

07.047

Messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico merci

dell'8 giugno 2007

Egregi presidenti e consiglieri

Vi sottoponiamo per approvazione il messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico merci come pure i disegni di legge qui appresso:

- legge federale concernente il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (LTrasf),
- legge federale concernente modifiche del diritto dei trasporti (atto mantello),
- decreto federale concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi.

Vogliate gradire, egregi presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra più alta stima.

8 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il progetto di legislazione sul traffico merci s'incentra sull'allestimento del futuro piano di trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia. Il Consiglio federale adempie così l'obbligo di sottoporre al Parlamento un messaggio concernente la legge esecutiva dell'articolo 84 della Costituzione federale (il cosiddetto «articolo sulla protezione delle Alpi»). Il progetto verte altresì sull'adeguamento alle esigenze del mercato del diritto dei trasporti e della legislazione sui binari di raccordo ferroviario. Parallelamente, nella legge sulle ferrovie, sono modificate le disposizioni sulla responsabilità civile.

Situazione iniziale

La legge sul trasferimento del traffico, in vigore fino al 2010, prescrive gli obiettivi della politica svizzera del trasferimento. Al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg, e cioè nel 2009, sugli assi di transito attraverso le Alpi svizzere potranno circolare, al massimo, 650 000 automezzi pesanti adibiti al trasporto di merci. L'obiettivo intermedio per il 2004 della legge sul trasferimento era la stabilizzazione del traffico merci transalpino su strada ai livelli del 2000.

Il processo di trasferimento è in pieno svolgimento. Gli strumenti adottati a livello di strada come l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e le misure collaterali di promozione del traffico merci su rotaia producono l'effetto desiderato: nel 2006 il numero di automezzi pesanti adibiti al trasporto di merci in transito attraverso le Alpi svizzere è stato inferiore di circa il 16 per cento rispetto al 2000. La tendenza alla diminuzione prosegue, mentre nel trasporto di merci per ferrovia si registrano notevoli tassi di crescita (18 % nel 2004, 8 % nel 2005, 11 % nel 2006).

Tuttavia, nonostante questa evoluzione positiva, l'obiettivo del trasferimento di 650 000 viaggi nel traffico merci transalpino non è realizzabile entro il 2009. Oltre a nuovi incrementi della produttività della ferrovia, sono quindi necessarie misure supplementari.

Contenuto del progetto

Il progetto di legislazione sul traffico merci propone, in sostanza, la continuazione della politica di trasferimento praticata sinora. L'obiettivo di 650 000 viaggi al massimo nel traffico pesante transalpino è mantenuto, ma deve essere ormai raggiunto al più tardi due anni dopo la messa in servizio della galleria di base del Gottardo, ossia, probabilmente, nel 2019, allorché, in ambito ferroviario, i risultati dell'aumento di produttività della NFTA si faranno pienamente sentire. Come obiettivo intermedio, il numero di viaggi nel traffico merci transalpino deve essere inferiore a un milione nel 2011 al più tardi.

Il trasferimento deve continuare ad essere affrontato nell'ambito della collaborazione internazionale. La Svizzera intende conservare il proprio ruolo pionieristico e suscitare i necessari impulsi a livello internazionale. Non è nel suo interesse realiz-

zare il trasferimento a scapito dei Paesi vicini: occorre perciò più che mai perseguire l'armonizzazione della politica del trasferimento nell'arco alpino.

Questa politica deve essere praticata a vari livelli: le misure prese finora, sia per la strada sia per la ferrovia, si sono rivelate efficaci; devono quindi essere continuate e, ove necessario e possibile, potenziate.

Nuovo elemento chiave del trasferimento deve essere una «borsa dei transiti alpini». Si tratta di uno strumento innovatore per una gestione del traffico transalpino su strada improntata all'economia di mercato. Con la sua realizzazione, per ogni viaggio di un automezzo pesante attraverso le Alpi sarà necessario un diritto di transito. Il numero dei diritti per un determinato periodo di tempo sarà limitato. La borsa costituisce il forum istituzionale per l'aggiudicazione e la rivendita efficienti dei diritti di transito. L'oggetto dell'acquisto è un diritto di transito su tutti i valichi alpini designati.

Il progetto di legislazione sul traffico merci crea la base legale dell'introduzione della borsa dei transiti alpini. Il suo successo dipende tuttavia dai negoziati con la Comunità europea e con gli altri Paesi dell'arco alpino. Solo un'introduzione concordata internazionalmente nell'intera regione delle Alpi e che tenga conto delle esigenze del settore svizzero dei trasporti può assicurarne la riuscita.

Fino a quando le condizioni quadro non saranno sufficientemente modificate in favore della ferrovia grazie alla borsa dei transiti alpini, si dovrà continuare a sostenere finanziariamente il traffico merci su rotaia. Senza un cambiamento delle condizioni quadro, rinunciare a tale sostegno provocherebbe un aumento del traffico su strada e il fallimento dell'obiettivo di 650 000 viaggi.

Nel promuovere la ferrovia la priorità deve andare, anche in futuro, al traffico combinato non accompagnato (trasporto di casse mobili e contenitori). In vista della creazione di condizioni più vantaggiose per l'introduzione di una borsa dei transiti alpini deve però essere possibile anche l'ampliamento del traffico combinato accompagnato (trasporto di veicoli interi, detto anche «strada viaggiante»). Con l'entrata in funzione della NFTA saranno disponibili le capacità necessarie. La strada viaggiante è certo meno efficiente del traffico combinato non accompagnato, ma non richiede trasformazioni logistiche importanti e, da questo punto di vista, può essere considerata come trasporto su strada, pur svolgendosi su rotaia. In abbinamento con la borsa dei transiti alpini si continuerà così ad assicurare la libera scelta del modo di trasporto, accrescendo sensibilmente il grado di accettazione della borsa a livello nazionale e internazionale.

L'introduzione di una borsa dei transiti alpini consentirà di ridurre progressivamente il sostegno finanziario al traffico merci su rotaia, senza registrare un aumento del numero di automezzi pesanti nel traffico transalpino e senza mettere a repentaglio l'obiettivo di 650 000 viaggi.

Per il sostegno finanziario del traffico merci su rotaia nel periodo 2011–2019 l'entità dei mezzi accordati dovrà essere pari a quella dei mezzi impiegati attualmente. Tuttavia, se la borsa dei transiti alpini fosse introdotta prima del 2018, i mezzi consentiti non sarebbero, presumibilmente, interamente esauriti.

Il diritto vigente in materia di trasporto merci sarà adeguato al nuovo clima di liberalizzazione e al mutare della prassi. Ciò si traduce, in particolare, in un potenziamento della libertà di contrarre delle parti e quindi in un ravvicinamento al diritto contrattuale generale. Si ricercherà inoltre un'ampia sintonia con il diritto vigente nell'ambito dei rapporti di trasporto internazionali.

Nella legislazione sui binari di raccordo ferroviario si procede a un'integrazione concettuale nel paesaggio ferroviario dopo la riforma delle ferrovie come pure a un adeguamento delle responsabilità e dei rapporti legali tra gli operatori, in funzione delle esigenze del mercato.

La vigente legge del marzo 1905 sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate è abrogata e sostituita da disposizioni sulla responsabilità civile nella legge sulle ferrovie. Sotto il profilo di indennizzi e risarcimenti, la responsabilità delle imprese ferroviarie è accresciuta e adeguata ad altre disposizioni analoghe.

