enti pubblici interessati e le imprese di trasporto	Art. 35*a* Lferr Art. 40 cpv. 1 lett. a Lferr
Riduzione dell'indennità	Completamento dei motivi che giustificano una riduzione dell'indennità	Art. 52 Lferr Art. 33*a* LTV
Impiego dell'utile	Possibilità di costituire riserve a destinazione vincolata con gli utili generati dalle infrastrutture	Art. 67 Lferr
Accertamento dell'idoneità	Svincolo dei medici dal segreto professionale	Art. 82*a* Lferr
Finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	Sostituzione del termine «mandati di ricerca» con «ricerca»	Art. 2 e 4 LFIF
Finanziamento degli impianti di trasporto a fune	Disciplina del finanziamento dei costi infrastrutturali	Art. 16 cpv. 2 LIFT Art. 18*a* LIFT
Autorizzazione d'esercizio per impianti a fune e impianti accessori	Autorizzazione da parte dell'UFT per impianti a fune e impianti accessori che necessitano di un'autorizzazione cantonale	Art. 3 cpv. 2bis e 2ter LIFT
Impresa ferroviaria	Adeguamento del rinvio	Art. 2 cpv. 3 della legge federale del 20 marzo 1998[37] sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS)
Mutui rimborsabili condizionalmente	Adeguamento all'art. 51*b* cpv. 3 Lferr secondo il progetto FAIF	Art. 31 cpv. 4 LTV

Qui di seguito sono presentate le principali novità.

1.4.6.1 Informazione del pubblico

Garantire l'informazione del pubblico e disciplinare in modo chiaro le informazioni rilevanti per la sicurezza

Se, da un lato, l'obbligo dell'autorità di vigilanza di informare il pubblico dev'essere sancito dalla legge, dall'altro occorre limitare il campo d'applicazione della LTras laddove l'accesso del pubblico a informazioni rilevanti per la sicurezza potrebbe ripercuotersi negativamente sulla sicurezza dei trasporti pubblici.

36 RS **152.3**
37 RS **742.31**

1.4.6.2 Espropriazione

Adeguare la base giuridica alle strutture organizzative delle imprese

Nel settore ferroviario operano imprese con diverse strutture organizzative: accanto a imprese integrate, vi sono holding con filiali. Sono ipotizzabili anche imprese autonome di costruzione, di gestione dell'infrastruttura o di trasporto. Il diritto di espropriazione per gli impianti ferroviari deve continuare ad essere garantito in modo ampio a prescindere dall'assetto organizzativo futuro e dai termini di eventuali concessioni. Questo rende necessario l'adeguamento dell'articolo 3 Lferr.

1.4.6.3 Precisazione delle regole di finanziamento per i progetti di costruzione nelle stazioni di interscambio

In ragione dell'attrattiva dei trasporti pubblici, dell'aumento della frequenza di viaggiatori e del numero crescente di stazioni utilizzate congiuntamente da varie imprese di trasporto, si impone una precisazione delle regole di collaborazione nelle stazioni e nei nodi ferroviari. La normativa proposta stabilisce criteri concreti, ad esempio per il finanziamento della pianificazione o per la successiva costruzione. Per la ripartizione dei costi sono stati definiti principi chiari (principio di territorialità, circostanze particolari ecc.), anche se il dialogo tra i diretti interessati resta prioritario. La consuetudine di concludere convenzioni viene trasformata in obbligo. La responsabilità del finanziamento, inclusa la distinzione rispetto al FIF, è così disciplinata in modo chiaro sin dall'inizio.

1.5 Varianti esaminate e scartate

Risultati della consultazione: i pareri vanno da «non cambiare nulla» a «separare completamente la gestione dell'infrastruttura dall'attività di trasporto»

Sulla questione di fondo circa l'opportunità per la Svizzera di dotarsi di un sistema ferroviario integrato i partecipanti hanno fornito giudizi contrastanti. Vari Cantoni, partiti e gli ambienti vicini ai trasporti pubblici hanno auspicato espressamente il mantenimento di ferrovie integrate facendo notare le ottime prestazioni del trasporto pubblico svizzero nel confronto internazionale. Vari partiti borghesi, organizzazioni vicine all'economia e imprese di autotrasporto hanno espresso invece la loro preferenza per il modello di holding o per una separazione tra infrastruttura e trasporto al fine di creare più concorrenza e ridurre sensibilmente i costi. La proposta di introdurre una tassa per finanziare la vigilanza tecnica sulla sicurezza da parte dell'UFT è stata largamente respinta, in quanto considerata un compito generale dello Stato.

Applicazione estesa ma incompleta delle raccomandazioni del GE-OIF

Nel rapporto finale pubblicato il 2 maggio 2013[38] il GE-OIF è giunto alla conclusione che è necessario intervenire in vari settori e ha elaborato diverse possibilità e soluzioni per l'organizzazione futura dell'infrastruttura ferroviaria, i cui vantaggi e svantaggi sono stati analizzati dal Consiglio federale.

Gli esperti hanno esaminato e descritto diverse varianti per rafforzare il SAT e hanno sintetizzato i risultati in un rapporto che è stato pubblicato come appendice 5 del rapporto finale. Sostanzialmente il Consiglio federale segue le raccomandazioni formulate tenuto conto dell'ampia convergenza sui compiti e sull'assetto del SAT quale istituto autonomo della Confederazione.

Il gruppo di esperti si è espresso anche in merito alla gestione di sistema, raccomandando all'UFT di designare tutte le gestioni di sistema rilevanti e correlate all'infrastruttura, di disciplinarle, di definire i processi e di conferire i relativi incarichi.

Nel quadro dell'analisi della CAF (in futuro: RailCom) il GE-OIF ha inoltre evidenziato diverse varianti di autorità di regolazione, riassunte in un rapporto pubblicato come appendice 4 del rapporto finale. Il modello proposto in questa sede si è rivelato funzionale. Sostanzialmente, sono state seguite le raccomandazioni del gruppo di esperti, visto l'ampio consenso in merito al rafforzamento del ruolo e ai compiti della RailCom.

Dalla sfera di competenza della RailCom vanno esclusi diversi compiti di controllo: la commissione non deve verificare né le condizioni di utilizzo della rete ferroviaria (*Network Statements*) né le convenzioni quadro per l'ordinazione delle tracce (*Framework Agreements*) prima della loro emanazione o della loro conclusione. Svolgendo un controllo formale o anche solo informale, la RailCom esprimerebbe il proprio consenso in merito a questi strumenti e non avrebbe più la dovuta indipendenza per giudicarne l'applicazione non discriminatoria in qualità di autorità giudiziaria.

Il gruppo di esperti ha affrontato anche la questione della struttura aziendale e della separazione tra infrastruttura e trasporti rilevando che la separazione verticale cela una serie di rischi. Secondo gli esperti, la gestione integrata dei due comparti presenta vantaggi per il sistema ferroviario svizzero, molto interconnesso e utilizzato. Pertanto, ritengono che l'adozione di un modello di holding sia una buona soluzione per mantenere la base del sistema ferroviario svizzero composto da imprese con gestione integrata e che il passaggio di FFS e BLS a una struttura di holding rappresenti un importante passo strategico in vista dell'evoluzione futura. Dal canso suo, il Consiglio federale è del parere che l'obiettivo di ridurre i rischi potenziali di discriminazione possa essere raggiunto con misure meno incisive e propone il rafforzamento del diritto di partecipazione delle ITF anziché un modello di holding.

Il presente progetto si basa in ampia misura sui risultati e le conclusioni del gruppo di esperti. Le varianti analizzate e scartate sono illustrate in dettaglio e motivate nel

38 Il rapporto finale del gruppo di esperti per l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria può essere consultato gratuitamente sul sito dell'Ufficio federale dei trasporti: www.bav.admin.ch > Temi > Riforma delle ferrovie > Prossime fasi della riforma delle ferrovie.

rapporto finale. Vista l'esaustività del rapporto finale e dei suoi allegati, in sede di elaborazione del progetto si è rinunciato ad esaminare ulteriori varianti.

Deroghe alla normativa sui diritti dei viaggiatori per il traffico regionale e locale

Per rafforzare i diritti dei viaggiatori nel trasporto ferroviario sono state esaminate diverse varianti, in particolare per quanto riguarda la deroga per il traffico regionale e locale.

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.6.1 Elementi chiave per l'eurocompatibilità

L'armonizzazione del diritto svizzero con quello europeo rafforza la Svizzera come Paese di transito

Per la sua situazione geografica e la sua infrastruttura, la Svizzera è un importante elemento della rete ferroviaria europea. Per poter attuare la politica nazionale dei trasporti, bisogna intrattenere una stretta collaborazione con i Paesi europei vicini oltre che disporre di una rete ferroviaria di alta qualità. In veste di importante Paese di transito per il traffico viaggiatori e merci internazionale, la Svizzera collabora attivamente alla definizione della rete ferroviaria europea.

È pertanto nell'interesse della Svizzera che le condizioni quadro normative nel trasporto terrestre siano equivalenti in ampia misura a quelle dell'UE.

Garantire l'equivalenza con il diritto europeo

Secondo l'articolo 52 paragrafo 6 ATT la Svizzera applica il principio dell'equivalenza tra gli ordinamenti giuridici, ossia adotta le disposizioni di diritto interno sulla base dell'evoluzione del diritto unionale. Le disposizioni equivalenti figurano nell'allegato 1 dell'ATT.

1.6.2 Primo pacchetto ferroviario dell'UE e «Recast»

La direttiva 2012/34/UE[39], detta anche «Recast», è una rifusione delle tre direttive 91/440/CEE[40], 95/18/CE[41] e 2001/14/CE, ossia del primo pacchetto ferroviario europeo[42] che modifica anch'esso queste direttive.

39 Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32

40 Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25

41 Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 18 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, GU L 143 del 27.6.1995, pag. 70

42 Il primo pacchetto ferroviario, pubblicato nel marzo 2001 nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, comprende le direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE.

L'assegnazione delle tracce dev'essere indipendente

La normativa europea determinante per l'assegnazione delle tracce è la direttiva 2012/34/UE, che non figura ancora nell'allegato all'ATT. All'articolo 38 prevede che la capacità di infrastruttura è assegnata dal gestore dell'infrastruttura qualora questi sia indipendente da un'impresa ferroviaria sul piano giuridico, organizzativo o decisionale. Se non è questo il caso, la funzione di assegnazione delle tracce è svolta, secondo l'articolo 7 capoverso 2, da un organismo incaricato della riscossione dei canoni e da un organismo incaricato dell'assegnazione della capacità indipendenti dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale.

Secondo la direttiva 2012/34/UE le decisioni relative all'assegnazione delle tracce ferroviarie – incluse la definizione e la valutazione della disponibilità e dell'assegnazione delle singole tracce ferroviarie come pure la riscossione dei canoni per l'utilizzazione dell'infrastruttura – devono essere adottate da un organismo indipendente. Per adempiere i requisiti di indipendenza dell'UE, il SAT sarà trasformato in servizio indipendente, cui sarà attribuito anche il compito di riscuotere i canoni delle tracce orarie.

Il diritto dell'UE esige inoltre che le decisioni sui prezzi delle tracce siano adottate da un organismo indipendente. Quest'esigenza è già soddisfatta visto che il Consiglio federale ha già stabilito i principi per la determinazione dei prezzi delle tracce nell'ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria in base ai quali l'UFT definisce i prezzi per la rete ferroviaria nazionale.

L'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria deve garantire l'indipendenza dei GI per le funzioni fondamentali

L'attuale quadro normativo europeo ammette le imprese ferroviarie integrate. La direttiva 2012/32/UE non prescrive alle ITF europee un determinato modello di governo d'impresa, ma sancisce l'indipendenza dei GI per le funzioni fondamentali come pure per la fissazione dei prezzi e l'attribuzione delle tracce. Le imprese devono tenere un conto profitti e perdite e un bilancio separati per le attività di trasporto e di gestione dell'infrastruttura ferroviaria. I finanziamenti pubblici concessi a uno di questi due settori di attività non possono essere trasferiti all'altro.

Con la Riforma delle ferrovie 1 la Svizzera ha sancito la separazione contabile e organizzativa del settore dei trasporti da quello dell'infrastruttura. L'istituzione di un servizio di assegnazione delle tracce indipendente e il rafforzamento della commissione di arbitrato permettono di adeguare il diritto svizzero a quello europeo. Nell'ambito della proposta per un quarto pacchetto ferroviario[43] l'UE intende definire obblighi di indipendenza più rigorosi («muraglie cinesi») per le ITF integrate. I GI dovrebbero essere indipendenti dalle ITF sotto il profilo sia organizzativo che decisionale (cfr. n. 5.2).

43 Il quarto pacchetto ferroviario, pubblicato il 30 gennaio 2013, comprende le comunicazioni COM (2013) 26, COM (2013) 27/2, COM (2013) 28/2, COM (2013) 29/2, COM (2013) 30 e COM (2013) 31.

Un organismo di regolazione indipendente garantisce un accesso senza discriminazione alla rete

Secondo la normativa UE ogni Stato membro deve istituire un unico organismo nazionale di regolazione per il settore ferroviario. La direttiva 2012/34/UE rafforza il ruolo e l'indipendenza di quest'organismo per garantire un accesso senza discriminazioni ai servizi di trasporto ferroviario e la loro regolare fornitura. A tal fine gli organismi nazionali di regolazione devono essere autorizzati anche a pronunciare sanzioni e ordinare controlli. Occorre inoltre rafforzare la collaborazione per le questioni transnazionali. La competenza dell'organismo di regolazione è stata estesa alle infrastrutture essenziali (*essential facilities*). Nel settore ferroviario queste infrastrutture corrispondono all'infrastruttura di cui all'articolo 62 capoverso 1 Lferr.

La direttiva summenzionata sottolinea ulteriormente l'importanza dell'indipendenza dell'organismo di regolazione. Oltre agli attuali compiti, l'organismo fungerà da garante della concorrenza: verificherà l'assenza di discriminazioni nella concessione dell'accesso alla rete, nell'imposizione dei canoni di utilizzo ecc. e sarà autorizzato a pronunciare sanzioni (ad es. multe). Potrà inoltre richiedere ai GI e agli utenti della rete tutti i documenti e le informazioni utili per le verifiche. In veste di autorità di regolazione non dovrà più sottostare al controllo di un'altra autorità amministrativa, ma collaborerà più intensamente con le autorità nazionali responsabili della sicurezza e dell'approvazione. Per conoscere l'opinione degli utenti della rete in merito al mercato ferroviario l'organismo procederà a consultazioni regolari. Infine, provvederà a pubblicare le sue decisioni.

1.6.3 Secondo e terzo pacchetto ferroviario e diritti dei viaggiatori nei trasporti internazionali effettuati con autobus

Secondo pacchetto ferroviario: le disposizioni sull'interoperabilità e la sicurezza sono già state ampiamente recepite

Le disposizioni sull'interoperabilità e la sicurezza contenute nel secondo pacchetto ferroviario adottato dall'UE nel 2004 sono già state integrate in ampia misura nell'ordinamento svizzero con la seconda fase della Riforma delle ferrovie 2.