Indice

Compendio	3998
1 Grandi linee del progetto	4004
1.1 Situazione iniziale	4004
1.2 Il progetto dal punto di vista della politica dei trasporti	4006
1.2.1 Prestazioni nel traffico merci e nel traffico merci transalpino in Svizzera	4006
1.2.2 Articolo sulla protezione delle Alpi	4010
1.2.3 I progetti FTP	4010
1.2.4 Riforma delle ferrovie	4012
1.2.5 L'Accordo sui trasporti terrestri con la Comunità europea	4014
1.2.6 Legge sul trasferimento del traffico	4017
1.2.7 Piano settoriale dei trasporti	4018
1.2.8 Gestione del traffico stradale nel corridoio nord-sud	4018
1.2.9 Semplificazione del traffico merci transfrontaliero	4019
1.2.10 Sviluppi nell'Unione europea	4020
1.2.11 Sviluppi nell'ambito della protezione delle Alpi	4022
1.3 Oggetto e obiettivi del progetto di legislazione sul traffico merci	4024
1.3.1 Obiettivi del progetto di legislazione sul traffico merci	4025
1.3.2 Legge sul trasferimento del traffico merci	4026
1.4 I risultati della politica di trasferimento fino al 2006	4029
1.4.1 Obiettivi	4029
1.4.2 Misure attuali della politica di trasferimento	4029
1.4.3 Ordinazione di offerte del traffico combinato non accompagnato e della strada viaggiante	4034
1.4.4 Riduzioni del prezzo dei tracciati	4037
1.4.5 Capacità dei terminali	4038
1.4.6 Intensificazione dei controlli del traffico pesante e condizioni di lavoro nel trasporto stradale	4038
1.4.7 Gestione del traffico	4039
1.4.8 Rimborso forfetario della TTPCP per i percorsi iniziali e finali nel traffico combinato	4039
1.4.9 Evoluzione del traffico nell'ambito della politica del trasferimento	4039
1.4.10 Valutazione degli sviluppi del processo di trasferimento	4047
1.5 Legge sul trasferimento del traffico – La nuova normativa proposta	4051
1.5.1 Obiettivo della politica di trasferimento	4051
1.5.2 Obiettivo della legge sul trasferimento del traffico merci: 650 000 viaggi attraverso le Alpi entro 2 anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo	4053
1.5.3 Motivazione dell'obiettivo	4054
1.5.4 Risultati della procedura di consultazione relativa all'obiettivo di trasferimento	4056
1.5.5 Misure della futura politica di trasferimento	4057
1.5.6 La strategia di trasferimento prevista dalla legge sul trasferimento del traffico merci	4058
1.5.7 Misure per l'attuazione dell'obiettivo di trasferimento	4059

1.5.8 Vendita all'asta di diritti di transito – borsa dei transiti alpini	4061
1.5.9 Tassa sul transito alpino e aumento temporaneo della tassa complessiva sul transito	4067
1.5.10 Condizioni di lavoro nel trasporto di merci su strada e intensificazione dei controlli del traffico pesante	4069
1.5.11 Concorrenza e indennità nel traffico transalpino	4070
1.5.12 Ampliamento dell'offerta della strada viaggiante	4075
1.5.13 Garanzia di sufficienti capacità di terminali in Svizzera e all'estero	4081
1.5.14 Misure qualitative	4082
1.5.15 Effetti dell'applicazione della strategia di trasferimento della legge sul trasferimento del traffico merci	4083
1.5.16 Monitoraggio delle misure ed esame di misure supplementari	4089
1.5.17 Risultati della procedura di consultazione concernente tre varianti di strategia di trasferimento	4090
1.6 Legge sul trasporto di merci e legge federale sui binari di raccordo ferroviario – la nuova normativa proposta	4091
1.6.1 Situazione di partenza	4091
1.6.2 Elementi fondamentali del nuovo diritto del trasporto di merci	4092
1.6.3 Legge federale sui binari di raccordo	4093
1.6.4 Risultati della procedura di consultazione in merito temi concernenti il diritto dei trasporti e la legge sui binari di raccordo	4094
1.7 Contenuti della revisione della legge sulle ferrovie (Disposizioni sulla responsabilità)	4094
1.7.1 Situazione attuale	4095
1.7.2 Lavori di revisione	4099
1.7.3 La nuova normativa proposta	4100
1.7.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	4101
1.7.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	4103
1.7.6 Risultati della procedura di consultazione in merito alla revisione della responsabilità delle ferrovie	4104
1.8 Interventi parlamentari	4105
2 Commento ai singoli articoli	4105
2.1 Sistemática legislativa	4105
2.2 Legge sul trasferimento del traffico merci	4106
2.3 Legge federale concernente modifiche del diritto dei trasporti	4111
2.3.1 Legge sulle ferrovie (Lferr)	4112
2.3.2 Legge sui binari di raccordo ferroviario	4118
2.3.3 Legge sugli impianti a fune	4120
2.3.4 Legge sul trasporto di viaggiatori (art. 23)	4120
2.3.5 Legge sulla navigazione interna	4121
2.3.6 Legge sul trasporto di merci	4121
Sezione 3: Vigilanza, rimedi giuridici e disposizioni penali	4124
2.4 Decreto federale concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi	4124

3 Ripercussioni	4125
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	4125
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	4125
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	4126
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni	4126
3.2.1 Ripercussioni finanziarie	4126
3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	4127
3.3 Ripercussioni sull'economia nazionale	4127
3.3.1 Ripercussioni sul traffico su rotaia	4127
3.3.2 Ripercussioni sul traffico su strada	4127
3.3.3 Ripercussioni sul piano economico globale	4128
3.3.4 Ripercussioni macroeconomiche della revisione delle disposizioni sulla responsabilità	4128
3.4 Altre ripercussioni	4129
4 Programma di legislatura e piano finanziario	4130
5 Aspetti giuridici	4130
5.1 Costituzionalità e legalità	4130
5.1.1 Obiettivi della legge sul trasferimento del traffico merci	4130
5.1.2 Tassa sul transito alpino	4131
5.1.3 Borsa dei transiti alpini	4131
5.1.4 Diritto del trasporto di merci e legislazione sui binari di raccordo	4132
5.1.5 Diritto della responsabilità in ambito ferroviario	4132
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4132
5.3 Forma dell'atto	4133
5.4 Subordinazione al freno alle spese	4133
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	4133
Bibliografia	4134
Legge federale concernente il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (Disegno)	4135
Decreto federale concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi (Disegno)	4139
Legge federale concernente modifiche del diritto dei trasporti (Disegno)	4141

Messaggio

1 Grandi linee del progetto

Sono oggetto del presente progetto di legislazione il trasferimento del traffico merci transalpino, il diritto dei trasporti come pure la regolazione degli aspetti giuridici della responsabilità civile delle imprese ferroviarie. Dal punto di vista formale, il progetto comprende una nuova legge sul trasferimento del traffico merci, la revisione totale della legge sul trasporto di merci e una revisione parziale della legge sui binari di raccordo¹. Parallelamente sarà abrogata la legge federale sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera² e le disposizioni sulla responsabilità civile saranno integrate nella legge sulle ferrovie³ nell'ambito di una revisione parziale.

1.1 Situazione iniziale

Trasferimento del traffico merci pesante transalpino

Il trasferimento del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia è un tema prioritario della politica svizzera dei trasporti. Approvando il cosiddetto «articolo sulla protezione delle Alpi» (articolo 84 della Costituzione federale⁴), il Popolo svizzero ha chiaramente espresso la volontà di trasferire, nella misura del possibile, il traffico merci pesante attraverso le Alpi dalla strada alla rotaia. Codesta volontà popolare è stata confermata in occasione di altre votazioni.

La legge sul trasferimento del traffico⁵, in vigore dall'inizio del 2001, enuncia l'obiettivo. È limitata al 31 dicembre 2010 e incarica il Consiglio federale di sottoporre all'Assemblea federale, entro il 2006, una legge esecutiva dell'articolo sulla protezione delle Alpi. Tale compito è adempiuto con l'elaborazione del presente messaggio. L'obiettivo fissato dalla legge sul trasferimento del traffico è di 650 000 viaggi annui di automezzi pesanti nel traffico merci transalpino. Tale obiettivo deve essere raggiunto al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg (cioè nel 2009).

Dall'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e dall'attuazione delle misure collaterali di trasferimento, a fine 2006 i viaggi di automezzi pesanti nel trasporto di merci attraverso le Alpi sono stati ridotti di un buon 16 per cento rispetto all'anno di riferimento 2000. Nello stesso periodo, il traffico merci transalpino su rotaia è aumentato globalmente del 22 per cento e il traffico combinato di oltre il 66 per cento. Nel 2006, il 66 per cento delle merci è stato trasportato attraverso le Alpi su rotaia e il 34 per cento su strada. Il processo di trasferimento è in pieno svolgimento, ma il raggiungimento del suo obiettivo richiede misure supplementari e tempi più lunghi.