Con il secondo pacchetto ferroviario l'UE ha istituito l'Agenzia ferroviaria europea (ERA; cfr. Regolamento (CE) n. 881/2004[44]). Il 25 maggio 2015 il Consiglio federale ha approvato il mandato negoziale in vista dell'adesione della Svizzera all'agenzia. Aderendo all'ERA, la Svizzera potrebbe far valere i suoi interessi nei processi legislativi volti a regolamentare il sistema ferroviario europeo. Inoltre, l'adesione permetterebbe di semplificare l'omologazione del materiale rotabile prodotto in Svizzera abbassandone i costi.

44 Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia), GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1

I diritti dei viaggiatori sono parte integrante del terzo pacchetto ferroviario

Il terzo pacchetto ferroviario deciso nel 2007 comprende tra l'altro il regolamento (CE) n. 1371/2007 del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei viaggiatori nel trasporto ferroviario. Il regolamento (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 contiene disposizioni analoghe applicabili al trasporto di viaggiatori effettuato con autobus. Con l'introduzione di diritti dei viaggiatori estesi proposta in questa sede il Consiglio federale intende adeguare le disposizioni svizzere a quelle europee, agevolando il trasporto transfrontaliero di viaggiatori su strada e su rotaia e uniformandone le regole. Per i tratti su territorio estero le imprese di trasporto sono già oggi tenute a rispettare determinate prescrizioni internazionali in virtù della COTIF/CIV e dei regolamenti dell'UE. Nell'ambito del ravvicinamento della legislazione svizzera a quella europea nel trasporto di viaggiatori su strada vengono considerate solo le disposizioni internazionali ma non quelle del regolamento n. 181/2011, applicabili sia ai servizi di linea nazionali che ai servizi di trasporto occasionali. A permettere la limitazione del recepimento delle prescrizioni europee a quelle applicabili al trasporto internazionale è il campo d'applicazione dell'ATT. Secondo l'articolo 2 capoverso 1 l'accordo «si applica ai trasporti bilaterali su strada di merci e viaggiatori fra le parti contraenti, al transito attraverso il loro territorio [...] e alle operazioni di trasporto su strada di merci e viaggiatori a carattere triangolare e al gran cabotaggio per la Svizzera».

L'UE ha previsto un'ulteriore apertura del mercato ferroviario

Il secondo e il terzo pacchetto ferroviario prevedono disposizioni sull'apertura del mercato ferroviario. La direttiva 2004/51/CE[45], che rientra nel secondo pacchetto, prevede la liberalizzazione completa del trasporto ferroviario (incluso il cabotaggio nazionale), mentre la direttiva 2007/58/CE[46] (terzo pacchetto) permette alle ITF estere di offrire servizi di trasporto transfrontaliero di persone per ferrovia (incluso il cabotaggio) purché l'offerta sia finalizzata principalmente al trasporto internazionale. Anche la direttiva 2012/34/UE contiene disposizioni sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario transfrontaliero di viaggiatori. Il recepimento delle due direttive summenzionate (2004/51/CE e 2007/58/CE) non è oggetto del presente progetto. Finora la Svizzera non si è pronunciata su un'apertura estesa del mercato dei trasporti ferroviari.

Le disposizioni della direttiva 2007/59/CE[47] relativa alla certificazione dei macchinisti, che rientra nel terzo pacchetto ferroviario, sono già state recepite nel diritto svizzero.

45 Direttiva 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164

46 Direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 44

47 Direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 51

1.6.4 Quarto pacchetto ferroviario

Il quarto pacchetto ferroviario presentato dalla Commissione europea nel 2013 prevede una serie di misure per favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo

Il 30 gennaio 2013 la Commissione europea ha presentato il quarto pacchetto ferroviario volto a rimuovere gli ostacoli residui alla creazione di uno spazio ferroviario europeo unico. Il pacchetto prevede una serie di misure per promuovere l'innovazione delle ferrovie europee. La Commissione intende aprire alla concorrenza il trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e attuare riforme strutturali e tecniche sostanziali. Il quarto pacchetto si articola in una parte tecnica («pilastro tecnico») e in una politica («pilastro mercato»). Quest'ultima contiene soprattutto disposizioni politicamente controverse sull'apertura del mercato e l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria.

La parte tecnica in vigore dal giugno 2016 introduce procedure semplificate all'interno dell'UE

Il Parlamento europeo ha modificato in misura sostanziale il progetto della Commissione UE e nell'ottobre 2015 anche il Consiglio dell'UE ha presentato un controprogetto.

Il Parlamento e il Consiglio europei hanno approvato la parte tecnica del quarto pacchetto il 28 aprile 2016. Questa parte si concentra sull'interoperabilità del sistema ferroviario nell'UE, sulla sicurezza delle ferrovie e sui compiti dell'Agenzia ferroviaria europea e prevede la semplificazione delle numerose prescrizioni nazionali e lo snellimento delle procedure per i costruttori e le imprese ferroviarie. Grazie al nuovo pacchetto, le imprese non dovranno più presentare numerose richieste di autorizzazione per poter offrire servizi di trasporto internazionale. Le nuove disposizioni prevedono anche procedure di autorizzazione uniformi per i veicoli ferroviari in Europa. Le tre direttive pertinenti sono state pubblicate il 26 maggio 2016 e sono entrate in vigore nel giugno 2016. Gli Stati membri dell'UE hanno tre anni di tempo per recepirle.

La parte politica (apertura del mercato e governo d'impresa) non è ancora consolidata ma si prospettano ulteriori passi avanti verso la liberalizzazione

Il 19 aprile 2016 il Parlamento europeo e il Consiglio dei Ministri dell'UE hanno raggiunto un accordo di massima in merito alla parte politica del quarto pacchetto. L'elemento centrale del pacchetto è rappresentato dalle nuove disposizioni sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario di persone negli Stati membri dell'UE. Dal 2020 tutte le imprese ferroviarie attive nell'UE potranno offrire servizi di trasporto commerciali di passeggeri in tutta l'area UE. Il pacchetto comprende anche disposizioni sull'aggiudicazione di contratti di servizio pubblici. Dal 2023 l'autorità competente attribuirà questi contratti mediante gare pubbliche aperte a tutte le imprese ferroviarie attive nell'UE. Verrà comunque mantenuta, a determinate condizioni, la possibilità di aggiudicare direttamente contratti di servizio pubblico. Ciò permetterà alle autorità di utilizzare al meglio i fondi pubblici e, parallelamente, assicurerà ai cittadini un'offerta ottimale di servizi di trasporto pubblici. Le nuove disposizioni

dovranno garantire l'imparzialità dei GI e il trattamento non discriminatorio dei nuovi operatori che chiedono di accedere alla rete. Sono inoltre previste norme sulla trasparenza finanziaria volte ad impedire che tra i GI finanziati dallo Stato e le ITF operanti sul mercato in regime di concorrenza vi siano finanziamenti incrociati anticoncorrenziali. Il tenore concreto delle disposizioni non è ancora stato definito e non è ancora stata adottata una decisione su questa parte controversa del pacchetto.

1.6.5 Eurocompatibilità

Le disposizioni proposte sono equivalenti a quelle europee, ad eccezione di quelle sulla liberalizzazione

Le proposte formulate dal Consiglio federale in materia di organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria vanno nella stessa direzione delle prescrizioni in vigore nell'UE. Il progetto è in linea con le disposizioni del primo pacchetto ferroviario e della direttiva 2012/34/UE, ad eccezione di quelle sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario transfrontaliero. Nell'UE i diritti dei viaggiatori sono ampiamente tutelati dai due regolamenti summenzionati. Con l'estensione dei diritti prevista dal presente progetto i viaggiatori in Svizzera godranno di diritti equivalenti.

Gli adeguamenti previsti sono la base per il recepimento dei primi tre pacchetti ferroviari e della direttiva «Recast», il che permetterà di sviluppare ulteriormente il sistema ferroviario svizzero. Una volta adottati gli adeguamenti normativi previsti, nell'allegato 1 ATT si potrebbero recepire i seguenti regolamenti europei:

- Regolamento (CE) n. 1371/2007
- Regolamento (UE) n. 181/2011.

1.7 Interventi parlamentari

Il progetto adempie le richieste formulate dal seguente intervento parlamentare:

2008	P	08.3763	Panorama ferroviario svizzero. Consolidamento da parte delle FFS (N 17.11.08, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale)

Il Consiglio federale propone di stralciare l'intervento parlamentare summenzionato, in quanto adempiuto.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge del 13 dicembre 2002[48] sui disabili

Art. 3 Campo d'applicazione

Secondo l'articolo 9 capoverso 4 LIFT, la LDis è applicabile alla costruzione di impianti a fune soggetti a concessione federale.

La medesima si applica, in virtù dell'articolo 3 lettera b numero 3 LDis, alle infrastrutture e ai veicoli accessibili al pubblico che sottostanno alla LTV, ad eccezione delle sciovie, seggiovie e cabinovie con meno di nove posti per elemento di trasporto (art. 3 lett. b n. 7 LDis).

Le due disposizioni sono in contraddizione in quanto le seggiovie e le cabinovie con meno di nove posti per elemento di trasporto necessitano di una concessione se trasportano più di otto persone per direzione di marcia.

Visti il senso e lo scopo della LDis, vanno esclusi dal campo d'applicazione solo gli impianti a fune che per le loro caratteristiche non si prestano al trasporto di persone disabili, tra cui le cabinovie, le sciovie e le seggiovie che hanno cabine troppo piccole per trasportare una sedia a rotelle. Ad essere determinanti sono quindi le dimensioni delle singole cabine e non la capacità per direzione di marcia.

La modifica proposta precisa che la LDis è applicabile a tutti gli impianti di trasporto a fune, tranne che alle sciovie e alle funivie con meno di nove posti per elemento di trasporto. È inoltre applicabile alle funicolari, indipendentemente dalle loro dimensioni.

L'abrogazione della lettera b numero 2 non costituisce una modifica sul piano del contenuto. La LDis si applica alle infrastrutture delle FFS – così come a quelle delle altre imprese ferroviarie – sottoposte alla Lferr e alla LTV.

Il rinvio alla LIFT è necessario nonostante vi sia già un rinvio alla LTV, visto che quest'ultima disciplina anche il servizio di trasporto con autobus.

2.2 Legge del 17 giugno 2005[49] sul Tribunale amministrativo federale

Art. 33 lett. b n. 7

Ai fini della garanzia della via giudiziaria, la revoca di un membro del consiglio di amministrazione del SAT e l'approvazione dello scioglimento del rapporto di lavoro del direttore da parte del Consiglio federale devono poter essere sottoposte al controllo delle autorità federali della giurisdizione amministrativa. Pertanto, l'articolo 33 lettera b LTAF va completato, fintanto che enumera singole fattispecie e non contempla con una clausola generale tutti gli istituti di diritto pubblico.

48 RS **151.3**
49 RS **173.32**

2.3 Legge del 20 dicembre 1957[50] sulle ferrovie

Art. 1 cpv. 2

Nel campo d'applicazione della Lferr rientrano anche gli impianti che non sono adibiti al trasporto di persone o merci, ma che sono necessari per effettuare tale trasporto, ad esempio le aree aziendali o gli impianti per la manutenzione del materiale rotabile. Il criterio dell'apertura al traffico in regime di accesso alla rete è la conseguenza giuridica del fatto che si tratta di infrastrutture ferroviarie soggette a concessione. Questo criterio non è adatto per delimitare il campo d'applicazione della Lferr. La modifica del capoverso 2 va intesa in questo senso.

Art. 3 cpv. 1

Le ferrovie devono poter beneficiare di un diritto di espropriazione ampio. Questo non significa però che debbano e possano espropriare in ogni caso. Oggi è raro che si debba procedere a un'espropriazione, tanto che è attuata solo in via sussidiaria. La restrizione del diritto di espropriazione prevista dall'articolo vigente per le imprese ferroviarie titolari di una concessione per motivi di interesse pubblico è troppo rigorosa. La formulazione proposta ne tiene conto e si allinea a quella dell'articolo 18 (procedura di approvazione dei piani).

Art. 8 Ritiro, revoca ed estinzione della concessione

Il progetto uniformizza l'impiego dei termini «ritiro» e «revoca». In virtù dell'articolo 9 capoversi 3–5 LTV, in cui la distinzione tra i due concetti è già stata operata, il ritiro è la conseguenza giuridica di un'infrazione e non dà diritto a indennizzo. La revoca, invece, subentra in ragione di interessi pubblici importanti anche se il titolare della concessione ha agito conformemente alla legge. In questo caso la revoca comporta l'obbligo di indennizzo.

Al contempo l'articolo precisa che il ritiro è ammesso anche quando il titolare non soddisfa più le condizioni per il rilascio della concessione.

Art. 8b Ritiro dell'autorizzazione di sicurezza

L'adeguamento mira ad armonizzare la terminologia (cfr. commento all'art. 8): l'articolo disciplina il ritiro dell'autorizzazione di sicurezza anziché la revoca.

Art. 8f Ritiro dell'autorizzazione di accesso alla rete e del certificato di sicurezza

L'adeguamento mira ad armonizzare la terminologia (cfr. commento all'art. 8): l'articolo disciplina il ritiro dell'autorizzazione di accesso alla rete e del certificato di sicurezza anziché la revoca.

50 RS **742.101**

Art. 9b cpv. 5

Nel settore ferroviario si configura una situazione di concorrenza anche quando un'impresa terza interessata al servizio di trasporto (caricatore, spedizioniere, impresa di logistica ecc.) ordina delle tracce mettendo poi a concorso il servizio di trasporto. La CAF ha già dovuto pronunciarsi su casi di questo tipo. Il problema si pone quando più imprese che vogliono candidarsi per lo stesso servizio di trasporto ordinano la medesima traccia (ordinazioni multiple). Secondo il diritto vigente questo può portare a un conflitto che però resta virtuale e non si verifica nella realtà, visto che le tracce per il servizio di trasporto messo a concorso possono essere utilizzate da una sola impresa. L'aggiunta all'articolo 5 attribuisce all'UFT la competenza di stabilire le regole da applicare in caso di ordinazione simultanea delle stesse tracce (ad es. introduzione di un periodo di attesa o strumenti analoghi). Le disposizioni necessarie sono troppo dettagliate per figurare in una legge; l'ordinanza dell'UFT del 14 maggio 2012[51] relativa all'ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF-UFT) costituisce la sede adatta dove prevedere le regole più appropriate.

Art. 9c Prezzo di traccia

A seguito della revisione totale della LTM l'articolo riguardante il prezzo di traccia è stato spostato e diventa l'articolo 9*c* (anziché 9*b*) e reca la rubrica «diritto alla rimunerazione». I contenuti restano identici ma vengono apportati adeguamenti di tipo linguistico. La nuova rubrica «prezzo di traccia» esplicita che la disposizione disciplina il canone che i GI possono riscuotere per l'utilizzo delle loro tratte.

Art. 9d Forma e personalità giuridica

Attualmente l'assegnazione delle tracce compete a Traccia Svizzera SA su incarico dei GI. Il presente progetto propone di conferire al SAT un mandato legale diretto. Il nuovo SAT, che si configurerà come un istituto autonomo di diritto pubblico, farà parte dell'Amministrazione federale decentralizzata alla stregua dell'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale o di Swissmedic, sarà autonomo a livello organizzativo e gestionale e potrà acquisire diritti o contrarre obbligazioni (ad es. acquistare diritti di proprietà o assumere obbligazioni contrattuali nei confronti di terzi). Il SAT terrà una contabilità propria che confluirà nel consuntivo consolidato della Confederazione (cfr. art. 55 cpv. 1 lett. c della legge del 7 ottobre 2005[52] sulle finanze della Confederazione, LFC). Questo garantisce uno sguardo d'insieme per quanto possibile completo della situazione patrimoniale, finanziaria e dei ricavi della Confederazione.

La sede del SAT (Berna) è stabilita direttamente nella legge, come prevede ad esempio la legge del 22 giugno 2007[53] sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA).

Un altro aspetto fondamentale è l'indipendenza del consiglio di amministrazione del SAT per il quale la legge fissa requisiti minimi (cpv. 2; cfr. n. 1.4.1.2).

51 RS **742.122.4**
52 RS **611.0**
53 RS **956.1**

Il SAT è gestito in base ai principi di economia aziendale. Questo garantisce che le risorse vengano utilizzate con parsimonia e che il rapporto tra costi e benefici sia equilibrato (cpv. 3). Per coprire le spese può riscuotere emolumenti (cfr. art. 9*o* cpv. 1 lett. a).

Art. 9e Obiettivi

L'articolo definisce gli obiettivi e lo scopo del nuovo SAT, ovvero garantire l'accesso trasparente e senza discriminazioni alla rete ferroviaria e l'utilizzazione ottimale delle limitate capacità ferroviarie.

Art. 9f Compiti e competenze

L'attuale mandato di diritto privato conferito al SAT è sostituito da un mandato legale. La legge enumera in modo esaustivo i compiti del servizio (cpv. 1), fra cui va rilevato in particolare il nuovo compito di cui al capoverso 1 lettera d: secondo il diritto vigente (art. 15*f* Oferr), che poggia sull'articolo 23*l* Lferr (trattamento dei dati), l'UFT tiene un registro contenente le informazioni necessarie per l'uso dell'infrastruttura e conforme alle specifiche della pertinente decisione di esecuzione dell'UE (registro dell'infrastruttura[54]); il nuovo articolo attribuisce al SAT il compito di tenere il registro (cfr. commenti sull'articolo 9*u*).

Per svolgere i propri compiti il SAT deve avere determinati diritti nei confronti delle ITF. Il capoverso 2 crea la base normativa affinché possa esercitarli. Inoltre, per adempiere il proprio mandato il SAT deve poter consultare tutti i documenti rilevanti e chiedere informazioni alle ITF o ai GI. A differenza della RailCom (cfr. art. 40*a*^{quater} cpv. 2 Lferr), non è necessaria una prescrizione che imponga ai servizi amministrativi della Confederazione e dei Cantoni di fornire documenti al SAT al di là dei normali obblighi di collaborazione. Non si giustifica peraltro un'estensione di tale obbligo a richiedenti di tracce terzi ai sensi dell'articolo 9*a* capoverso 4 Lferr: da un lato questi attori sono generalmente estranei al mercato ferroviario, non conoscono specificamente questo settore d'attività e sono unicamente interessati a svolgere il servizio di trasporto ferroviario; dall'altro hanno interesse a fornire tutte le informazioni necessarie ad aggiudicarsi le tracce in questione poiché altrimenti subirebbero direttamente le conseguenze della mancata comunicazione delle informazioni. Poiché le ordinazioni di tracce da parte di terzi possono effettivamente generare conflitti per lo meno virtuali, è necessario completare l'articolo 9*b* capoverso 5 (cfr. commenti sull'articolo menzionato).

Il SAT deve rimanere un'unità organizzativa possibilmente snella ed efficiente. Dato che l'allestimento dell'orario è un processo iterativo che richiede tempo, il SAT deve poter incaricare terzi, segnatamente i GI, di svolgere questo compito. La legge prevede espressamente questa possibilità (cpv. 3). Tale procedimento non è in contraddizione con le prescrizioni dell'UE sull'allestimento dell'orario.

54 Decisione di esecuzione 2014/880/UE della Commissione, del 26 novembre 2014, concernente le specifiche comuni del registro dell'infrastruttura ferroviaria e che abroga la decisione di esecuzione 2011/633/UE, versione della GU L 356 del 12.12.2014, pag. 489

Il Consiglio federale disciplina i principi del coinvolgimento di terzi in un'ordinanza (cfr. commenti sull'art. 9*v*). Ovviamente, a entrare in linea di conto è soprattutto la Divisione Infrastruttura delle FFS, principalmente per l'allestimento dell'orario. Il SAT rimane tuttavia e in ogni caso responsabile dei compiti affidati a terzi. Come per ogni mandato, quello conferito a terzi può essere disdetto in ogni momento conformemente alla disposizione pertinente del CO (art. 404), che ha carattere cogente. Il SAT può intervenire qualora i mandati che ha conferito non venissero adempiuti secondo quanto previsto dalla legge.

Il capoverso 4 presenta due particolarità: stabilisce da un lato che il coinvolgimento di terzi per lo svolgimento dei compiti non costituisce una commessa pubblica visto che generalmente entra in linea di conto un unico offerente, dall'altro che il coinvolgimento non è impugnabile poiché per sua natura non è idoneo a una procedura dinanzi all'autorità giudiziaria. Non vi possono essere terzi lesi propriamente detti poiché gli incaricati agiscono per conto del SAT, con gli stessi diritti e soprattutto con gli stessi obblighi. Se si dovessero verificare discriminazioni, le parti lese potrebbero adire la RailCom ma non potrebbero far valere una discriminazione nel cooinvolgimento. Nei procedimenti dinanzi alla RailCom il SAT dovrebbe rispondere dell'operato dei suoi incaricati come se fosse il proprio. Questo è sufficiente a garantire che nell'ambito della gestione dei contratti il SAT si adoperi affinché gli incaricati svolgano correttamente i compiti affidati loro.

In linea di principio il SAT è competente per l'intera rete ferroviaria. Tuttavia, il Consiglio federale può stabilire tratte che esulano dalla sua competenza (cpv. 5). Ad esempio, in base alle raccomandazioni del GE-OIF può limitare la competenza del SAT alla rete a scartamento normale e se necessario escluderla per singole tratte non interoperabili della rete a scartamento normale.

Art. 9h Consiglio d'amministrazione: composizione, nomina e organizzazione

Il consiglio di amministrazione è responsabile della guida strategica del SAT, mentre la gestione corrente compete alla direzione. Il numero di membri – da un minimo di cinque a un massimo di sette – garantisce lo svolgimento efficace dei compiti.

I capoversi 1–5 descrivono i principi e le competenze del Consiglio federale in materia di nomina e revoca dei membri del consiglio d'amministrazione. Ad eccezione dell'articolo 6*a*, la legge del 24 marzo 2000[55] sul personale federale (LPers) non si applica ai membri del consiglio d'amministrazione. L'onorario e le altre condizioni contrattuali sono rette dall'articolo 6*a* LPers e dalla pertinente ordinanza, ossia l'ordinanza del 19 dicembre 2003[56] sulla retribuzione dei quadri (art. 1 lett. a). Per definire le condizioni di impiego vengono considerati in particolare i rischi imprenditoriali, le dimensioni dell'azienda, la retribuzione e le altre condizioni contrattuali in uso nel settore interessato e nella Confederazione. L'ordinanza contempla inoltre disposizioni sulla rappresentanza equilibrata delle lingue nazionali nel consiglio d'amministrazione e sulle occupazioni accessorie.

55 RS **172.220.1**
56 RS **172.220.12**

I membri del consiglio d'amministrazione devono essere indipendenti da interessi economici (cpv. 5). Non possono ricoprire una carica federale o cantonale che potrebbe pregiudicare la loro indipendenza. Ad esempio, una persona che opera come consulente per un'ITF sulla base di un mandato non può essere considerata indipendente. Il consiglio d'amministrazione deve sorvegliare e valutare costantemente le relazioni d'interesse dei suoi membri e risponde dinanzi al Consiglio federale della compatibilità delle relazioni d'interesse con il mandato che i membri svolgono (cpv. 7). Se una relazione d'interesse è incompatibile con l'appartenenza al consiglio d'amministrazione e il membro in questione persiste nel mantenerla, il consiglio d'amministrazione deve proporre al Consiglio federale la revoca del mandato.

Il capoverso 6 obbliga i membri del consiglio d'amministrazione, in conformità con il principio guida 6 del Rapporto sul governo d'impresa[57], ad adempiere i loro compiti e obblighi con la massima diligenza e a tutelare in buona fede gli interessi del SAT. L'obbligo del segreto d'ufficio vale anche dopo la fine del mandato di amministratore.

Art. 9i Consiglio d'amministrazione: compiti

Il capoverso 8 enumera in modo esaustivo i compiti del consiglio d'amministrazione. Il SAT rientra negli istituti di diritto pubblico gestiti sulla base di obiettivi strategici secondo l'articolo 8 capoverso 5 della legge del 21 marzo 1997[58] sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Il consiglio d'amministrazione è responsabile dell'attuazione degli obiettivi strategici in seno al SAT. Stabilisce previamente i metodi e i criteri in base ai quali valuta il loro raggiungimento. Nell'ambito della sua attività di vigilanza, il Consiglio federale disporrà pertanto delle informazioni necessarie per poter verificare il raggiungimento degli obiettivi strategici.

Art. 9j Direzione

La direzione è l'organo operativo responsabile della gestione del SAT. Svolge tutti i compiti che per legge non spettano al consiglio di amministrazione. In particolare, adotta le decisioni necessarie all'attività del SAT, sempre che il regolamento sull'organizzazione adottato dal consiglio d'amministrazione non preveda altrimenti. Inoltre, è tenuta a preparare le basi decisionali per il consiglio di amministrazione e a rendergli conto regolarmente o qualora si verifichino eventi particolari.

L'enumerazione non è esaustiva. Secondo il capoverso 2 lettera f la direzione adempie tutti i compiti che la legge non attribuisce a un altro organo. Questa disposizione evita che tra il consiglio d'amministrazione e la direzione nascano conflitti di competenze.

57 Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa) del 13 settembre 2006; FF **2006** 7545
58 RS **172.010**

Art. 9k Ufficio di revisione

I conti del SAT, compreso il conto economico e il bilancio, sono verificati da un ufficio di revisione nominato dal Consiglio federale. A differenza del settore finanziario, la revisione non comporta potenziali conflitti d'interesse con imprese private di revisione. È quindi possibile avvalersi a tal fine di un'impresa privata. L'ufficio di revisione allestisce un rapporto per il consiglio di amministrazione e per il Consiglio federale e ha competenze estese. Al Consiglio federale deve presentare un rapporto di revisione attendibile e completo e non solo una sintesi, come generalmente è il caso per gli azionisti di una società anonima (SA) prima dell'assemblea generale. Contrariamente alle SA, nel caso degli istituti di diritto pubblico vengono sottoposti a revisione non solo i conti annuali ma anche una parte della relazione annuale (in merito alla relazione annuale cfr. art. 961*c* CO). L'organo di revisione deve verificare la relazione annuale in base ai seguenti tre punti e presentare rapporto in merito: eventuali contraddizioni rispetto ai conti annuali, attuazione di una gestione dei rischi adeguata, eventuali contraddizioni nell'ambito dei rapporti sul personale. La legge conferisce all'ufficio di revisione un compito supplementare (cfr. la possibilità analoga per le società anonime: art. 627 n. 13 CO).

Art. 9l Rapporti d'impiego

Secondo il principio 29 che figura nell'allegato al Rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale[59], le unità rese autonome che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza hanno uno statuto del personale di diritto pubblico retto dalla LPers. Pertanto, secondo il capoverso 1 al personale già assunto secondo il diritto privato si applicherà la LPers e i rapporti di lavoro saranno di diritto pubblico.

Con la creazione del nuovo istituto il ruolo di datore di lavoro passa al SAT (cpv. 2), che ottiene così lo statuto di datore di lavoro secondo l'articolo 3 capoverso 2 LPers e, come tale, è autorizzato secondo l'articolo 37 capoverso 3bis ad emanare disposizioni d'esecuzione sottoposte all'approvazione del Consiglio federale. Questi non può modificare il regolamento del personale sottopostogli per approvazione ma può solo respingerlo in toto e rimandarlo al consiglio d'amministrazione, che dovrà provvedere ad adeguarlo. L'approvazione assume quindi un carattere costitutivo. L'approvazione discrezionale da parte del Consiglio federale serve a indirizzare la politica del personale e la politica finanziaria.

Il consiglio d'amministrazione ha facoltà di emanare disposizioni d'esecuzione in materia di personale in virtù della LPers e dell'ordinanza quadro del 20 dicembre 2000[60] relativa alla legge sul personale federale (ordinanza quadro LPers) per gli aspetti che non sono di esclusiva competenza del Consiglio federale[61]. Un importante aspetto disciplinato attualmente dal regolamento del personale è costituito, oltre alla remunerazione e alle prestazioni accessorie, dagli obblighi di condotta (ad es.

59 FF **2009** 2258
60 RS **172.220.11**
61 Cfr. anche commenti in merito all'articolo 37 LPers in FF **2011** 5959, nello specifico 5981.

obbligo di fedeltà, occupazione accessoria, incarichi pubblici, divieto di accettare vantaggi, affari per proprio conto). Il consiglio d'amministrazione può tuttavia limitarsi a prevedere nel regolamento del personale le disposizioni minime necessarie e per il resto dichiarare applicabili per analogia le disposizioni d'esecuzione della normativa sul personale federale (ad es. OPers[62], O-OPers[63] e OPDPers[64]). Nel disciplinamento minimo rientra quello nei casi in cui le disposizioni d'esecuzione della LPers attribuiscono competenze al Dipartimento federale delle finanze (DFF) o al DATEC.

Art. 9m Sistema d'informazione concernente il personale

Attualmente l'articolo 27*a* LPers fornisce solo al DFF la base legale per gestire i dati personali nel sistema informativo dell'Amministrazione federale. Per gli altri datori di lavoro sottoposti alla LPers i cui dati personali non sono gestiti dal DFF nel sistema informativo è quindi necessario creare una base legale nel pertinente atto normativo.

Art. 9n Cassa pensioni

La previdenza professionale del personale è retta dalla LPers e dalla legislazione sulla Cassa pensioni della Confederazione.

Secondo il Rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa lo statuto previdenziale e lo statuto del personale devono essere attribuiti alla stessa sfera giuridica, ossia al diritto pubblico. Poiché secondo l'articolo 9*l* capoverso 1 al personale del SAT si applica la LPers, il capoverso 1 del presente articolo stabilisce che il personale è assicurato presso la Cassa pensioni PUBLICA conformemente alle disposizioni degli articoli 32*a*–32*m* LPers.

Secondo l'articolo 32*a* capoverso 2 LPers è assicurato presso PUBLICA il personale delle unità amministrative federali decentralizzate dotate di personalità giuridica e di contabilità proprie che, in materia di diritto del personale, dispongono delle competenze del datore di lavoro in virtù di una legge speciale e che sono autorizzate a dotarsi di uno statuto del personale proprio. Il SAT è considerato datore di lavoro ai fini previdenziali conformemente all'articolo 32*b* capoverso 2 LPers.

Secondo la normativa vigente al momento dell'elaborazione del presente messaggio, le unità amministrative decentralizzate, con i loro impiegati e con gli aventi diritto alle rendite che da loro dipendono, costituiscono una cassa di previdenza propria (art. 32*b* cpv. 2 LPers in combinato disposto con l'art. 32*d* cpv. 1 LPers). Il personale del SAT è assicurato presso una cassa di previdenza già affiliata a PUBLICA. Poiché a causa delle dimensioni ridotte della cassa di previdenza la capacità di rischio non è garantita a lungo termine, il presente messaggio prevede di assicurare i collaboratori del SAT quale datore di lavoro separato nella Cassa pensioni della Confederazione. Conformemente all'articolo 32*d* capoverso 3 LPers PUBLICA tiene una contabilità separata per il SAT.