¹ RS 742.141.5

² RS 221.112.742

³ RS 742.101

⁴ RS 101

⁵ RS 740.1

La nuova legge sul trasferimento del traffico merci deve determinare l'obiettivo del trasferimento come pure i tempi e le misure per raggiungerlo. Deve prescrivere lo scadenziario della politica del trasferimento ed essere la pietra angolare della riuscita continuazione del processo di trasferimento.

I tre principali strumenti della politica svizzera del trasferimento sono attualmente:

- la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP);
- l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria (in particolare le due nuove gallerie di base del Lötschberg e del Gottardo [NFTA]);
- la liberalizzazione del traffico merci su rotaia e la concorrenza così generata tra diverse imprese di trasporto di merci per ferrovia mediante la riforma delle ferrovie.

Per appoggiare e/o accelerare il trasferimento sono messe in atto, sia sulla strada sia sulla rotaia, le seguenti misure collaterali:

- ordinazione e indennizzo del traffico combinato non accompagnato (TCNA)
- ordinazione del traffico combinato strada-rotaia (strada viaggiante o Rola) al Gottardo e al Lötschberg-Sempione
- investimenti a sostegno del traffico combinato interno ed estero (estensione delle capacità dei terminali)
- riduzione del prezzo dei tracciati
- incremento della produttività dell'infrastruttura e dell'esercizio della ferrovia
- rimborso forfetario della TTPCP per percorsi iniziali e finali nel traffico combinato
- intensificazione dei controlli del traffico pesante per garantire l'osservanza delle norme di circolazione stradale pertinenti
- gestione della mobilità per garantire la fluidità della circolazione stradale
- garanzia di condizioni di concorrenza eque nel settore dei trasporti su strada.

La legge sul trasferimento del traffico merci deve creare le basi per la continuazione delle misure di provata efficienza in atto, come pure per le misure supplementari necessarie al raggiungimento dell'obiettivo del trasferimento.

Legislazione sui binari di raccordo ferroviario

Nella legge sui binari di raccordo ferroviario si rende necessaria una messa a punto concettuale nel paesaggio ferroviario delineatosi dopo la riforma delle ferrovie. Si impongono altresì un adeguamento e una chiara regolazione delle disposizioni sulla responsabilità e sui rapporti giuridici degli operatori, in funzione delle esigenze del mercato.

Diritto in materia di trasporti di merci

La normativa sul trasporto di merci deve essere adeguata ai mutamenti della prassi in un clima di liberalizzazione. Ciò implica, in particolare, un potenziamento della libertà di contrarre delle parti e quindi un ravvicinamento al diritto contrattuale generale. È necessaria inoltre un'ampia concordanza con il diritto vigente in materia di trasporti internazionali.

Normativa sulla responsabilità civile delle imprese ferroviarie

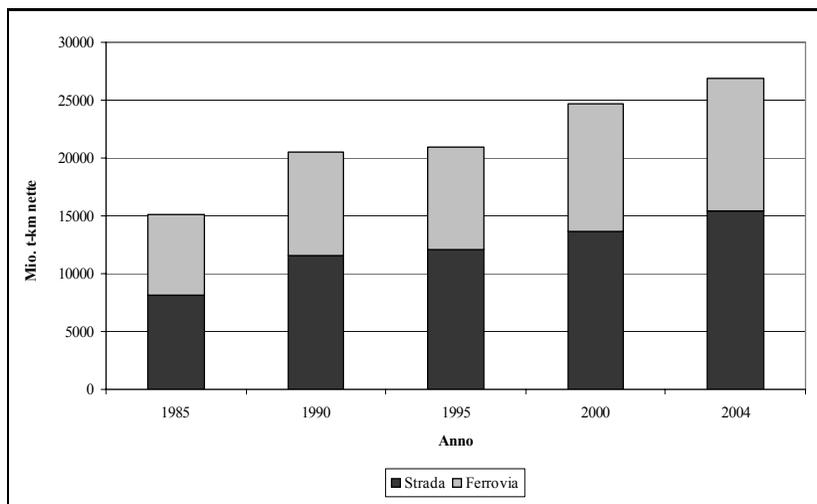
Si devono infine rafforzare le disposizioni sulla responsabilità civile delle imprese ferroviarie sotto il profilo degli indennizzi e dei risarcimenti, adeguandole ad altre norme analoghe.

1.2 Il progetto dal punto di vista della politica dei trasporti

L'importanza del traffico merci per l'economia svizzera è indiscussa. Il trasporto di merci su lunghe distanze consente la ripartizione geografica del lavoro e lo sfruttamento ottimale dei vantaggi delle diverse piazze. A tal fine, le condizioni quadro tecniche e politiche del traffico merci sono decisive.

1.2.1 Prestazioni nel traffico merci e nel traffico merci transalpino in Svizzera

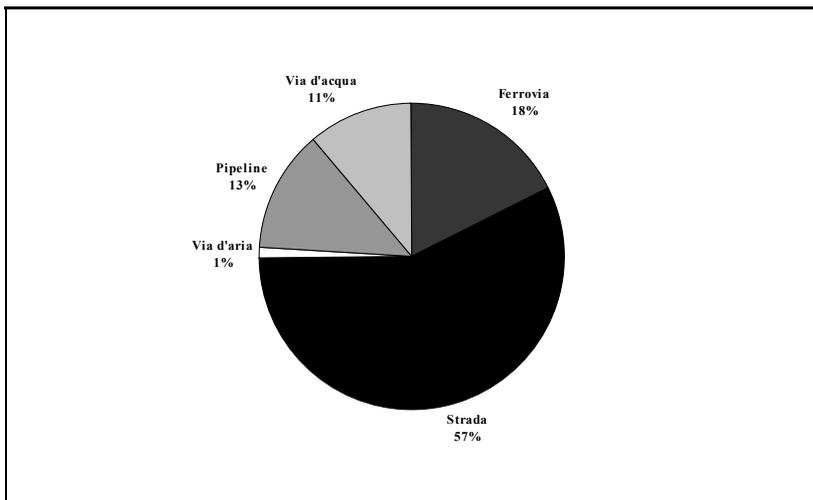
Il trasporto di merci su strada o su rotaia è di grande importanza in tutta la Svizzera. La figura qui appresso illustra le prestazioni del traffico merci in Svizzera negli ultimi due decenni e l'evoluzione delle aliquote percentuali del traffico su strada e su rotaia («modal split» o ripartizione modale)⁶:



⁶ BFS aktuell, Leistungen der Sachtransportfahrzeuge. Aktualisierte Zeitreihen bis 2005, novembre 2005

In sostanza nel corso dei due ultimi decenni le prestazioni di trasporto in Svizzera hanno conosciuto un aumento costante. La ripartizione modale è rimasta stabile, con oscillazioni tra il 40 e il 45 per cento circa nel traffico merci su rotaia. Nello stesso periodo, l'aliquota percentuale della rotaia nel traffico merci interno è stata del 22–25 per cento.

Nel settore dell'importazione/esportazione, particolarmente importante per l'economia esterna svizzera, il ruolo dei diversi vettori si presenta in maniera differente. Infatti – come dimostrato dalla figura qui appresso – oltre al traffico su strada e rotaia, assumono maggiore rilievo anche il trasporto per via d'acqua e per pipeline (aliquota in % del volume di importazioni e esportazioni)⁷, che riguardano principalmente le merci alla rinfusa (petrolio, gas, prodotti di oli minerali e via dicendo).