62 RS **172.220.111.3**
63 RS **172.220.111.31**
64 RS **172.220.111.4**

L'allegato del disegno di legge sui fondi di compensazione[65] prevede una modifica dell'articolo 32 LPers grazie alla quale il Consiglio federale potrà impedire la costituzione di casse previdenzali di piccole dimensioni la cui capacità di rischio non è garantita a causa, ad esempio, delle dimensioni ridotte. Poiché al momento dell'adozione del presente messaggio da parte del Consiglio federale la modifica dell'articolo 32*d* LPers era ancora all'esame del Parlamento, l'articolo 9*n* stabilisce direttamente che il SAT è affiliato alla Cassa di previdenza della Confederazione.

Art. 9o Finanziamento

In linea di principio il SAT è finanziato da emolumenti corrisposti dai GI (cpv. 1 lett. a). Nella misura in cui ciò comporta per i GI un aumento dei costi scoperti, questi sono compensati attraverso la convenzione sulle prestazioni secondo l'articolo 51 Lferr. Questo corrisponde essenzialmente all'attuale soluzione. Il Consiglio federale disciplina gli emolumenti a livello di ordinanza.

Inoltre, il SAT riceve indennità per le prestazioni che fornisce nell'interesse dell'intero sistema e che non possono essere fatturate ai GI sotto forma di emolumenti (cpv. 1 lett. b). Le indennità da attribuire al settore dell'infrastruttura sono finanziate con prelievi dal FIF (cfr. commenti al n. 2.4).

Le disposizioni dei capoversi 2 e 3 permettono di garantire la necessaria trasparenza e conferiscono agli emolumenti e alle indennità (inclusi i relativi importi) una base giuridica sufficiente.

Art. 9r Tesoreria

Il SAT è associato alla tesoreria centrale della Confederazione per la gestione delle sue liquidità. L'AFF può accordargli prestiti e anticipi nell'ambito della tesoreria e assicura la costante liquidità del SAT (art. 60 cpv. 1 LFC). I prestiti sono versati su un conto corrente del SAT presso la Confederazione. Il SAT paga interessi di mercato sui prestiti ma, in contropartita, può investire il denaro eccedente presso la Confederazione a tassi di mercato. A tal fine il SAT concluderà una convenzione con l'AFF.

Art. 9s Imposte

Il SAT è esente da qualsiasi imposta diretta federale, cantonale o comunale. Le risorse di cui dispongono le autorità che operano nell'interesse pubblico non devono infatti risultare decurtate dalla riscossione di imposte. Il SAT è tuttavia assoggettato alle tasse e alle imposte indirette (imposta sul valore aggiunto, imposta preventiva e tasse di bollo). Poiché generalmente esercita attività sovrane, gli emolumenti e le tasse di vigilanza che riscuote sono esenti dall'imposta sul valore aggiunto (art. 18 cpv. 2 lett. l della legge federale del 12 giugno 1990[66] concernente l'imposta sul valore aggiunto; LIVA).

65 FF **2016** 255, nello specifico 289
66 RS **641.20**

Art. 9t Vigilanza

Il Consiglio federale esercita la vigilanza amministrativa sul SAT rispettandone l'indipendenza operativa. La precisazione è importante in quanto il SAT dev'essere indipendente per quanto attiene agli aspetti tecnici anche rispetto a eventuali istruzioni del Consiglio federale. La competenza di vigilanza è retta dall'articolo 8 capoverso 4 LOGA e non è così completa come per l'Amministrazione federale centrale. Si limita alle competenze attribuite per legge al Consiglio federale, come la nomina del consiglio di amministrazione (cfr. n. 1.4.1.2), l'approvazione del regolamento sul personale e la fissazione delle tasse e delle indennità della Confederazione. Con l'approvazione del rapporto di attività, il Consiglio federale decide anche in merito al discarico del consiglio di amministrazione. L'enumerazione che figura al capoverso 2 non è esaustiva.

Nella pratica la vigilanza incombe al dipartimento che ha il più stretto legame con il settore in questione, nello specifico il DATEC. Questo sottopone al Consiglio federale le proposte che riguardano il SAT.

Art. 9u Registro dell'infrastruttura

Il progetto prevede che la competenza per la tenuta del registro spetterà al SAT (art. 9*f* cpv. 1 lett. d). Per poter fornire in ogni momento alle ITF e a terzi interessati informazioni sugli investimenti a breve e medio termine, il SAT pubblicherà sul sito anche i piani di investimento aggiornati dei GI. Questa disposizione disciplina l'obbligo di collaborazione indispensabile per la tenuta del registro: i GI sono tenuti a inserire nel registro dell'infrastruttura le indicazioni necessarie per l'accesso alla rete (cpv. 1).

Poiché la gestione del registro implica una componente tecnica considerevole con un elevato grado di dettaglio, non si giustifica un disciplinamento esaustivo nella legge. Nemmeno un'ordinanza del Consiglio federale o del Dipartimento sarebbe la soluzione adeguata. Al SAT va quindi conferita la competenza di emanare direttive dopo aver sentito l'UFT (cpv. 2).

Art. 9v Regolamentazioni del Consiglio federale

Al Consiglio federale è attribuita la competenza di disciplinare nel dettaglio i compiti e le competenze del SAT mediante ordinanza. Nell'OARF o in un'altra ordinanza dovrà quindi stabilire o precisare che il SAT:

- emana e pubblica le disposizioni per l'ordinazione delle tracce;
- conduce la procedura di coordinamento in caso di conflitti nell'ordinazione delle tracce;
- riceve le ordinazioni e assegna le tracce;
- rilascia le dichiarazioni di saturazione per le tratte ed effettua analisi della capacità;
- è l'interlocutore privilegiato per le questioni legate all'ordinazione e all'assegnazione delle tracce per tutti gli utenti della rete e per i terzi;

– va coinvolto per tempo nella pianificazione dei cantieri e degli intervalli di cantiere dei GI e ha il compito di accompagnare la pianificazione;
– è responsabile dell'elaborazione e della pubblicazione dei cataloghi nazionali delle tracce e mette a disposizione degli organi competenti per i corridoi del trasporto merci i cataloghi delle tracce riservate al traffico merci transfrontaliero.

Art. 9w Procedura e tutela giurisdizionale

Il SAT svolge un compito della Confederazione. Il suo operato è sottoposto al diritto pubblico, nello specifico alla legge federale del 20 dicembre 1968[67] sulla procedura amministrativa (PA). I provvedimenti che adotta nel singolo caso hanno valore di decisioni (art. 5 PA). Le decisioni del SAT concernenti l'accesso alla rete sono impugnabili dinanzi alla RailCom. Agli eventuali ricorsi è tolto, per legge, l'effetto sospensivo al fine di evitare che singoli ricorsi ostacolino ad esempio il processo di allestimento dell'orario. Nel caso singolo dev'essere comunque possibile concedere l'effetto sospensivo ma solo se la RailCom lo ordina d'ufficio o su richiesta di una parte (cpv. 1 e 2).

Il diritto del SAT di interporre ricorso qualora una decisione o una sentenza lo riguardi (cvp. 3) rende necessaria una disposizione di legge esplicita. In tal modo il SAT non deve chiedere ogni volta l'autorizzazione al Dipartimento competente. Alla RailCom si applica una disposizione simile (cfr. art. 40*a*^{octies} cpv. 3).

Art. 14 Informazione sull'attività di vigilanza

Il capoverso 1 sancisce il principio in base al quale l'UFT informa il pubblico sulla sua attività di vigilanza. Anche se l'Ufficio lo fa già, ad esempio con il rapporto annuale sulla sicurezza, finora l'obbligo di informazione era sancito solo a livello di ordinanza.

In applicazione dell'articolo 4 LTras, nel capoverso 2 viene delimitato il campo di applicazione del principio di trasparenza. Si tratta di garantire che l'UFT continui a ricevere dalle imprese sottoposte a vigilanza le informazioni rilevanti di cui ha bisogno per mantenere elevata la sicurezza nei trasporti pubblici.

In qualità di autorità di vigilanza, l'UFT ha interesse a disporre di un quadro possibilmente completo e obiettivo degli errori riscontrati e dei pericoli: solo così può determinare i rischi ed adottare le misure adeguate per contrastarli.

Occorre quindi provvedere affinché le imprese non vengano indotte a tenere per sé informazioni rilevanti per la sicurezza. Un'impresa rinuncerà a segnalare situazioni critiche se ciò incide negativamente sulla sua immagine dando al pubblico l'impressione che esista un pericolo elevato. Questo succede in particolare quando non vi è praticamente il rischio che la violazione dell'obbligo di notifica venga scoperta. Da solo, l'obbligo di notifica sancito dalla legge non garantisce quindi che l'UFT riceva tutte le informazioni rilevanti per la sicurezza.

67 RS **172.021**

Il campo d'applicazione della LTras va quindi limitato nella misura in cui ciò è necessario a garantire la maggiore sicurezza possibile nei trasporti pubblici.

D'altro canto, l'accesso alle notifiche relative agli incidenti non va limitato in quanto sussiste un interesse preponderante del pubblico a disporre di queste informazioni.

Nemmeno l'accesso ai documenti ufficiali che non concernono né la sicurezza tecnica né quella d'esercizio va limitato, ad esempio quelli concernenti le indennità versate dagli enti pubblici.

La limitazione del campo d'applicazione della LTras non significa che l'UFT non possa pubblicare i documenti corrispondenti. In presenza di un interesse pubblico preponderante, l'UFT può pubblicare d'ufficio queste informazioni sulla base dell'articolo 19 capoverso 1bis della legge federale del 19 giugno 1992[68] sulla protezione dei dati (LPD).

Va aggiunto infine che la disposizione proposta è necessaria a prescindere dall'elenco delle eccezioni che figura nella LTras, visto che in questa sede non si tratta di una perturbazione dell'esecuzione di misure concrete di un'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. b LTras). L'UFT infatti non può adottare (o definire concretamente) provvedimenti concreti fintanto che, in qualità di autorità di vigilanza, non dispone delle informazioni necessarie per pianificare e adottare misure in funzione dei rischi.

Il disciplinamento settoriale delle eccezioni alla LTras non è ottimale sul piano giuridico-formale e tecnico-legislativo. Non appena l'elenco delle eccezioni alla LTras verrà esteso in modo da proteggere efficacemente l'esercizio dell'attività dell'autorità di vigilanza, le disposizioni proposte potranno essere abrogate.

Art. 18 cpv. 1bis

Attualmente l'UFT non è l'autorità competente per le modifiche di impianti ferroviari che non sono destinate alla costruzione e all'esercizio di una ferrovia. È però necessario che abbia tale competenza qualora, dopo la modifica, l'impianto (o la costruzione) sia destinato prevalentemente alla costruzione e all'esercizio di una ferrovia. La competenza non dipende dal momento in cui la modifica è realizzata (contemporaneamente all'impianto o successivamente); si pensi ad esempio alla posa successiva di canalette portacavi nel corpo stradale. La modifica proposta garantisce una valutazione globale da parte dell'UFT, in particolare per gli aspetti che riguardano la sicurezza dell'esercizio ferroviario o la sicurezza degli utenti della ferrovia.

Art. 18n cpv. 1, primo periodo

La modifica prevede un adeguamento linguistico. Non si parla più di «costruzioni e impianti ferroviari» ma solo di «impianti ferroviari».

68 RS **235.1**

Art. 18q cpv. 1, primo periodo, e cpv. 2

La determinazione di un allineamento è una decisione che non presuppone l'approvazione dei piani ma rappresenta in sé l'approvazione di un allineamento. Questo presuppone a sua volta che l'allineamento riportato sui piani sia sufficientemente preciso. A tal fine i piani devono avere almeno un grado di precisione particellare. Solo così è possibile determinare quali particelle sono interessate dall'allineamento. Anche in questo caso la modifica propone di utilizzare unicamente il termine di «impianti ferroviari».

Art. 18y Ritiro dell'autorizzazione d'esercizio o dell'omologazione di tipo

Finora i presupposti per il ritiro di un'autorizzazione d'esercizio o di un'omologazione di tipo non erano disciplinati dalla legge. L'articolo codifica le condizioni – ormai ampiamente accettate – applicabili al ritiro (cpv. 1 lett. a e cpv. 2) e disciplina i casi in cui le prescrizioni vengono modificate dopo il rilascio dell'autorizzazione d'esercizio. Se il veicolo, l'impianto o l'elemento di impianto non soddisfano le nuove prescrizioni, l'autorizzazione non può essere semplicemente ritirata, a meno che non ci sia un rischio per la sicurezza (cpv. 1 lett. b). Occorre una ponderazione degli interessi tra la salvaguardia dei diritti acquisiti e la sicurezza.

Art. 35a Stazioni di interscambio

Il capoverso 1 sancisce l'obbligo per gli enti pubblici e le imprese di trasporto coinvolte di convenire per scritto la ripartizione dei costi di costruzione e di esercizio di stazioni con offerte che presentano diverse funzioni di collegamento o offerte di più imprese ferroviarie o di diversi vettori di trasporto. Tra gli attori coinvolti vi sono da un lato le ferrovie e altre imprese di trasporto a prescindere dal vettore (autobus, battelli e impianti a fune), dall'altro gli enti pubblici, ossia Comuni, Cantoni ed eventualmente anche la Confederazione. In sostanza, il contenuto dell'articolo tratta del finanziamento degli impianti destinati al pubblico. Gli articoli 35 e 35*a* non trovano applicazione diretta nei casi in cui il trasbordo non include la ferrovia (ad es. tra battello e autobus).

Il capoverso 2 disciplina i principi della ripartizione dei costi: secondo il principio di territorialità ogni Comune e impresa di trasporto sostiene i costi che sorgono sui propri fondi (lett. a). A tal fine vengono considerati adeguatamente i singoli interessi. Questo significa che, a seconda degli interessi in gioco, possono risultare costi più elevati o più bassi rispetto a quando si applica il principio di territorialità (lett. b).

Per circostanze particolari si intendono ad esempio il flusso asimmetrico di viaggiatori, l'utilizzo dei sottopassaggi ferroviari come collegamenti tra quartieri o parti di località o la presenza di stazioni degli autobus sull'area di un'impresa ferroviaria o di terzi. In questi casi l'applicazione del principio di territorialità non si giustifica.

Inoltre secondo il capoverso 3 va applicato il principio della partecipazione in proporzione ai vantaggi, che ha dato buone prove nel caso della ripartizione dei costi per gli incroci tra strade pubbliche e ferrovie di cui all'articolo 27 Lferr: chi trae particolari vantaggi da un misura deve partecipare ai costi in misura corrispondente

(cpv. 3). Tra i vantaggi materiali vi possono essere una maggiore durata di vita o componenti costruttive di migliore qualità. Vi possono essere anche vantaggi immateriali, come ad esempio un collegamento molto migliore delle superfici commerciali o la creazione di un collegamento supplementare tra quartieri di una città o parti di una località.