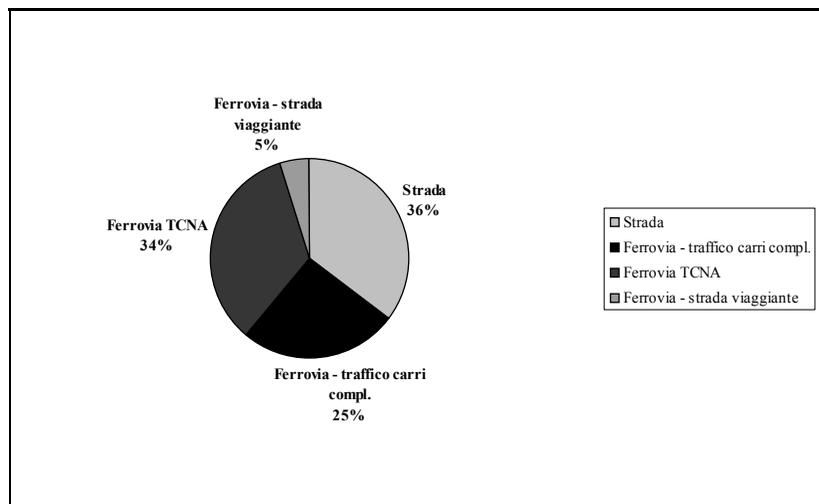


L'illustrazione dimostra che ogni vettore di trasporto contribuisce considerevolmente alla capacità di prestazioni dell'economia svizzera e attesta la varietà della ripartizione modale. Appare altresì una concorrenza intermodale per le diverse categorie di merci.

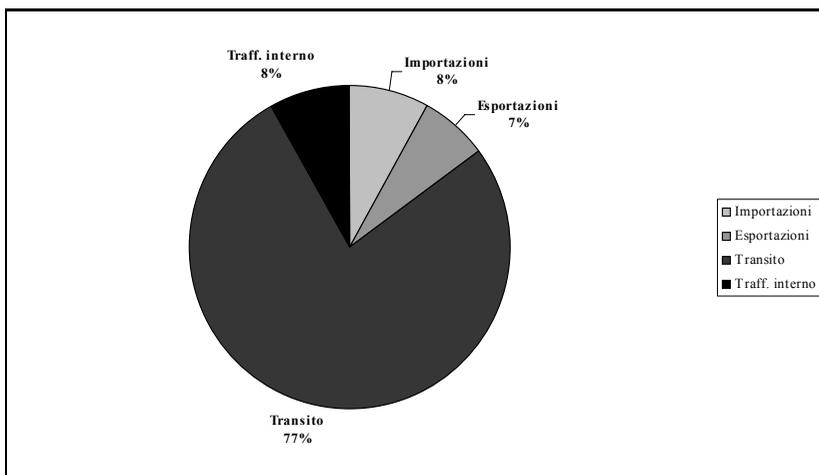
Ingenti quantità di merci sono state trasportate anche nel traffico transalpino. Questo traffico contribuisce grandemente al successo della ripartizione del lavoro in Europa. In ragione del mandato costituzionale del trasferimento, il traffico merci transalpino è al centro della politica dei trasporti. La suddivisione del traffico merci secondo i vettori di trasporti è quindi particolarmente interessante. Nel traffico merci su strada 1 180 000 veicoli pesanti hanno attraversato le Alpi nel 2006 contro 1 204 000 nel 2005. In base al peso netto in tonnellate – come illustrato nella figura qui appresso – la quota percentuale del traffico su strada, nel 2006, era del 34 per cento. Il 22 per cento delle merci ha attraversato le Alpi nel tradizionale traffico a carri completi, il

⁷ Cfr. la statistica del commercio esterno dell'Amministrazione federale delle dogane, «Einfuhr / Ausfuhr nach Hauptgruppen (NST/R-Kapitel) in francese o in tedesco, <http://www.ezv.admin.ch>. Data l'esiguità della rete interna delle idrovie, le prestazioni del settore sono altrettanto ridotte.

40 per cento nel traffico combinato non accompagnato (TCNA) e il 5 per cento tramite la strada viaggiante (Rola)⁸:



Secondo i modi di trasporto, il traffico merci attraverso le Alpi nel 2004 era così ripartito⁹:

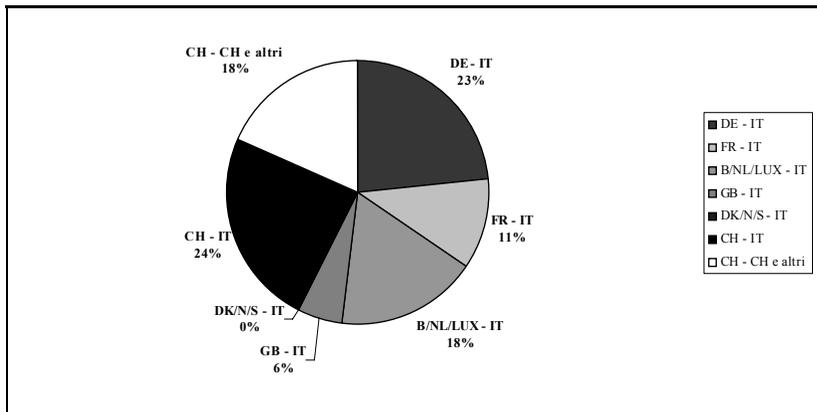


⁸ Ufficio federale dei trasporti, Güterverkehr durch die Schweizer Alpen 2006, Berna 2007.

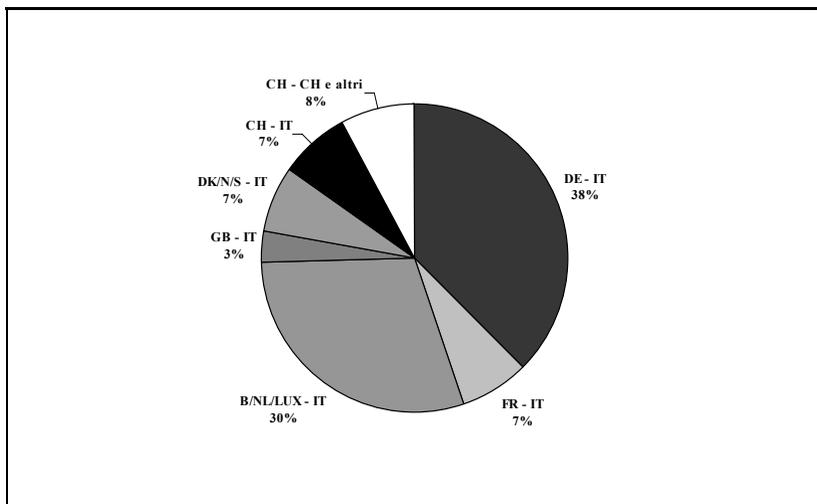
⁹ Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Alpenquerender Güterverkehr auf Strasse und Schiene 2004, Schlussbericht, Berna 2005.

Nel 2004 si sono potuti determinare i seguenti flussi di merci, suddivisi per vettore (strada e rotaia):

Traffico merci su strada



Traffico merci su rotaia



Dal paragone tra i flussi di merci nel traffico transalpino su strada e rotaia risulta che il trasporto di merci per ferrovia si è sviluppato soprattutto su lunghe distanze, in particolare per quanto concerne i trasporti tra Germania e Italia. Di non poca importanza sono anche i flussi di merci tra gli Stati del BENELUX e l'Italia. I trasporti di transito all'interno della Svizzera e gli scambi commerciali con l'Italia si svolgono invece, per la maggior parte, su strada.

1.2.2 **Articolo sulla protezione delle Alpi**

In seguito all'adozione, il 20 febbraio 2004, dell'articolo sulla protezione delle Alpi, la Confederazione è tenuta dal diritto costituzionale a proteggere la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. La cosiddetta «iniziativa delle Alpi» è stata lanciata in ragione del costante aumento del traffico pesante su strada attraverso le Alpi svizzere – in particolare al Gottardo. La disposizione transitoria dell'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 196 della Costituzione federale) prescrive che il trasferimento deve essere realizzato entro dieci anni.

Nell'aprile 1997, nel disegno di una legge esecutiva dell'articolo sulla protezione delle Alpi sottoposto a consultazione, il Consiglio federale ha formulato varie condizioni di cui si deve tenere conto nell'attuazione dell'iniziativa sulle Alpi. Fondamentale è il rispetto del principio di diritto internazionale di non discriminazione che impone la parità di trattamento tra automezzi pesanti nazionali e stranieri. Inoltre l'attuazione dell'iniziativa deve avvenire non mediante divieti bensì con l'ausilio di strumenti conformi all'economia di mercato – in particolare la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e grazie all'attrattiva dell'offerta ferroviaria.