Art. 36 Assunzione di compiti preminenti senza incarico dell'UFT

Il diritto vigente prevede già una disposizione per l'assunzione di compiti preminenti. In vista del disciplinamento più dettagliato della gestione di sistema, la disposizione viene mantenuta ma la rubrica dell'articolo viene adeguata. Nei contenuti, la disposizione tratta dei compiti preminenti assunti senza incarico dell'UFT.

Art. 37 Assunzione di compiti preminenti su incarico dell'UFT

Si tratta di un nuovo articolo la cui rubrica rinvia ai compiti che presuppongono un incarico dell'UFT. La messa a concorso degli incarichi non è prevista ma possibile.

L'assunzione di compiti di gestione di sistema viene disciplinata nella Lferr e nella LTV praticamente con lo stesso tenore (cfr. anche commenti sugli articoli 18*a* e 28 LTV). A seguito delle ultime revisioni, la Lferr è diventata sempre più una legge che regolamenta l'infrastruttura ferroviaria, ed è per questo che disciplina in primo luogo le gestioni di sistema che concernono l'infrastruttura. Si tratta soprattutto di compiti di sistema tecnici, analoghi ad esempio a quelli disciplinati nelle CP già concluse tra la Confederazione e le FFS. Vi rientrano ad esempio la corrente di trazione, il sistema di controllo della marcia dei treni ETCS o il sistema GSM-R. Parallelamente vi sono compiti di sistema che concernono nella stessa misura trasporti e infrastruttura e che vengono gestiti sotto il profilo tecnico dal comparto infrastruttura (ad es. pubblicazione degli orari).

Il capoverso 1 descrive i presupposti in base ai quali l'UFT può delegare ai GI o a terzi compiti preminenti volti a migliorare l'efficienza e l'interoperabilità oppure ad aumentare i benefici per la clientela. L'esperienza insegna che in particolare i compiti di sistema tecnici concernenti le ferrovie permettono di aumentare l'efficienza. Si pensi ad esempio ai sistemi di controllo della marcia dei treni, di comando a distanza, della corrente di trazione o a questioni legate alle interazioni nel sistema strada-rotaia. Spesso questi compiti sono affidati ai GI, ma potrebbero anche essere affidati a terzi (ad es. settore delle telecomunicazioni).

L'incarico di assumere compiti di sistema presuppone condizioni chiaramente definite (contratto di gestione di sistema). Il capoverso 2 descrive il contenuto minimo del contratto, che deve avere la forma scritta. La forma scritta serve a garantire la trasparenza e la ricostruibilità. Questi contratti hanno una natura giuridica mista poiché possono contenere elementi di diritto pubblico e privato. Se è naturale che la legge disciplini la remunerazione dei compiti di sistema (lett. a), è altrettanto necessario che regolamenti la rifatturazione interna di prestazioni (lett. d). La lettera b concerne la collaborazione con e tra i soggetti interessati e presuppone generalmente la creazione di un organo direttivo (*management board*) o di un organo analogo, ragion per cui viene utilizzato il termine generico di «comitato». All'organo direttivo compete l'adozione delle decisioni operative per la gestione di sistema esistente,

mentre all'UFT spetterà definire, in veste di committente, gli obiettivi strategici nel contratto concluso con il gestore di sistema. Per ogni compito di sistema occorrerà stabilire la composizione dell'organo direttivo, la natura delle decisioni di sua competenza e le modalità di adozione delle decisioni. Il comitato dovrà formulare le proposte corrispondenti. In ogni caso vanno tutelati i diritti di partecipazione delle imprese interessate dal compito di sistema.

Nei compiti di sistema assumono particolare rilievo le questioni legate al diritto d'autore e al diritto della protezione dei dati, soprattutto in relazione ai sistemi informatici. Questi diritti verranno disciplinati più in dettaglio (lett. c) nel rispetto del segreto di fabbricazione e d'affari.

Il contratto è pubblicato dall'UFT (cpv. 3) soprattutto per motivi di trasparenza e per permettere agli interessati di esercitare i propri diritti. Indirettamente, la pubblicazione serve anche a rafforzare la partecipazione (cfr. n. 1.4.3).

Il capoverso 4 disciplina il finanziamento. I gestori di sistema incaricati devono poter fatturare parzialmente le loro prestazioni ai beneficiari, in particolare le attività molto specifiche fornite a una determinata impresa. Ne è un esempio la raccolta di dati per le imprese che non possono fornire i propri dati su un'interfaccia. L'imputazione dei costi totali non è opportuna essendo questi coperti in ampia misura dalle indennità per la gestione di sistema. Non occorre pertanto trovare una chiave di ripartizione per i costi fissi (ad es. sistemi IT centrali), il che comporta sempre un certo potenziale di conflitto. Poiché si tratta di infrastruttura, i costi scoperti possono essere finanziati attraverso prelievi dal FIF. All'atto pratico ciò corrisponde all'attuale regolamentazione, secondo cui i compiti di sistema sono trasferiti alle FFS e alla FR attraverso la conclusione di convenzioni (CP). Per motivi di trasparenza va preferita una fatturazione separata, da un lato perché i compiti di sistema non devono per forza essere collegati all'attività principale dei GI, dall'altro perché in certi casi possono entrare in linea di conto anche attori terzi con i quali non è stata conclusa una CP ai sensi dell'articolo 51 Lferr. La disposizione sul finanziamento diverge quindi da quella contenuta nella LTV in quanto si tratta di gestioni di sistema nel settore infrastrutturale.

Perché la gestione di sistema funzioni, occorre un disciplinamento chiaro e in forma scritta dei compiti e del ruolo degli attori coinvolti. Occorre inoltre una base normativa che obblighi le imprese interessate a collaborare (cpv. 5). In contropartita le imprese hanno il diritto di partecipare e di essere consultate. Questo permette di prendere in considerazione una delle esigenze fondamentali del progetto. Come per l'accesso alla rete, anche qui deve valere il principio del trattamento non discriminatorio di tutti gli attori coinvolti (cpv. 6).

L'incarico di assumere compiti di sistema non equivale a una commessa «tradizionale» di prestazioni edili, di beni o di servizi secondo il diritto in materia di acquisti pubblici. Si tratta piuttosto del raggruppamento di compiti per rendere più efficiente, innovativo e conveniente il sistema ferroviario. Poiché di norma ad essere incaricati saranno i GI e non le imprese private, non ha senso indire una gara pubblica, analogamente a quanto già avviene per le concessioni secondo la Lferr e la LTV e la delega a terzi di compiti attribuiti al servizio di assegnazione delle tracce. Il capoverso 7 precisa questo aspetto e prevede al contempo che l'incarico non può essere

impugnato mediante ricorso. L'UFT può obbligare per legge ad assumere compiti di gestione di sistema. In tal caso l'incaricato è obbligato (se necessario) d'autorità a fornire la prestazione, e la rimunerazione eventualmente dovuta non viene negoziata bensì stabilita secondo il diritto pubblico e unilateralmente. Si tratta pertanto di un'indennità ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 lettera a della legge federale del 5 ottobre 1990[69] sui sussidi (LSu) e non di una commessa pubblica ai sensi del diritto sugli acquisti pubblici. Ciò non tange le disposizioni della legge federale e/o della normativa dell'OMC sugli acquisti pubblici. In particolare, è compatibile con l'Accordo dell'OMC del 15 aprile 1994[70] sugli appalti pubblici e con l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea del 21 giugno 1999[71] su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici.

In caso di controversie tra le parti la decisione spetta alla RailCom (art. 40*a*ter cpv. 1 lett. e Lferr), che è inoltre chiamata a garantire la sorveglianza in questo ambito (art. 40*a*ter cpv. 2 lett. e Lferr).

Art. 37a Diritto di partecipazione

Le ITF e i raccordati hanno un diritto di informazione e di partecipazione sancito nella legge. Secondo l'articolo 9*u* capoverso 2 i GI sono obbligati a rendere pubblici i loro piani di investimento e a concedere alle ITF e ai raccordati il diritto di partecipazione. La legislazione prevede ulteriori disposizioni sulla partecipazione agli articoli 9*u* capoverso 2 e 48*d* Lferr e all'articolo 13 LTV. Il capoverso 1 disciplina la partecipazione alla pianificazione, mentre il capoverso 2 tutti gli altri casi, segnatamente anche la partecipazione all'allestimento dell'orario per il trasporto di merci.

Art. 40 cpv. 1 lett. d

Come menzionato nei commenti relativi all'articolo 35*a*, l'UFT sarà competente anche per le controversie inerenti le piattaforme di interscambio.

Sezione 12*a*: Commissione del trasporto ferroviario

Il Consiglio federale intende ribattezzare la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF) con la denominazione «RailCom» sulla falsariga di altre autorità di regolazione svizzere (ComCom, ElCom ecc.). La nuova denominazione è adottata in tutto l'atto normativo.

Art. 40a *Organizzazione*

L'articolo viene adeguato alle esigenze e ai compiti supplementari della RailCom. Dal punto di vista materiale le disposizioni restano sostanzialmente identiche a quelle vigenti e viene mantenuto l'aspetto importante dell'indipendenza della commissione. Il capoverso 3 prevede chiare prescrizioni sui membri della commissione.

69 RS **616.1**
70 RS **0.632.231.422**
71 RS **0.172.052.68**

Il regolamento interno definisce altre particolarità, come la composizione richiesta per la decisione, l'istruzione o la rappresentanza. Nel regolamento la RailCom può tra l'altro stabilire il quorum deliberativo in caso di assenze oggettivamente motivate (ricusazione, malattia improvvisa o di lunga durata ecc.); la commissione non potrebbe altrimenti adottare decisioni conclusive di procedimenti, visto che il numero dei suoi membri (da cinque a sette) è stabilito dal Consiglio federale. Dato il numero limitato di casi prevedibili, non è nemmeno giustificato introdurre un sistema camerale.

*Art. 40a^bis^* Segreteria tecnica

Come finora, i membri della segreteria tecnica sono assunti dal presidente.

*Art. 40a^ter^* Compiti

Questo articolo fondamentale disciplina i compiti della RailCom in materia di accesso alla rete e distingue tra competenze di autorità di conciliazione (cpv. 1), compiti di sorveglianza (cpv. 2) e altre attività (cpv. 3).

Le competenze «tradizionali» comprendono le controversie legate alla garanzia dell'accesso alla rete, all'OARF e al calcolo del canone per l'utilizzazione dell'infrastruttura (cpv. 1 lett. a–c). A seguito della revisione totale della LTM la commissione è competente anche per gli impianti per il trasbordo delle merci (lett. d).

Alla commissione saranno inoltre attribuite nuove competenze decisionali in relazione ai compiti di sistema (lett. e) e alla violazione dei diritti di partecipazione (lett. f). Spetta in primo luogo all'UFT, in veste di committente, vigilare affinché i gestori di sistema incaricati svolgano i propri compiti in modo corretto, puntuale e conformemente all'incarico ricevuto. La RailCom interviene quando tra il gestore di sistema e le imprese interessate sorge una controversia. Questo compito – logico per l'autorità di regolazione – rafforza la posizione della commissione. Ciò permette di evitare efficacemente discriminazioni o altri abusi che possono sorgere quando uno o più compiti di sistema sono affidati a un'unica impresa incaricata.

Il progetto prevede che la RailCom non ha la facoltà di decidere sui contenuti del diritto di partecipazione (art. 37*a*). È però competente se tale diritto non viene concesso regolarmente o non viene affatto concesso, ossia quando determinati portatori di interesse non vengono consultati. Nella misura in cui l'UFT, in qualità di committente, non influenza o non può influenzare le imprese incaricate nell'ambito della gestione dei contratti, le ITF possono rivolgersi alla RailCom se ritengono di aver subito una discriminazione. Questo può concernere anche le controversie che comportano una discriminazione nell'accesso alla rete, ad esempio in caso di demolizione di un'infrastruttura o di controversie sulle modalità e la tempistica di un progetto di investimento. La commissione non è competente per le decisioni che l'UFT adotta nell'ambito della pianificazione secondo l'articolo 48*d* Lferr. Queste decisioni non possono essere impugnate poiché servono a preparare quelle del Consiglio federale e del Parlamento. Secondo l'articolo 13 capoverso 3 LTV modificato le ITF possono partecipare anche alla procedura di allestimento dell'orario. Poiché questo diritto non sottostà al controllo della RailCom, quest'ultima non è competente per stabilire se c'è stata violazione del diritto di partecipazione.

Alla commissione vengono inoltre attribuiti vari compiti di sorveglianza, elencati al capoverso 2. Le disposizioni corrispondenti (lett. a–e) si spiegano da sé. La lettera d concerne gli impianti che devono essere utilizzati congiuntamente nell'ambito dell'accesso alla rete. Si tratta della maggior parte dell'infrastruttura, ossia quella secondo l'articolo 62 capoverso 1 Lferr.

La RailCom svolge anche attività che esulano dall'accesso alla rete vero e proprio, come la sorveglianza del mercato (cpv. 3). A tal fine deve disporre di conoscenze sufficienti sull'evoluzione del mercato. Può avviare inchieste d'ufficio (cpv. 4) che riguardano l'accesso alla rete ferroviaria e in particolare lo svolgimento dei compiti di sistema secondo l'articolo 37 Lferr e i diritti di partecipazione. Le inchieste possono essere dirette contro il SAT, imprese ferroviarie, terzi secondo gli articoli 9*a* e 9*f* capoverso 4 Lferr oppure contro gestori di impianti di trasbordo delle merci sottoposti al regime di libero accesso alla rete. Poiché anche all'UFT spettano determinati compiti nell'ambito della sorveglianza del mercato, è necessario uno stretto coordinamento per evitare doppioni.

Il coordinamento e lo scambio di informazioni con le autorità di regolazione di altri Paesi (europei) sono inoltre necessari per avvicinarsi all'obiettivo di un mercato dei trasporti ferroviari per quanto possibile uniforme (cpv. 5). La disposizione va intesa soprattutto come una precisazione, dalla quale non si può concludere a contrario che all'UFT vengano assegnate competenze meno estese. L'Ufficio può comunque curare lo scambio di informazioni e dati nell'ambito dei suoi diritti e obblighi secondo l'articolo 16.

Il capoverso 6 stabilisce esplicitamente che quella sull'accesso alla rete è una disposizione speciale applicabile laddove non ha senso applicare la LCart.

*Art. 40a^quater^* Fornitura di dati e obbligo d'informazione

Per svolgere le proprie attività di vigilanza la RailCom deve poter accedere senza ostacoli ai dati rilevanti (cpv. 1). La disposizione corrisponde all'articolo 16 capoverso 1 Lferr.

Le autorità competenti devono tenere segrete le informazioni nella misura in cui concernono segreti d'affari o di fabbricazione (cfr. art. 7 cpv. 1 lett. g LTras).

Il capoverso 2 completa l'obbligo di informazione di cui al capoverso 1: anche le autorità della Confederazione e dei Cantoni hanno l'obbligo di collaborare agli accertamenti della RailCom e dell'UFT. In quanto detentore della collezione di dati concernenti le statistiche in ambito di trasporti l'UFT è autorizzato a inoltrare tali dati alla RailCom. All'atto della raccolta di dati, l'UFT provvederà affinché le imprese ferroviarie possano esprimere il consenso alla trasmissione dei dati alla RailCom conformemente all'articolo 14 capoverso 1 della legge del 9 ottobre 1992[72] sulla statistica federale, in modo da evitare loro un doppio onere. La portata del trattamento dei dati è retta dall'articolo 3 capoverso 2 LPD.