1.2.3 **I progetti FTP**

Il 29 novembre 1998 il Popolo e i Cantoni hanno accettato il decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP)¹⁰, che disciplina il finanziamento dei quattro grandi progetti ferroviari (FERROVIA 2000, nuova ferrovia transalpina con gallerie di base attraverso il Lötschberg e il Gottardo [NFTA], raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità, risanamento fonico delle ferrovie svizzere).

Con il progetto concernente le modifiche del finanziamento dei progetti FTP (FINIS)¹¹, accettato dal Parlamento il 17 giugno 2005, vengono adeguati i meccanismi di finanziamento del Fondo per la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici. Da un lato non sono più concessi alle ferrovie nuovi mutui rimborsabili per il finanziamento dei progetti FTP; dall'altro, dal 1° gennaio 2005, i mutui rimborsabili remunerati a interessi di mercato già concessi sono trasformati in contributi a fondo perso del Fondo FTP. Di conseguenza, l'attuale limite di anticipo di 4,2 miliardi di franchi (base di prezzo: 1995) è stato portato provvisoriamente a 8,6 miliardi.

Tutti i progetti FTP che non sono avviati o definitivamente decisi devono essere riesaminati nell'ambito di una valutazione complessiva affidata nel 2005 dal Parlamento al nostro Consiglio. Tale riesame includerà anche altri grandi progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici non ancora finanziati. L'orizzonte di pianificazione è stato fissato al 2030. Il 4 aprile 2007 il nostro Consiglio ha aperto la procedura di consultazione sulla Panoramica sul Fondo per i grandi progetti ferroviari (Panoramica FTP).

¹⁰ Cfr. Messaggio sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, FF 1996 IV 551.

¹¹ FF 2004 4695

La NFTA e il trasferimento del traffico

Con i grandi progetti ferroviari sono allestite le infrastrutture ferroviarie necessarie al raggiungimento degli obiettivi del trasferimento: la rete della BLS Lötschbergbahn SA è estesa mediante la nuova galleria di base del Lötschberg, compresi i collegamenti alle linee esistenti. La rete delle Ferrovie federali svizzere deve essere ampliata con le gallerie di base del Gottardo e del Ceneri, compresi i collegamenti alle linee esistenti. Stando ai dati attuali, la messa in servizio commerciale del Gottardo è prevista per il 2016.

La NFTA migliora le condizioni di produzione nel traffico merci su rotaia, in particolare per gli aspetti seguenti:

- tracciati ad alto valore qualitativo con tempi di percorrenza ridotti consentono alle imprese ferroviarie di limitare l'impiego di materiale rotabile e le prestazioni del personale;
- sull'asse del Gottardo possono essere sfruttati i vantaggi di una tratta pianeggiante, non essendo necessari i mezzi di trazione per le salite. Questa possibilità è inferiore sull'asse del Lötschberg in ragione dei percorsi in salita restanti;
- la moderna infrastruttura contribuisce alla maggiore affidabilità dei trasporti, permettendo di ridurre i ritardi.

I miglioramenti qualitativi e le riduzioni dei costi si ripercuotono positivamente sul trasferimento:

- migliori prestazioni di trasporto sono offerte a prezzi inferiori. Grazie a più ampi margini di manovra nella fissazione dei prezzi, le imprese ferroviarie possono offrire alle imprese di spedizione incentivi per i trasporti multipli.
- trasporti affidabili e rapidi rispondono ai bisogni di una ripartizione del lavoro secondo elevate esigenze logistiche (per esempio, produzione just-in-time). Il miglioramento della qualità dei tracciati può suscitare maggiore disponibilità al pagamento presso le imprese di spedizione e allargare la cerchia della clientela.

Nel traffico merci, la disponibilità e la qualità dei tracciati dipendono tuttavia anche dall'offerta nel traffico viaggiatori:

- la quantità di tracciati disponibili è limitata. L'aumento del traffico viaggiatori riduce il numero di tracciati che possono essere adibiti al traffico merci, con ripercussioni dirette sulle sue possibilità di crescita lungo i principali assi di transito, e quindi, anche sul potenziale del trasferimento;
- i treni adibiti al trasporto dei viaggiatori e i treni merci viaggiano a velocità differenti. Queste differenze diminuiscono la capacità dei tracciati.

La soluzione di questo conflitto di interessi dipende in gran parte dall'ordine delle priorità e dallo sfruttamento efficiente del margine di manovra operativo. Secondo l'articolo 9a capoverso 2 della legge sulle ferrovie (LFerr)¹², nell'accordare l'accesso alla rete è data priorità al traffico viaggiatori cadenzato, per cui, nella pianificazione dei tracciati come pure a livello di gestione si deve tenere conto, in primo luogo, delle sue esigenze. Nell'ambito dell'allestimento dell'orario sugli assi

¹² RS 742.101

ferroviari di transito una pianificazione integrata e una coordinazione flessibile delle priorità da parte dei gestori dell'infrastruttura consentono di risolvere la questione.

1.2.4 Riforma delle ferrovie

Contenuti

La riforma delle ferrovie è una parte importante della politica svizzera dei trasporti. Deve essere intesa come processo volto all'adeguamento delle strutture storiche del trasporto ferroviario alle condizioni odierne. Sono così creati i principali requisiti per consentire al trasporto ferroviario di acquisire parti del mercato svizzero.

La prima fase della riforma delle ferrovie è entrata in vigore il 1° gennaio 1999. Comprende, oltre alla separazione contabile e organizzativa tra infrastruttura e traffico e all'introduzione generale del principio di ordinazione per i contributi d'esercizio, anche disposizioni sull'accesso alla rete e sulla liberalizzazione del traffico merci su rotaia.

Per i prossimi anni sono previste nuove fasi della riforma che interessano il traffico merci su rotaia nei seguenti aspetti:

- la legge federale sul trasporto pubblico¹³ diventa legge sul trasporto di merci (LTM). Tutti gli articoli sul traffico viaggiatori sono integrati nella legge sul trasporto viaggiatori (LTV)¹⁴. Sotto il profilo materiale, per quanto concerne il traffico merci, le modifiche sono di scarsa entità. Il nostro Consiglio ha sottoposto all'Assemblea federale un messaggio aggiuntivo concernente la riforma delle ferrovie²¹⁵.
- l'accesso indiscriminato alla rete deve continuare ad essere garantito per lo svolgimento possibilmente privo di impedimenti del traffico merci su rotaia tra la Svizzera e gli Stati limitrofi. Finora l'accesso indiscriminato alla rete mediante la separazione contabile e organizzativa tra infrastruttura e traffico era assicurato da una commissione di ricorso indipendente.
- la legge sulle ferrovie¹⁶ deve essere armonizzata con le direttive UE in materia di interoperatività. I treni devono poter transitare senza impedimenti ai confini nazionali. La costruzione di ferrovie e la produzione del relativo materiale devono essere agevolate mediante l'uniformazione e il riconoscimento reciproco delle procedure di controllo.

Effetti dell'apertura del mercato del traffico merci su rotaia sul trasferimento ...

La liberalizzazione apre alle forze che reggono il mercato il traffico merci su rotaia. Il principio del libero accesso consente a un'impresa ferroviaria di utilizzare la rete di un'altra. Grazie alle disposizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri, anche le imprese estere sono libere di accedere alla rete svizzera.

¹³ RS 742.40

¹⁴ RS 744.10

¹⁵ FF 2007 2457

¹⁶ RS 742.101

L'apertura del mercato consente agli operatori la libera scelta del partner contrattuale per l'esecuzione del trasporto. Ciò ha provocato una profonda ristrutturazione e il consolidamento del mercato del traffico merci su rotaia. Tutte le imprese attive sul mercato subiscono la duplice pressione dell'incremento dell'efficienza e della riduzione dei costi. Ne derivano processi di ristrutturazione e di raggruppamento a tutti i livelli della catena del valore aggiunto nel settore dei trasporti. Da un lato si tende alla riduzione dei costi di produzione per poter proporre offerte più vantaggiose agli operatori del mercato. Dall'altro cresce anche la pressione per un miglioramento qualitativo (affidabilità, puntualità). Infine la concorrenza tra ferrovie consolida la competitività delle imprese rispetto alla strada.

... nel traffico nord-sud

Nel traffico merci transalpino la liberalizzazione ha causato cambiamenti strutturali e delle condizioni del mercato. Molti operatori commerciali applicano ormai nuovi modelli:

- *fornitura logistica completa*: offerta di logistica e trasporto da parte di un solo operatore lungo tutta la catena del valore aggiunto;
- *offerta di trazione unitaria in associazione*: formazione di associazioni per una prestazione mirata uniforme di trasporto ferroviario. Ciò consente costi minimi di impiego del materiale rotabile e delle automotrici. Nel transito transalpino l'offerta di trazione unitaria riguarda, in genere, l'asse centrale transalpino tra l'Italia settentrionale e la regione Reno-Rodano e/o i porti del mare del Nord;
- *nuove società di trazione che gestiscono una linea unica*: piccole imprese ferroviarie che cercano di affermarsi anche sugli assi transalpini. Per lo più l'offerta di questi operatori si limita a «semplici» trasporti su un intero treno o a navette nel traffico combinato (collegamenti regolari all'interno di una rete del traffico combinato).

I processi di ristrutturazione e di concentrazione nel mercato del trasporto di merci per ferrovia sono indispensabili alla realizzazione di progressi di efficienza. Questo processo deve essere considerato come un presupposto della politica del trasferimento ed essere valutato positivamente. È probabile che già a media scadenza le imprese in grado di affermarsi sul mercato siano poco numerose, ma anche tra pochi operatori la concorrenza può essere assai vivace.

Il «vecchio» modello di trasportatori che si succedevano nel trasporto del carico, secondo il quale al confine la conduzione passava all'impresa di ferrovia nazionale e che comportava quindi, per l'impresa di spedizione, diversi partner contrattuali è gradualmente sostituito dal «nuovo» modello di un trasportatore principale con subappaltatori. Così un solo partner contrattuale (una ferrovia merci) assume la responsabilità del trasporto lungo tutto il percorso e gestisce i rapporti con clienti e fornitori. Ciò genera, non da ultimo, una maggiore competitività tra le diverse imprese ferroviarie che operano sullo stesso percorso.

Conto tenuto delle modifiche intervenute nella ripartizione delle parti del mercato, la situazione attuale del traffico merci transalpino attesta la vivacità della concorrenza. Nel 2006, già sei imprese di trazione hanno esteso la loro attività agli assi di transito transalpino svizzeri. Sono in genere imprese estere riunite in diverse associazioni (ad eccezione del nuovo modello FFS Cargo: produzione propria in collaborazione con filiali estere).

... nel mercato interno

In linea di massima anche il mercato del trasporto a carro completo (traffico merci convenzionale) è aperto a terzi, cioè a imprese ferroviarie con sede in Svizzera. Sotto il profilo dei costi, tuttavia, i vantaggi risultanti dall'associazione di trasporti di questo tipo non lasciano supporre che in questo settore possano coesistere sistemi paralleli e concorrenziali.

La chiave di volta del traffico merci interno svizzero è il sistema di trasporti a carro completo offerto da FFS Cargo. I carri merci sono raccolti per unità o in gruppo dagli oltre 300 punti di consegna e dai binari di raccordo ad essi collegati, riuniti in stazioni di smistamento e trasportati a destinazione. Per lo più, il traffico si svolge nottetempo. Il trasporto avviene, in parte, anche in collaborazione con altre imprese ferroviarie. Secondo l'articolo 6 lettera b della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per il periodo 2007–2010¹⁷, nel traffico a carro completo FFS Cargo «predispone nell'ambito di un esercizio autonomo dal profilo economico un'offerta estesa al territorio nazionale».

Nel trasporto a treno completo la situazione si presenta in maniera diversa. Poiché un treno intero è trasportato dal mittente al destinatario senza attività di raccolta e smistamento, è possibile una produzione a prezzo vantaggioso. L'accesso al mercato è quindi relativamente facile. Oltre alla FFS Cargo, sono attive, in questo segmento del mercato interno svizzero, anche altre imprese ferroviarie.

1.2.5 L'Accordo sui trasporti terrestri con la Comunità europea

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia¹⁸ (qui appresso «Accordo sui trasporti terrestri») è stato stipulato il 21 giugno 1999 ed è entrato in vigore il 1° giugno 2002. Garantisce in maniera vincolante la politica svizzera del trasferimento nei confronti dell'UE. Consente così l'attuazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi. Migliora inoltre l'accesso al mercato per il traffico su rotaia e su strada e costituisce la base di una politica coordinata per la protezione delle regioni alpine. L'introduzione progressiva del limite di 40 tonnellate per gli automezzi adibiti al trasporto delle merci congiuntamente alla riscossione e al progressivo aumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) sono parti integranti dell'Accordo.

L'Accordo sui trasporti terrestri poggia sui principi generali della reciprocità, della libera scelta del vettore di trasporti e della non discriminazione (art. 1), a cui si aggiunge l'obbligo di non introdurre in maniera unilaterale limiti quantitativi. I margini di manovra nell'interpretazione di tali principi si evincono dalle disposizioni sull'evoluzione del diritto (art. 52).

Regolamentazione dettagliata della TTPCP

I principi del calcolo della TTPCP sono fissati nell'Accordo sui trasporti terrestri. Introdotta nel 2001, la TTPCP è stata differenziata in funzione delle tre categorie di

¹⁷ FF 2006 9001

¹⁸ RS 0.740.72

emissioni allora esistenti (EURO 0, EURO 1, EURO 2/3). Sulla base di un percorso di riferimento (transito da Basilea a Chiasso – 300 km) per automezzi da 34 tonnellate nel periodo 2001–2004 e da 40 tonnellate dal 2005, le Parti hanno così fissato le tariffe:

Categoria di tassa	Tariffa fino al 31.12.2004		Tariffa dal 1.1.2005	
	Classe EURO	Cent. per t / km	Classe EURO	Cent. per t / km
I	0	2.0	0 e 1	2.88
II	1	1.68	2	2.52
III	2, 3 o oltre	1.42	3, 4 o oltre	2.15

Per i percorsi di riferimento sono stati fissati i seguenti valori:

Categoria di tassa	Tariffa fino al 31.12.2004		Tariffa dal 1.1.2005	
	Classe EURO	Prezzo del percorso di riferimenti in CHF	Classe EURO	Prezzo del percorso di riferimenti in CHF
I	0	205	0 e 1	346
II	1	172	2	302
III	2, 3 o oltre	145	3, 4 o oltre	258

La base di calcolo per le tariffe della terza fase della TTPCP, dal momento dall'apertura della galleria di base del Lötschberg ma al più tardi dal 2008, è una media ponderata di 325 franchi per un automezzo di 40 tonnellate su un percorso di 300 km al prezzo massimo di 380 franchi (categoria di tassa I). L'attribuzione concreta sarà concordata con l'UE entro la metà del 2007.

L'Accordo sui trasporti terrestri prevede che una parte delle tariffe svizzere può essere costituita da pedaggi per l'uso delle infrastrutture speciali alpine (art. 40 para. 5). È tuttavia escluso un aumento del prezzo totale dei percorsi di riferimento. Si è quindi rinunciato a priori all'introduzione di un simile pedaggio o tassa sul transito alpino. Secondo l'Accordo, qualora fosse percepita una tassa sul transito alpino, la TTPCP, riscossa su tutto il territorio nazionale, dovrebbe essere diminuita in maniera corrispondente per evitare effetti di trasferimento supplementari. È invece immaginabile, ai sensi dell'articolo 46 dell'Accordo, un aumento temporaneo delle tariffe massime menzionate per l'attuazione di misure di protezione unilaterali. A tale fine mancava, finora, una base legale nel diritto interno, che è creata con il presente progetto.