72 RS **431.01**

Art. 40a^quinquies Principi procedurali

L'articolo disciplina in dettaglio il procedimento dinanzi alla RailCom. Le disposizioni attuali contenute nel regolamento della CAF non soddisfano i principi dello Stato di diritto: in base al principio di legalità vanno integrate in una legge formale. Il procedimento è retto essenzialmente dalla PA e per analogia dalle disposizioni della LTAF concernenti il giudice unico e il giudice dell'istruzione. Questo vale sia per i procedimenti in cui la RailCom interviene d'ufficio, sia per altri procedimenti. Va fatta una distinzione tra ricorso e procedimento su azione. Nel primo caso sussiste un oggetto di impugnazione concreto sotto forma di decisione. Se non vi è una decisione ma l'operatore ritiene di aver subito una discriminazione che rientra nella sfera di competenza della RailCom, può promuovere un'azione dinanzi alla commissione. Il ricorso è la regola, l'azione l'eccezione.

La RailCom interviene d'ufficio oppure sulla base di un ricorso o di un'azione. Il capoverso 4 disciplina l'avvio formale della procedura.

Art. 40a^sexies Sanzioni amministrative

Le sanzioni amministrative si distinguono da quelle penali per vari aspetti. Innanzitutto il destinatario è l'impresa e non una persona, in secondo luogo non occorre che vi sia intenzionalità. Le sanzioni sono pronunciate contro comportamenti che hanno violato il diritto amministrativo. Se la violazione continua anche dopo che la prima sanzione è stata disposta, possono essere pronunciate nuove sanzioni amministrative.

Art. 40a^septies Finanziamento

Come finora la CAF, la RailCom sarà finanziata principalmente dalla Confederazione. Poiché è probabile che i nuovi compiti non comporteranno un aumento consistente delle procedure, un finanziamento basato sugli emolumenti non entra in linea di conto (cfr. n. 1.4.4.3). Tuttavia, nella misura in cui deve occuparsi di procedure di ricorso o di azioni la RailCom deve poter riscuotere emolumenti (cpv. 1 e 2); si tratta di una prescrizione usuale per le attività amministrative e giudiziarie. Gli emolumenti devono rispecchiare il tempo impiegato e soddisfare il principio di equivalenza e di copertura dei costi. Secondo il capoverso 3 il Consiglio federale disciplina i dettagli. Questa delega, basata sull'articolo 46*a* LOGA, ha dato buone prove in molti ambiti della legislazione svizzera, ad esempio nell'ordinanza del 25 novembre 1998[73] sugli emolumenti dell'UFT.

Art. 40a^octies Tutela giurisdizionale

Contro le decisioni della RailCom sarà possibile – come già per la CAF – inoltrare ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (cpv. 1).

In linea di massima i ricorsi hanno effetto sospensivo salvo disposizione contraria (art. 55 cpv. 1 e 5 PA). Nell'assegnazione delle tracce l'effetto sospensivo rischierebbe di bloccare l'utilizzazione della traccia oggetto di conflitto. Poiché il procedimento fino al passaggio in giudicato della decisione richiede molto tempo, secondo

73 RS **742.102**

l'articolo 9*w* capoverso 2 il ricorso non deve avere effetto sospensivo. Pertanto, l'impresa può utilizzare la traccia che le è stata assegnata. In via eccezionale, se la situazione lo giustifica, l'autorità di ricorso può conferire l'effetto sospensivo su richiesta o d'ufficio (cfr. commenti sull'art. 9*w* cpv. 2). Per i ricorsi contro le decisioni della RailCom devono valere le stesse regole che per i ricorsi contro le decisioni del SAT (cpv. 2).

La RailCom può impugnare le decisioni del Tribunale amministrativo federale dinanzi al Tribunale federale (cpv. 3) e non deve farlo attraverso il DATEC, al quale è aggregata amministrativamente. L'indipendenza della RailCom, politicamente voluta, è indispensabile per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Art. 52 cpv. 2 e 3

A giustificare una riduzione dell'indennità non è solo la gestione economicamente non razionale, ma anche l'inadempienza. La disposizione, che figurava nell'articolo 22 capoverso 4 dell'ordinanza del 4 novembre 2009[74] sulle concessioni e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCFIF), è inserita nella Lferr, poiché è un aspetto che va disciplinato a livello di legge e non di ordinanza.

Non si tratta invece di riduzione dell'indennità nei casi in cui l'UFT ritenga che i costi che figurano nel conto di previsione siano superiori al necessario. Se l'Ufficio e l'impresa ferroviaria non riescono ad accordarsi sulla conclusione di una convenzione relativa all'indennità, la decisione spetta al DATEC sulla base dell'articolo 51*a* capoverso 1 Lferr.

Art. 67, secondo periodo

L'articolo 67 disciplina l'impiego degli utili che risultano dalle entrate supplementari o dalle minori uscite dei GI rispetto ai conti di previsione. Non stabilisce le condizioni alle quali è possibile prevedere accantonamenti nei conti di previsione che hanno come conseguenza un aumento del fabbisogno di indennità.

In futuro i GI avranno la possibilità di costituire più riserve speciali per il settore dell'infrastruttura. Le riserve speciali dovranno avere una destinazione vincolata. Ad esempio, un'azienda non potrà utilizzare una riserva volta a garantire le prestazioni della cassa pensioni dei collaboratori se per un qualsiasi altro motivo il settore dell'infrastruttura registra una grossa perdita. Questo può comportare, a seguito della riserva vincolata, un riporto delle perdite del settore infrastruttura.

Se invece la cassa pensioni ha spese straordinarie, la riserva speciale può essere sciolta per l'importo corrispondente anche se in corso d'esercizio non si registra una perdita.

74 RU **2009** 5981, abrogata il 1° gennaio 2016 con l'entrata in vigore dell'ordinanza sulle concessioni, sulla pianificazione e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCPF; RS **742.120**)

Art. 80a Accertamento dell'idoneità

L'articolo corrisponde alla regolamentazione dell'articolo 15*d* capoverso 3 LCStr.

L'articolo tratta segnatamente della dipendenza dall'alcol e da stupefacenti come pure dei disturbi psichici che possono causare un'incapacità a prestare servizio. Menziona inoltre in generale le comunicazioni dei medici su malattie che potrebbero precludere lo svolgimento di un'attività rilevante per la sicurezza.

Queste fattispecie presuppongono un sospetto iniziale di insufficiente idoneità a prestare servizio e portano a disporre un accertamento. Di norma, la licenza viene ritirata in via precauzionale fintanto che gli accertamenti non sono stati effettuati.

Nella trasmissione dei dati va rispettato il principio di proporzionalità: se possibile, i dati medici e sanitari dovrebbero essere comunicati solo a un servizio medico. All'UFT e al datore di lavoro vanno trasmesse solo le informazioni di cui hanno bisogno per adottare le misure necessarie a garantire la sicurezza (cpv. 2). I dati che possono essere comunicati saranno precisati nell'ordinanza.

Disposizioni transitorie

Attualmente l'assegnazione delle tracce è affidata a una società anonima di diritto privato (Traccia Svizzera SA) che appartiene in parti uguali a tre imprese ferroviarie e all'UTP (cfr. n. 1.4.1.1). Le disposizioni transitorie mirano a garantire l'avvio regolare dell'attività del nuovo SAT. Vanno in particolare considerate le disposizioni determinanti del CO (art. 333–333*b* relativi al trasferimento del rapporto di lavoro, art. 738 relativo alle conseguenze dello scioglimento di una società e art. 751 relativo all'assunzione da parte di una corporazione di diritto pubblico). La legge federale del 3 ottobre 2003[75] sulla fusione è applicabile solo limitatamente. La società sciolta entra in liquidazione, tranne nei casi di fusione, di scissione o di trasferimento del suo patrimonio a una corporazione di diritto pubblico (art. 738 CO). Se il patrimonio di una società anonima è assunto dalla Confederazione, la liquidazione può essere contrattualmente esclusa con il consenso dell'assemblea generale. L'assemblea generale deve deliberare nel rispetto delle norme riguardanti lo scioglimento. La sua deliberazione dev'essere notificata all'ufficio del registro di commercio. Con l'iscrizione nel registro il trasferimento dell'attivo e del passivo della società è compiuto e la ragione sociale dev'essere cancellata (art. 751 CO).

Il capoverso 4 disciplina il trasferimento del personale. Fino alla creazione del nuovo organismo preposto all'assegnazione delle tracce i collaboratori di Traccia Svizzera SA sottostanno alle disposizioni del CO in materia di diritto del lavoro, in particolare all'articolo 333 CO. Poiché i rapporti di lavoro sono trasferiti con tutti i diritti e obblighi al nuovo organismo, i collaboratori conservano gli anni di servizio maturati presso Traccia Svizzera SA. Il trasferimento non significa però che il SAT non potrà modificare le condizioni di lavoro. Con il trasferimento i rapporti di lavoro saranno sottoposti al diritto in materia di personale federale e possono anche essere modificati nel rispetto di tale normativa. Il CO, infatti, non prescrive garanzie se non sussiste un contratto collettivo di lavoro. Dopo il trasferimento non sussiste in par-

75 RS **221.301**

ticolare il diritto a mantenere la stessa funzione e la stessa classificazione organizzativa.

Secondo il capoverso 5 il SAT è il datore di lavoro ai sensi del diritto previdenziale (art. 32*b* cpv. 2 LPers). Conformemente all'articolo 32*f* capoverso 1 LPers il SAT assume gli obblighi datoriali dell'organizzazione precedente anche per i beneficiari di rendite di vecchiaia, per superstiti o d'invalidità. Il capoverso 6 disciplina il caso in cui l'incapacità lavorativa sopravviene prima dell'entrata in vigore del presente progetto di modifica ma la rendita invalidità inizia a decorrere dopo.

2.4 Legge del 21 giugno 2013[76] sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria

La LFIF elenca in maniera esaustiva le categorie di prelievi. Poiché con le indennità per le prestazioni del SAT non finanziabili mediante emolumenti e con il finanziamento dei costi scoperti delle gestioni di sistema si creeranno nuove categorie di prelievi, occorre adeguare le disposizioni pertinenti.

Art. 2 cpv. 2 lett. b n. 4 e 5 nonché cpv. 4, primo periodo

In questa disposizione vanno menzionate anche le indennità per il SAT secondo l'articolo 9*o* capoverso 1 lettera b Lferr nonché l'indennità per la delega di compiti di sistema secondo l'articolo 37 Lferr. Al capoverso 4 il termine «mandati di ricerca», troppo riduttivo, va sostituito con quello più adeguato e più ampio di «ricerca». Non si tratta infatti solo di mandati di ricerca propriamente detti: occorre che vi sia la possibilità di finanziare anche progetti di ricerca di terzi.

Art. 4 cpv. 1 lett. a e c–e nonché cpv. 2

Anche in questa sede vanno menzionate le indennità per il SAT secondo l'articolo 9*o* capoverso 1 lettera b Lferr e l'indennità per l'incarico di assumere compiti di sistema secondo l'articolo 37 Lferr, nonché va sostituito il termine «mandati di ricerca» con «ricerca».

Art. 6 Crediti d'impegno

Il rinvio alla Lferr è stato adeguato.

76 RS **742.140**

2.5 Legge federale del 20 marzo 1998[77] sulle Ferrovie federali svizzere

Art. 2 cpv. 3

Il termine «impresa ferroviaria» è definito dall'articolo 2 Lferr entrato in vigore il 1° luglio 2013. Il rinvio alla Lferr è stato adeguato di conseguenza.

2.6 Legge del 23 giugno 2006[78] sugli impianti a fune

Art. 3 cpv. 2bis e 2ter

Se su proposta del Cantone l'UFT decide in merito alla costruzione di un impianto a fune o di un impianto accessorio che necessitano di un'autorizzazione cantonale, la procedura è retta dal diritto federale. Dal profilo materiale trovano applicazione, oltre all'ordinanza del 21 dicembre 2006[79] sugli impianti a fune (OIFT), la pertinente normativa cantonale e intercantonale.

Spesso parallelamente a un impianto a fune vengono costruiti impianti accessori che non servono o non servono in modo preponderante all'esercizio dell'impianto a fune (art. 10 LIFT), tra cui in particolare parcheggi, impianti d'innevamento e relative condotte e prese d'acqua, piste e relativi ampliamenti, ponti per gli sciatori, parchi giochi e altri impianti per attività di svago come pure ristoranti non appartenenti all'impresa di trasporto a fune. Se la costruzione avviene simultaneamente gli impianti possono essere autorizzati dall'UFT su proposta dell'autorità cantonale competente per il rilascio delle licenze di costruzione.

Non sono invece considerati impianti accessori, bensì parte dell'impianto a fune stesso, gli adeguamenti infrastrutturali definitivi o provvisori necessari alla sua costruzione o esercizio. Tra questi vi sono la demolizione di impianti da sostituire, impianti per la fornitura di corrente elettrica (trasformatori e linee elettriche), impianti a fune temporanei di cantiere ma anche lo spostamento di strade necessario per la costruzione di un pilone o di una fermata. Lo stesso vale per la realizzazione di accessi alle fermate e per modifiche del terreno sotto forma di apporto di materiale o per l'adeguamento delle piste con materiale di scavo risultante dalla costruzione dell'impianto a fune.

Art. 16 Diritto applicabile

Secondo il capoverso 2, che subentra all'attuale articolo 18*a* lettera b riprendendone il tenore, la Lferr si applica per analogia al finanziamento dell'infrastruttura. La disposizione precisa che solo gli impianti a fune beneficiari di indennità ricevono contributi di investimento e stabilisce che il finanziamento avviene mediante contributi a fondo perso. Poiché la separazione tra infrastruttura e veicoli (trasporto) non

77 RS **742.31**
78 RS **743.01**
79 RS **743.011**

vale per le imprese di trasporto a fune, il Consiglio federale deve stabilire in che misura gli investimenti negli impianti a fune sono considerati investimenti infrastrutturali.

Art. 17a Ritiro

Le condizioni per il ritiro dell'autorizzazione d'esercizio saranno sancite anche nella LIFT e corrispondono alla regolamentazione che figura all'articolo 18*y* Lferr.

Art. 18a Diritto applicabile

Secondo l'attuale articolo 18*a* lettera *b* la Lferr è applicabile per analogia al finanziamento dell'infrastruttura degli impianti a fune. Gli investimenti negli impianti a fune devono continuare ad essere finanziati secondo le regole applicabili al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Poiché ciò concerne la costruzione ma non l'esercizio degli impianti a fune, la disposizione corrispondente è inserita nella sezione corrispondente all'articolo 16.

Art. 24e Informazione sull'attività di vigilanza

La disposizione corrisponde all'articolo 14 Lferr.

2.7 Legge del 29 marzo 1950[80] sulle imprese filoviarie

Art. 7 Autorità di vigilanza

La competenza dell'UFT, sancita dall'articolo 3 dell'ordinanza del 6 luglio 1951[81] sulle imprese filoviarie, è ora stabilita anche dalla legge.

Art. 8 Competenze speciali dell'UFT

Le competenze in materia di vigilanza corrispondono a quelle previste dall'articolo 12 Lferr e dall'articolo 52 LTV.

Art. 11a cpv. 1

Le pertinenti disposizioni della Lferr e della legislazione sull'orario di lavoro devono poter essere applicate anche alle imprese filoviarie.

Art. 11b Obbligo di diligenza

La disposizione corrisponde all'articolo 18 LIFT.

80 RS **744.21**
81 RS **744.211**

2.8 Legge del 20 marzo 2009[82] sul trasporto di viaggiatori

La LTV disciplina il trasporto di viaggiatori nella sua globalità e indipendentemente dal mezzo di trasporto. Poiché comprende l'insieme dei trasporti pubblici – e quindi anche il trasporto con autobus, impianti a fune e battelli – il suo campo d'applicazione si estende ben oltre a quello materiale della Lferr. È quindi giustificato inserirvi gli elementi fondamentali che disciplinano le gestioni di sistema.

Art. 9 cpv. 3

Il capoverso precisa che la concessione può essere ritirata se l'impresa non soddisfa più le condizioni di rilascio.

Art. 13 cpv. 3, secondo periodo

La legge stabilisce che le ITF devono essere consultate nell'ambito della procedura di allestimento dell'orario. Finora quest'obbligo valeva solo per i Cantoni. Nella procedura di allestimento dell'orario non bisogna tuttavia prevedere altre possibilità di partecipazione.

Art. 15a Obbligo d'informazione

La disposizione introduce un obbligo fondamentale di informazione per le imprese. Determinati aspetti sono già disciplinati in varie ordinanze, ad esempio l'obbligo di annunciare al pubblico le interruzioni dell'esercizio impreviste sancito dall'articolo 12 capoverso 3 dell'ordinanza del 4 novembre 2009[83] sugli orari (OOra) e l'obbligo di informare i viaggiatori su irregolarità del servizio di cui all'articolo 80 capoverso 2 Oferr. Le disposizioni in vigore si limitano tuttavia all'obbligo di informare in situazione straordinarie. Il progetto prevede però che le imprese informino i viaggiatori anche prima e durante il viaggio (art. 8 par. 1 e 2 regolamento (CE) n. 1371/2007). Inoltre, devono comunicare ai viaggiatori eventuali ritardi (art. 18 par. 1 regolamento (CE) n. 1371/2007 e art. 20 par. 1 regolamento (CE) n. 181/2011) e informarli in merito ai loro diritti (art. 29 par. 1 regolamento (CE) n. 1371/2007 e art. 25 del regolamento (UE) n. 181/2011). Il nuovo articolo raggruppa questi obblighi di informazione e comunicazione. Le modalità saranno stabilite nelle disposizioni d'esecuzione basate sul regolamento (CE) n. 1371/2007 e in particolare sul suo allegato II (Informazioni minime che le imprese ferroviarie devono fornire).

Art. 18 cpv. 1 lett. c

La maggior parte delle imprese prevede già una procedura per il trattamento dei reclami, anche se quest'aspetto non viene comunicato al pubblico. L'inserimento nella legge dell'obbligo di istituire una procedura di questo tipo indurrà tutte le imprese di trasporto a migliorare il trattamento dei reclami e permetterà un allinea-

82 RS **745.1**
83 RS **745.13**

mento con i diritti dei viaggiatori sanciti dal diritto UE. Il nuovo obbligo comporterà solo costi contenuti per le imprese. Le disposizioni d'esecuzione che disciplineranno i requisiti della procedura si basano sull'articolo 27 del regolamento (CE) n. 1371/2007 e sull'articolo 26 del regolamento (UE) n. 181/2011.

Art. 18a Assunzione di compiti preminenti su incarico dell'UFT

La disposizione, che si applica al trasporto di viaggiatori, completa il nuovo articolo 37 Lferr e si ispira ampiamente a esso per contenuto e struttura (cfr. commenti sull'art. 37 Lferr). Anche nel settore del trasporto di viaggiatori dev'essere possibile affidare a terzi compiti di sistema se ciò permette di migliorare l'efficienza o l'interoperabilità o di giungere a soluzioni migliori per la clientela. Nel sistema tariffario sempre più complesso dei trasporti pubblici si può pensare ad esempio all'introduzione di sistemi uniformi di «ticketing» e di distribuzione.

Poiché l'ordinazione di offerte di trasporto regionale secondo l'articolo 28 capoverso 1 LTV è un compito congiunto della Confederazione e dei Cantoni, questi ultimi devono essere consultati se sono toccati dall'incarico ad assumere compiti di sistema (cpv. 2).

Per quanto attiene al finanziamento (cpv. 5) l'UFT deve poter versare indennità secondo l'articolo 28 capoverso 3, che è stato anch'esso adeguato. Inoltre, la Confederazione deve poter corrispondere aiuti finanziari sotto forma di mutui o garanzie, come previsto dall'articolo 31. Nel caso singolo si dovrà esaminare quali compiti di sistema entrano in linea di conto e chi sono i beneficiari. Si può eventualmente prendere in considerazione un finanziamento misto che combini vari elementi. Ad esempio, in un sistema di distribuzione si potrebbe riscuotere una tassa sui titoli di trasporto venduti, mentre la Confederazione finanzierebbe direttamente determinati sistemi di informazione centrali.

L'incarico a un gestore di assumere compiti di sistema poggerà su un contratto. Questo presuppone da un lato l'accordo di massima tra le parti (UFT in veste di committente, gestore di sistema in veste di incaricato), dall'altro il consenso tra le parti in merito ai dettagli dell'incarico. Se non si giunge a un accordo, la decisione spetta secondo il capoverso 8 al DATEC. La disposizione corrisponde in sostanza a quella dell'articolo 51*a* capoverso 1 Lferr che concerne la convenzione sulle prestazioni. Secondo i principi dello Stato di diritto nei due casi sarebbe infatti problematico se l'UFT fosse parte del contratto e al contempo fungesse da arbitro. Il capoverso 6 diverge leggermente dall'articolo 37 capoverso 5 Lferr per ciò che riguarda la collaborazione delle imprese. Se nella Lferr la collaborazione si applica in generale, qui vale solo nei limiti della legge e della concessione. Accanto a quelle concessionarie, nel settore operano infatti anche altre imprese, ad esempio di trasporto turistico, alle quali non si possono imporre gli stessi obblighi che alle imprese concessionarie. Inoltre, nell'ambito della concessione si possono definire condizioni applicabili ai compiti di sistema, possibilità che viene a mancare nel caso delle imprese non concessionarie.

Art. 21 Ritardo: diritto a proseguire il viaggio

L'attuale articolo 21 limita la responsabilità dell'impresa titolare di una concessione al danno subito dai viaggiatori che, a causa di un'inosservanza dell'orario, perdono l'ultima coincidenza prevista dall'orario. L'articolo autorizza il Consiglio federale a prevedere conseguenze giuridiche anche per i casi in cui i viaggiatori perdono una coincidenza diversa dall'ultima prevista dall'orario, un diritto di cui il Consiglio federale si è avvalso (art. 61 OTV).

L'articolo 21 sancisce il diritto del viaggiatore a proseguire il viaggio con la prossima corsa utile senza spese supplementari. A differenza del diritto vigente (art. 61 cpv. 1 OTV) la mancata coincidenza non rappresenta più un presupposto: basta il ritardo o la soppressione di una corsa nel traffico concessionario.

Con il nuovo articolo la situazione dei viaggiatori migliora sotto due aspetti: da un lato l'attuale regolamentazione viene mantenuta e sancita per legge (cfr. commenti sull'art. 21*a*), dall'altro i diritti dei viaggiatori vengono estesi ai casi in cui a causa di un ritardo o della soppressione di una corsa – anche senza perdita di coincidenza – il viaggio perde la sua ragion d'essere.

Art. 21a Ritardo: rimborso del prezzo del trasporto

In caso di ritardo consistente o di soppressione di una corsa i viaggiatori hanno tre possibilità: possono decidere di non intraprendere il viaggio e chiedere il rimborso integrale del prezzo del trasporto (art. 21*a* lett. a), di ritornare al punto di partenza e chiedere il rimborso integrale (art. 21*a* lett. b) oppure di non proseguire il viaggio e chiedere il rimborso proporzionale (art. 21*a* lett. c). I viaggiatori conservano questo diritto anche quando decidono di proseguire il viaggio ma poi ci ripensano (art. 21).

Il viaggiatore deve rendere verosimile che a causa di un ritardo o della soppressione di una corsa il viaggio ha perso la sua ragion d'essere. Nei trasporti pubblici un ritardo di alcuni minuti non costituisce un'inadempienza del contatto di trasporto.

Art. 21b Ritardo: indennità per il prezzo del trasporto

L'articolo 21*b* prevede la possibilità per i viaggiatori di chiedere un'indennità in caso di ritardo. L'indennità rientra nelle conseguenze giuridiche per l'impresa che derivano dall'inosservanza del contratto di trasporto. L'importo è stabilito in base al prezzo di trasporto effettivamente pagato.

L'introduzione di un importo minimo al di sotto del quale l'indennità non è dovuta (art. 21*b* cpv. 3) è nell'interesse delle imprese di trasporto: un obbligo di indennità illimitato in caso di ritardo farebbe lievitare il dispendio amministrativo per l'evasione delle richieste a tal punto da essere del tutto sproporzionato rispetto a un interesse dei viaggiatori a ottenere in qualsiasi caso un'indennità. Poiché concerne solo piccoli importi, questa misura rappresenta una limitazione accettabile dei diritti dei passeggeri. Non è ammesso cumulare il diritto all'indennità allo scopo di raggiungere l'importo minimo: ogni richiesta di indennità deve raggiungere tale importo, altrimenti non si avrà una riduzione del carico amministrativo per le imprese di trasporto. L'importo minimo deve ammontare al massimo a 10 franchi circa.

Hanno diritto all'indennità solo i titolari di biglietti individuali il cui prezzo può essere facilmente determinato (biglietto di sola andata o di andata e ritorno, biglietto a prezzo pieno o a metà prezzo, carta giornaliera ecc.). Non ne hanno invece diritto i possessori di titoli di trasporto validi per un lasso di tempo determinato e per un numero illimitato di corse (abbonamento generale, mensile ecc.). Sono considerati di validità limitata i titoli di trasporto che danno diritto a un numero illimitato di corse durante almeno una settimana[84]. Il venir meno del diritto all'indennità è giustificato dalla tariffa preferenziale concessa ai titolari rispetto agli altri viaggiatori. Inoltre, la concessione di un'indennità ai titolari di abbonamenti porrebbe grosse difficoltà in sede di attuazione, in particolare per quanto riguarda la produzione di prove (il titolare dell'abbonamento si trovava effettivamente a bordo del treno in ritardo?) e il calcolo dell'importo dell'indennità.

Art. 21c Ritardo: assistenza

Questa disposizione sancisce l'obbligo per le imprese di trasporto concessionarie di fornire assistenza nel caso di ritardi superiori a 60 minuti. I dettagli verranno definiti nelle disposizioni esecutive. Le modalità concrete si orienteranno all'articolo 18 capoverso 2 del regolamento (CE) 1371/2007.

Art. 21d Ritardo: responsabilità

L'impresa continua a rispondere dei danni derivanti dall'inosservanza dell'orario e dalla conseguente perdita dell'ultima coincidenza prevista dall'orario. L'impresa risponde anche quando la destinazione non può essere raggiunta prima della fine del servizio giornaliero.

Le disposizioni vigenti sull'esonero dalla responsabilità dell'impresa sono mantenute. Il nuovo articolo non si ripercuote nemmeno sulla responsabilità per danni indiretti (cpv. 1). Come finora, il viaggiatore che a causa di un ritardo perde l'aereo non può rivalersi sull'impresa di trasporto sulla base della LTV né può chiedere un risarcimento per un mancato guadagno, ad esempio perché non ha potuto partecipare a una riunione. La responsabilità per i danni diretti si limita tuttora al rimborso delle spese effettive del viaggiatore, ma al massimo per le spese di un pernottamento con colazione. Questa responsabilità viene mantenuta anche se il viaggiatore si è avvalso di prestazioni di cui agli articoli 21–21*c*.

Art. 23a Biciclette

Attualmente il trasporto di biciclette non è disciplinato dalla legge. L'articolo obbliga le imprese di trasporto che sottostanno alla LTV a creare i presupposti per consentire il loro trasporto nei veicoli, a condizione che le biciclette siano facili da maneggiare, il traffico non risulti pregiudicato e i veicoli lo consentano. Si può chiedere il pagamento di un prezzo per il trasporto di biciclette al seguito.

84 Il regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario utilizza all'articolo 17 il termine generale di «titolo di viaggio».

Art. 28 cpv. 3, secondo periodo

La LTV prevede già che la Confederazione possa farsi carico dei costi non coperti di prestazioni di sistema relative all'offerta di trasporto se esse servono o sono accessibili a tutte le imprese. Questa disposizione viene completata in modo da creare una base normativa chiara anche per il finanziamento di compiti di sistema affidati a terzi.

Art. 31 cpv. 4

La disposizione corrisponde essenzialmente all'articolo 51*b* capoverso 3 Lferr. Nel settore dei trasporti la conversione dei mutui rimborsabili in capitale proprio mira in primo luogo al risanamento del bilancio in condizioni difficili, ad esempio se la cassa pensioni si trova in difficoltà finanziarie. Non è invece intenzione della Confederazione partecipare maggiormente al capitale azionario delle imprese di trasporto.

Art. 31a cpv. 3, primo periodo

La disposizione stabilisce esplicitamente che la pianificazione dell'offerta di trasporto deve tener conto dell'infrastruttura esistente, oltre che della domanda. Si vuole così ribadire il principio secondo cui la rete esistente dev'essere sfruttata in modo ottimale. Inoltre, gli introiti fiscali non vengono utilizzati inutilmente per investimenti costosi se l'infrastruttura esistente permette di offrire servizi di trasporto adeguati.

Art. 33a Misure per raggiungere gli obiettivi, riduzione dell'indennità

La disposizione è formulata analogamente all'articolo 52 Lferr. L'attuale formulazione dell'articolo va corretta in quanto si tratta di sanzionare il mancato adempimento di una convenzione sulle indennità in corso di validità e non di stabilire un'indennità inferiore a quella chiesta dall'impresa nella procedura di ordinazione.

Art. 44a Pagamenti anticipati in caso di decesso o lesioni

Attualmente, in caso di decesso o di lesioni durante il trasporto i viaggiatori o gli aventi diritto a prestazioni non hanno diritto a un pagamento anticipato per far fronte alle necessità economiche immediate. Il nuovo articolo 44*a* si rende necessario al fine di allineare la legislazione svizzera a quella europea e prevede l'obbligo per le imprese di versare un anticipo. Il suo campo d'applicazione si limita tuttavia esplicitamente alle imprese ferroviarie proprio per tener conto del fatto che si tratta di un meccanismo speciale. Questa soluzione poggia sulla distinzione tra le disposizioni in materia di responsabilità applicabili, secondo l'articolo 51, alle imprese ferroviarie e ai veicoli a motore. Non si ritiene opportuno introdurre una procedura particolare per i veicoli a motore retti dalla LTV, anche perché la normativa europea non prevede un obbligo per queste imprese. L'obbligo di pagamento anticipato si applica solo nei casi di decesso o di lesioni di viaggiatori ferroviari; risulta dal contratto di trasporto e rientra nei casi di responsabilità contrattuale.

Art. 52b Informazioni sull'attività di vigilanza

La disposizione corrisponde all'articolo 14 Lferr (cfr. i relativi commenti).

Art. 54 cpv. 1, primo periodo

Si tratta di un adeguamento puramente redazionale.