Norme e condizioni di ammissione alla circolazione stradale

Uno dei punti chiave dell'Accordo è l'armonizzazione della circolazione stradale tra in Svizzera e nell'UE. Le norme e le condizioni di ammissione sono equiparate. Per esempio, in Svizzera il peso massimo degli automezzi pesanti è stato portato a 34 tonnellate nel 2001 e a 40 agli inizi del 2005.

Nel periodo di transizione dal 2001 al 2004 la Svizzera aveva già accordato all'UE (contro pagamento) contingenti per camion di 40 tonnellate. Ai trasportatori svizzeri è stato concesso, in sostanza, lo stesso numero di contingenti di 40 tonnellate. Nel traffico interno vigeva una speciale normativa dei contingenti.

Nell'articolo 15 dell'Accordo, la Comunità europea riconosce il divieto di circolare la notte e la domenica disposto dalla normativa svizzera.

Misure collaterali

L'Accordo sui trasporti terrestri sancisce altresì a livello internazionale la garanzia delle misure collaterali della politica del trasferimento. Per assicurare la competitività dell'offerta ferroviaria, in particolare nel traffico combinato, l'articolo 35 dell'Accordo prevede la possibilità di sostenere finanziariamente gli investimenti in infrastruttura ferroviaria, terminali e materiale rotabile del traffico combinato come pure i costi d'esercizio scoperti del traffico combinato transalpino.

Effetti dell'Accordo sui trasporti terrestri sul trasferimento del traffico

Incoraggiando una concorrenza leale tra strada e rotaia si deve produrre una ripartizione del lavoro equilibrata tra i due modi di trasporto. Nell'ottica della politica svizzera dei trasporti è questa la finalità della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Questo obiettivo è dunque adottato dall'Accordo sui trasporti terrestri e, in sostanza, dalla CE.

Con la TTPCP, il traffico pesante copre i costi effettivamente generati. Chiunque compie più percorsi o utilizza automezzi particolarmente dannosi per l'ambiente paga una tassa più elevata. L'aumento considerevole dei costi del traffico merci su strada produce incentivi economici a favore del trasferimento alla rotaia. La TTPCP è percepita su tutto il territorio nazionale e non è discriminatoria, perché pagata dagli automezzi svizzeri come da quelli esteri.

La TTPCP non basta ad assorbire completamente tutti i costi esterni. La riscossione di un medesimo importo su tutte le strade, in particolare, tiene solo parzialmente conto della vulnerabilità della regione alpina e del danno più grave arrecato dal traffico merci su strada.

Per quanto concerne l'accesso al mercato e l'armonizzazione internazionale, le condizioni quadro del traffico merci su rotaia e su strada presentano ancora numerose differenze. L'Accordo sui trasporti terrestri ha dato il via a un'ulteriore armonizzazione: quella dell'accesso al mercato nel traffico merci su strada. Contemporaneamente si è avviata anche l'apertura del mercato nel traffico merci su rotaia.

Con l'introduzione e l'aumento della TTPCP è stato progressivamente portato a 40 tonnellate anche il limite di peso dei camion. A livello di produzione, ciò ha provocato una serie di reazioni a catena nel traffico merci su strada: l'aumento del peso limite ha provocato un maggiore impiego di automezzi di 34 e 40 tonnellate con ripercussioni sulla produttività e, rispettivamente, un aumento del tonnellaggio netto. Questo effetto è rafforzato dall'aumento della TTPCP, che a sua volta costituisce un incitamento allo sfruttamento del potenziale di carico. Le stesse prestazioni di trasporto sono così fornite con un minor numero di viaggi.

1.2.6 Legge sul trasferimento del traffico

La legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (legge sul trasferimento del traffico)¹⁹ precisa l'obiettivo del trasferimento enunciato nell'articolo sulla protezione delle Alpi: due anni dopo l'inaugurazione della galleria di base del Lötschberg, ma al più tardi nel 2009, il flusso del traffico pesante attraverso le Alpi svizzere non deve superare 650 000 unità.

I principali strumenti del trasferimento sono:

- l'introduzione su tutto il territorio nazionale della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) secondo la legge sul traffico pesante²⁰;
- l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, in particolare la costruzione delle due gallerie di base della NFTA (Gottardo e Lötschberg), conformemente ai progetti FTP;
- la riforma delle ferrovie.

A sostegno del processo di trasferimento, la legge sul trasferimento del traffico prevede che questi strumenti siano affiancati da misure collaterali a livello di strada e rotaia. Le misure hanno diverse finalità:

- attuazione coerente delle prescrizioni (di sicurezza) nel settore stradale;
- miglioramento delle condizioni quadro per le ferrovie;
- incremento della produttività delle imprese ferroviarie;
- potenziamento del trasferimento durante il periodo di transizione fino all'introduzione della TTPCP completa, rispettivamente fino alla messa in servizio della galleria di base del Lötschberg.

Per il periodo 2001–2010 il finanziamento delle misure collaterali è stato assicurato dal decreto federale del 28 settembre 1999 concernente un credito quadro per un totale di 2,85 miliardi di franchi per il promovimento del trasporto delle merci per ferrovia. Il decreto stabilisce che, con l'entrata in vigore della TTPCP e la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg, come pure con il raggiungimento dell'obiettivo del trasferimento, il contributo annuo sarà ridotto progressivamente al livello precedente l'entrata in vigore della legge sul trasferimento del traffico.

In osservanza dell'articolo 7 della legge sul trasferimento del traffico, entro il 2006 il nostro Consiglio doveva sottoporre all'Assemblea federale un messaggio concernente una legge d'esecuzione dell'articolo 84 della Costituzione federale. Con il progetto di legge sul trasferimento del traffico merci questo compito è adempiuto e la vigente legge sul trasferimento del traffico, limitata fino al 2010, abrogata.

¹⁹ RS 740.1. Il messaggio del 23 giugno 1999 sulla legge sul trasferimento del traffico è parte integrante del messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, FF 1999 5092. Cfr. in particolare pag. 5261 segg.

²⁰ RS 641.81

1.2.7 Piano settoriale dei trasporti

Secondo l'articolo 2 della legge federale del 22 giugno 1979²¹ sulla pianificazione del territorio (LPT), la Confederazione è tenuta ad elaborare e coordinare le pianificazioni con incidenza sul territorio e sull'ambiente; lo strumento a tale scopo è il piano settoriale di cui all'articolo 13 LPT. Il piano settoriale dei trasporti²², approvato dal nostro Consiglio il 26 aprile 2006, indica gli obiettivi, i principi e le priorità che ci ispirano nell'adempimento dei compiti di organizzazione del territorio nell'ambito dei trasporti e le conclusioni che ne derivano per la pianificazione dei modi di trasporto. Gli obiettivi sono una politica delle infrastrutture sostenibile nell'ambito del traffico ferroviario, dei trasporti pubblici e del traffico stradale come pure la determinazione delle principali condizioni quadro in materia di pianificazione delle offerte nel settore dei trasporti pubblici e dell'ulteriore sviluppo della rete stradale. L'attuazione del piano settoriale incombe al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

1.2.8 Gestione del traffico stradale nel corridoio nord-sud

Il 24 ottobre 2001, dopo la morte di undici persone nell'incendio provocato da un grave incidente tra automezzi pesanti, la galleria stradale del Gottardo è stata chiusa. Dalla sua riapertura, per ragioni di sicurezza, sull'asse del Gottardo vige uno speciale regime di traffico. Da gennaio a settembre 2002, al Gottardo e al San Bernardino, è stato in vigore un sistema di dosaggio del traffico (traffico a senso unico alternato, distanza minima). A fine settembre 2002 è subentrato un sistema a contagocce per consentire la circolazione nei due sensi: con questo sistema ogni automezzo pesante è immesso nel tunnel da solo. Il numero degli automezzi pesanti che percorrono la galleria del Gottardo è controllato in maniera flessibile in una fascia da 60 a 150 veicoli all'ora nelle due direzioni. Il volume complessivo di veicoli è limitato a 1000 unità per direzione e per ora; un automezzo pesante corrisponde a tre unità.