2.9 Legge federale del 3 ottobre 1975[85] sulla navigazione interna

Osservazione preliminare relativa agli art. 15a e 15b

Gli articoli 15*a* e 15*b* LNI del presente progetto si aggiungono agli articoli 15*a* e 15*b* LNI del progetto 16.054 (messaggio concernente la revisione parziale della legge federale sulla navigazione interna, FF *2016* 5811), nell'ordine seguente: autorità di vigilanza (art. 15*a*), ispezioni successive (art. 15*b*), trasformazioni e modifiche (art. 15*c*) e informazione sull'attività di vigilanza (art. 15*d*).

Art. 15a Autorità di vigilanza

Nei contenuti la disposizione corrisponde all'articolo 3 dell'ordinanza del 14 marzo 1994[86] sulla costruzione dei battelli. Vista la sua importanza, è necessario integrarla nella legge.

Art. 15b Informazione sull'attività di vigilanza

La disposizione corrisponde all'articolo 14 Lferr (cfr. i relativi commenti).

3 Ripercussioni

L'attuale situazione del mercato del trasporto ferroviario, contraddistinta dalla presenza di pochi attori dominanti, cela diversi rischi di discriminazione, aggravati dalla progressiva liberalizzazione del traffico merci e viaggiatori. Per evitare distorsioni della concorrenza e costi supplementari, servono regole chiare che disciplinino la collaborazione tra imprese ferroviarie e gestori dell'infrastruttura. Si dovranno sfruttare maggiormente le sinergie per incrementare l'efficienza, garantire l'interoperabilità e rispondere alle esigenze dei clienti. Nel contempo misure di regolamentazione più incisive permetteranno di ridurre i rischi di discriminazione e di prevenire anche in futuro le discriminazioni.

85 RS **747.201**
86 RS **747.201.7**

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Lieve aumento dei compiti e del fabbisogno di personale

Gli adeguamenti normativi che riguardano la CAF (in futuro: RailCom), l'assetto del SAT quale istituto della Confederazione, i diritti dei viaggiatori e le gestioni di sistema comportano un leggero aumento dei compiti a carico della Confederazione. In qualità di autorità di vigilanza, l'UFT è responsabile dell'attuazione e della tutela dei diritti dei viaggiatori. Si prevede quindi un leggero aumento del fabbisogno di personale pari a un posto a tempo pieno (100 %).

Anche il rafforzamento dell'autorità di regolazione richiede risorse supplementari, che la CAF quantifica in 60 000 franchi (costi una tantum). Anche in seno alla CAF si prevede un fabbisogno supplementare di personale pari a un posto a tempo pieno.

Il nuovo assetto del SAT comporterà costi unici pari a circa 230 000 franchi per la creazione del nuovo servizio e lo sviluppo di applicazioni informatiche. I costi ricorrenti aumenteranno a circa 500 000 franchi, in particolare per il personale incaricato dell'incasso trasferito dalle FFS.

Le ripercussioni a livello di risorse finanziarie e umane delle nuove competenze attribuite all'UFT nell'ambito delle gestioni di sistema sono modeste. Dipenderanno dal numero di funzioni di sistema affidate e verranno compensate all'interno dell'Ufficio mediante la priorizzazione dei compiti.

Non si prevedono altre ripercussioni finanziarie.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

Ripercussioni globalmente neutrali o positive

Le gestioni di sistema nel settore infrastruttura sono finanziate attraverso il FIF. Questo ha ripercussioni per i Cantoni nella misura in cui il FIF è alimentato anche con fondi cantonali e quindi ci saranno meno risorse a disposizione per altri progetti. Pur non essendo attualmente quantificabili, i costi per i compiti di sistema nel settore infrastruttura sono contenuti e dovrebbero essere più che compensati dai benefici risultanti dalle sinergie e dall'aumento dell'efficienza.

Già oggi i rapporti di singole imprese di trasporto nelle stazioni con interscambio sono disciplinati mediante contratto. La crescente complessità, l'aumento dei costi e la pressione sui costi da parte dei committenti (Confederazione, Cantoni, Comuni) rendono tuttavia necessaria l'adozione di norme più dettagliate. L'obbligo legale di disciplinare la ripartizione dei costi mediante contratto genera di fatto oneri supplementari che però vengono compensati dal vantaggio che risulta da una migliore sicurezza della pianificazione e del finanziamento.

I Cantoni sono inoltre invitati ad adottare, nell'ambito della ripartizione dei compiti con i Comuni, normative per il finanziamento delle stazioni degli autobus, sempre che non esistano già.

Non si prevedono altre ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Efficienza, sinergie e trasparenza per rafforzare la ferrovia

L'obiettivo principale degli sforzi a sostegno della riforma delle ferrovie in Svizzera (e in Europa) era di rivalutare la rotaia quale modo di trasporto, rendendola più concorrenziale ed efficace e aumentando la sua quota di prestazioni di trasporto rispetto al totale. Fintanto che i gestori dell'infrastruttura sono anche imprese di trasporto ferroviario, vi è il rischio che gli utenti esteri della rete vengano discriminati. In un contesto sempre più competitivo (ad es. nel traffico merci), la normativa proposta ha un effetto incentivante sulla concorrenza. Le prescrizioni supplementari, in particolare i diritti di partecipazione più estesi, assicurano maggiore trasparenza. Il rafforzamento della regolamentazione nel settore delle gestioni di sistema, la riduzione di diversi potenziali di discriminazione e il miglioramento delle competenze dell'autorità di regolazione costituiscono la base per un'apertura del mercato e consolidano la posizione della ferrovia quale vettore di trasporto.

Ripercussioni non consistenti per le imprese di trasporto

Si prevede che il presente progetto produrrà effetti per tutte le imprese attive sul mercato. Nel 1999 nell'ambito della Riforma delle ferrovie 1 le FFS sono state scorporate dall'Amministrazione federale e trasformate in un'impresa autonoma (società anonima di diritto speciale di proprietà della Confederazione). Dal punto di vista organizzativo e contabile, il settore dell'infrastruttura e quello dei trasporti sono stati separati, una scelta che finora ha dato buone prove. Pertanto, il Consiglio federale intende mantenere il sistema delle imprese integrate dal punto di vista funzionale.

Le disposizioni proposte si ripercuotono in primo luogo sulle procedure amministrative e sulle competenze formali e rafforzano i diritti delle imprese attive sul mercato. In particolare, assicura strumenti supplementari alle imprese che utilizzando reti di terzi accertano una discriminazione da parte dei gestori. Questo aspetto è importante soprattutto tenuto conto della liberalizzazione del trasporto di merci e della crescente concorrenza. In particolare, il progetto assicura maggiore trasparenza alle imprese grazie alla pubblicazione dei contratti per la gestione di sistema o dei piani di investimento, il che permette agli ambienti interessati di influire più facilmente. I diritti di partecipazione permetteranno di evitare discriminazioni sulla rete ferroviaria ma anche costi supplementari e investimenti sbagliati derivanti – anche per le imprese integrate – dalla mancanza di coordinamento tra infrastruttura e trasporti. Il progetto non comporterà modifiche consistenti di natura strutturale o organizzativa nelle singole imprese.

I diritti dei viaggiatori generano un aumento moderato dei costi

L'introduzione dei diritti dei viaggiatori nella legge genererà per le imprese di trasporto costi una tantum compresi globalmente tra 100 000 e 200 000 franchi per i sistemi informatici e le misure di processo e di comunicazione. I costi ricorrenti (in particolare l'aumento delle richieste di rimborso per ritardi consistenti su lunghe distanze) aumenteranno di circa 500 000 franchi all'anno.

3.4 Ripercussioni per la società

Il rafforzamento dei diritti dei viaggiatori nel trasporto ferroviario e in quello internazionale a mezzo autobus punta in primo luogo a una maggiore tutela degli utenti. L'allineamento della legislazione federale agli standard internazionali offre certezza giuridica agli utenti e migliora l'attrattiva dei trasporti pubblici.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Non si prevedono ripercussioni per l'ambiente.

3.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016[87] sul programma di legislatura 2015–2019 e nel decreto federale del 14 gennaio 2016[88] sul programma di legislatura 2015–2019 all'obiettivo 7 («La Svizzera si impegna affinché le infrastrutture di trasporto e di comunicazione rispondano ai bisogni, siano affidabili e dispongano di un finanziamento solido).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto riguarda prevalentemente la Lferr, la cui base costituzionale è rappresentata dall'articolo 87 Cost. Vengono adeguate anche altre otto leggi. Il progetto è conforme alla Costituzione e al diritto federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali

L'ATT funge da anello di congiunzione tra la Svizzera e l'UE

L'ATT funge da anello di congiunzione tra il sistema ferroviario svizzero e quello dell'UE ed è fondato sul principio dell'equivalenza delle normative delle parti contraenti. La Svizzera si è impegnata ad armonizzare la propria legislazione con il diritto dell'UE rilevante, come citato all'allegato 1 dell'Accordo (art. 52 cpv. 6

87 FF **2016** 909, nello specifico 975 e 1025
88 FF **2016** 1039, nello specifico 1041–1042

ATT, cfr. anche titolo allegato 1 ATT: «… la Svizzera applica disposizioni legali equivalenti alle disposizioni menzionate qui di seguito»). L'ATT non contempla l'obbligo di recepire integralmente il nuovo diritto UE rilevante in materia ferroviaria. Mira tuttavia alla massima armonizzazione delle norme in vigore in Svizzera e nell'UE allo scopo di garantire il buon funzionamento dell'Accordo anche in futuro (cfr. in particolare art. 52 cpv. 4 ATT).

Finora la Svizzera ha recepito alcune parti dei pacchetti ferroviari 1–3

Negli ultimi anni l'UE ha riformato il mercato ferroviario interno nell'ambito dei cosiddetti pacchetti ferroviari. Finora la Svizzera ha ripreso alcune parti dei primi due pacchetti, escludendone invece altre. Temi quali l'indipendenza del servizio per l'assegnazione delle tracce, l'assetto organizzativo delle imprese ferroviarie e l'eventuale adesione della Svizzera all'ERA non sono ancora stati discussi esaustivamente. Del terzo pacchetto, che concerne tra l'altro i diritti dei viaggiatori, sono state finora considerate solo le disposizioni sulla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori.

Le proposte si orientano alle direttive del primo pacchetto, modificato dalla rifusione approvata il 21 novembre 2012 (Recast), come pure al regolamento (CE) n. 1371/2007 del terzo pacchetto. Nel diritto svizzero è stato invece recepito integralmente il regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei viaggiatori nel trasporto effettuato con autobus (cfr. n. 1.6.5).

Quarto pacchetto ferroviario: l'UE ha sviluppato ulteriormente la sua normativa

Il 30 gennaio 2013 la Commissione europea ha presentato il quarto pacchetto ferroviario. Le proposte mirano a liberalizzare ulteriormente il mercato nel traffico viaggiatori nazionale e a separare istituzionalmente il settore dell'infrastruttura da quello dei trasporti. Il progetto ha suscitato vive discussioni in diversi Stati membri, soprattutto per quanto riguarda la rigida separazione tra infrastruttura e trasporti – sulla quale, del resto, non è ancora stato possibile trovare un consenso. Al momento dell'adozione del presente messaggio, il Parlamento europeo e il Consiglio non avevano ancora deciso in merito al pacchetto. I contenuti e l'attuale stato delle deliberazioni sono illustrati al numero 1.6.4.

La Svizzera recepisce la normativa UE in termini equivalenti, nella misura in cui ciò è giustificato

Il sistema ferroviario svizzero, basato su imprese integrate, ha dato buone prove e va mantenuto. Soprattutto nel settore dell'infrastruttura va impostato in base a criteri di trasparenza, efficacia e capacità di evolvere. La vigente normativa UE va recepita nella misura in cui soddisfa questo approccio.

5.3 Forma dell'atto

Il progetto contempla vari atti legislativi. Poiché vengono adeguate esclusivamente leggi in vigore tra le quali sussiste uno stretto nesso materiale, le modifiche possono essere riunite in un atto mantello. Quest'ultimo, dal titolo «legge sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria», soggiace in toto a referendum facoltativo. Gli adeguamenti previsti vengono opportunamente apportati nelle pertinenti leggi e acquistano forza di legge in concomitanza con l'entrata in vigore del progetto.

5.4 Rispetto della normativa in materia di sussidi

Il progetto prevede solo marginalmente l'introduzione di nuovi sussidi. Una parte dei costi del SAT (assunzione di compiti preminenti) è a carico della Cassa generale della Confederazione poiché non può essere coperta con gli emolumenti versati dai gestori dell'infrastruttura. I costi non coperti riguardanti il trasferimento di compiti a terzi (gestione di sistema) sono a carico del FIF nella misura in cui riguardano l'infrastruttura. Nel settore dei trasporti il finanziamento è invece garantito dalla Cassa generale della Confederazione.

5.5 Delega di competenze legislative

Ai sensi dell'articolo 48 capoverso 2 LOGA la delega di competenze normative a gruppi o uffici richiede una base legale esplicita. Il progetto prevede la delega delle seguenti competenze legislative al Consiglio federale:

- *legge sulle ferrovie:* articolo 9*c* capoverso 6 (principi per il calcolo del prezzo di traccia), 9*f* capoverso 5 (esclusione di parti della rete dalla competenza del SAT), 9*o* capoverso 2 (emolumenti del SAT), 9*v* (tra l'altro disciplinamento dettagliato dei compiti del SAT, obblighi di informazione delle ITF e dei GI, disposizioni sulla presentazione dei conti) e articolo 40*a*^{septies} capoverso 3 (emolumenti RailCom);
- *legge sugli impianti a fune:* articolo 16 capoverso 3 (costi infrastrutturali);
- *legge sul trasporto di viaggiatori:* articolo 21*b* capoverso 5 (indennità per il prezzo del trasporto) e 21*c* capoverso 2 (obbligo di assistenza) nonché articolo 44*a* capoverso 3 (obbligo di pagamento anticipato).

Per la motivazione di queste deleghe si rinvia ai commenti relativi alle singole disposizioni.

Nella Lferr, agli articoli 9*m* capoverso 3 (sistema d'informazione concernente il personale) e 9*u* capoverso 2 (registro dell'infrastruttura), il progetto prevede di delegare al SAT la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione in materia di trattamento dei dati e di gestione del personale. Nel primo caso (art. 9*m* cpv. 3 Lferr) la delega è motivata dal fatto che si tratta di disposizioni esecutive specifiche molto dettagliate che hanno in parte solo portata interna o che sono di natura tecnica. Per quanto riguarda l'articolo 9*u* capoverso 2 si rinvia ai commenti corrispondenti.

5.6 Protezione dei dati

All'articolo 40*a*ter Lferr il progetto contiene la base giuridica affinché la RailCom possa scambiare dati con le autorità di regolazione di altri Stati. La base giuridica per l'elaborazione dei dati necessari ai fini della sorveglianza del mercato ferroviario da parte della RailCom (art. 40*a*quater Lferr) è invece data dall'articolo 40*a*ter capoverso 2 Lferr. Il progetto prevede inoltre disposizioni sui dati che il SAT deve elaborare nell'ambito della gestione del registro dell'infrastruttura (art. 9*u* Lferr) come pure disposizioni transitorie sulla consegna dei dati a tale servizio. La normativa rispetta i principi della protezione dei dati, è adeguata e non prevede l'elaborazione di dati personali particolarmente degni di protezione.