A titolo complementare può essere decisa la «fase rossa». In caso di superamento della capacità giornaliera massima determinata in funzione della sicurezza e in caso di congestione o di ingorghi, il traffico è fermato già alla frontiera o deviato su percorsi alternativi. Con la riapertura della galleria del Gottardo nei due sensi, si sono introdotte facilitazioni per una parte del traffico pesante interno, tenendo conto dei bisogni specifici della Svizzera meridionale (precedenza ai trasporti nazionali attraverso le Alpi, detti trasporti «S»).

La gravità dell'incidente e la portata dei provvedimenti presi evidenziano l'importanza della sicurezza sugli assi di transito transalpino. Maggiore sicurezza significa protezione della vita umana, ma anche mantenimento del buon funzionamento del traffico di transito. Al fine di garantire gli standard di sicurezza si deve quindi perseguire sistematicamente, mediante le misure stradali della politica del trasferimento, un ulteriore miglioramento della gestione delle capacità.

²¹ RS 700

²² http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/de/attachments/4837/8415/2523/Sachplan_d.pdf

1.2.9 Semplificazione del traffico merci transfrontaliero

Sulla rotaia, in Svizzera, la maggior parte delle prestazioni riguarda il traffico d'importazione/esportazione o quello di transito. Lo svolgimento senza perturbamenti del traffico transfrontaliero è quindi decisivo per il buon funzionamento del traffico merci su rotaia. Sotto il profilo aziendale, organizzativo e tecnico, le frontiere nazionali continuano ad avere un ruolo importante. Di conseguenza, la semplificazione delle procedure e la diminuzione delle interfacce tra i gestori dell'infrastruttura e i diversi sistemi ferroviari sono indispensabili alla riuscita della politica del trasferimento.

Trasponendo le direttive UE sull'interoperatività nell'ambito della futura configurazione delle condizioni quadro del mercato ferroviario, si creano, a livello tecnico, i presupposti dello sfruttamento efficiente delle linee ferroviarie svizzere.

Nel traffico transfrontaliero si osserva un impegno internazionale per il miglioramento della qualità. Poggiando su un'analisi dei principali punti deboli del corridoio nord-sud, è attuato, in stretta collaborazione tra Germania, Italia, Paesi Bassi e Svizzera, un pacchetto di misure che comprende, tra l'altro, anche una semplificazione delle formalità doganali e una riduzione dei tempi di sosta alla frontiera. Le amministrazioni doganali dei quattro Paesi hanno concordato una nuova procedura che tiene maggiormente conto delle esigenze della liberalizzazione del traffico ferroviario per quanto riguarda il transito delle merci comunitarie in Svizzera. È così assicurato il trattamento uniforme di tutto il traffico di transito da parte delle autorità doganali. Si intende inoltre rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra i gestori delle infrastrutture dei singoli Paesi nell'allestimento dell'orario e nella realizzazione degli ampliamenti della capacità previsti, come pure nell'ambito di un programma coordinato di miglioramento della puntualità nel traffico merci internazionale. Nella scia di queste misure, i ministri dei trasporti dei quattro Paesi hanno compiuto un altro passo verso l'armonizzazione del traffico merci transfrontaliero firmando una dichiarazione d'intenti che riafferma la loro volontà di equipaggiare il corridoio del traffico merci tra Rotterdam e Genova con il sistema di sicurezza dei treni ETCS. In seguito, una dichiarazione d'intenti analoga è stata firmata dai ministri dei trasporti di Belgio, Lussemburgo, Francia e Svizzera anche per il corridoio Anversa-Basilea/Lione.

Con le modifiche della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), e soprattutto con la legislazione per il trasporto delle merci per ferrovia (CIM), le disposizioni internazionali sono adeguate alle esigenze dell'apertura del mercato e alla normativa della CE. L'applicazione della CIM è obbligatoria per tutti i contratti di trasporto ferroviario di merci contro pagamento allorché il luogo di accettazione e il luogo di consegna si trovano in due Paesi membri dell'OTIF. La nuova convenzione è entrata in vigore il 1° luglio 2006, dopo la ratifica da parte di due terzi degli Stati membri. La Svizzera l'aveva ratificata già il 7 maggio 2002.

Imputazione dei costi delle infrastrutture

In materia di trasporti su strada è rilevante la direttiva 1999/62/CE²³ sulla tassazione a carico di automezzi pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'utilizzazione di alcune infrastrutture, che consente agli Stati membri di mantenere e/o introdurre pedaggi e diritti d'utenza per l'utilizzazione di autostrade e altre strade a più corsie, ponti, gallerie o valichi di montagna. Il pedaggio medio è calcolato in base ai costi di costruzione, gestione e ampliamento della rete stradale interessata; è ammissibile una differenziazione in funzione della categoria di emissioni del veicolo o degli orari.

Il 27 marzo 2006 il Consiglio dei ministri dei trasporti ha adottato una direttiva 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006 che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti per l'uso di alcune infrastrutture²⁴. Dal 2012 la nuova direttiva sarà applicata, con poche eccezioni, anche agli autoveicoli con un peso totale compreso tra 3,5 e 12 tonnellate (nella forma attuale, la direttiva si applica soltanto agli autoveicoli con peso superiore a 12 tonnellate). Gli Stati membri sono tenuti ad ottemperare alla direttiva entro due anni dalla sua entrata in vigore.

La nuova direttiva definisce regole uniformi per il calcolo dei pedaggi e dei diritti di utenza applicabili alle strade della rete transeuropea e prevede per gli Stati membri la possibilità di percepire diritti di utenza o pedaggi anche su strade che non fanno parte di tale rete, per esempio strade parallele, al fine di regolare il volume del traffico. Gli Stati membri sono tuttavia liberi anche di riscuotere diritti d'utenza o pedaggi soltanto su alcuni tratti della rete stradale transeuropea o di non riscuoterli affatto.

Nell'intento di ridurre il volume del traffico e l'impatto ambientale, la direttiva consente altresì agli Stati membri di differenziare i pedaggi in funzione della classe di emissione del veicolo, dell'entità del danno occasionato, del luogo e dell'ora o del sovraccarico degli assi. Su determinate strade nelle regioni di montagna è ammessa la riscossione di pedaggi supplementari: il ricavato è utilizzato per il finanziamento di infrastrutture alternative.

La direttiva contiene pure una nuova definizione del concetto di «costi di costruzione», di cui occorre tenere conto nel calcolo dei pedaggi, nonché precisazioni sull'importo dei ribassi accordati per utenza frequente.

Nell'insieme, la nuova direttiva definisce il margine di manovra degli Stati limitrofi dell'UE nell'allestimento di misure speciali in ambito stradale e include importanti elementi della politica svizzera dei trasporti (importo dei pedaggi in funzione della distanza, integrazione dei costi esterni, introduzione generalizzata, finanziamento trasversale delle infrastrutture dei vettori rispettosi dell'ambiente).

²³ GU L 187 del 20.7.1999, pag. 42.

²⁴ GU L 157 del 9.6.2006, pag. 8.

Ripartizione modale

Nel libro bianco «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte»²⁵, la Commissione europea ha ridefinito il ruolo dei vettori di trasporti, la lotta contro la mancanza di capacità dell'infrastruttura e la prospettiva degli utenti, ponendoli al centro della politica dei trasporti, mentre la presa in considerazione degli effetti della globalizzazione è stata indicata quale asse prioritario. Gli obiettivi così fissati devono essere attuati mediante ben 60 misure singole. Alcune di queste rivestono grande importanza per la Svizzera perché sono in sintonia con i nostri obiettivi in materia: la creazione di condizioni di concorrenza non discriminatorie tra i modi di trasporto, il ravvicinamento alla verità dei costi, l'introduzione di strumenti d'imposizione in funzione della regione con possibilità di reinvestimento dei proventi nell'infrastruttura di altri vettori come pure il proseguimento della liberalizzazione nel settore ferroviario mediante la creazione di una rete prioritaria per il traffico merci finalizzata al potenziamento del trasferimento dalla strada alla rotaia.

Nel 2006, nell'ambito del cosiddetto riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti: «Mantenere l'Europa in movimento – una mobilità sostenibile per il nostro continente»²⁶, la Commissione UE ha tracciato un bilancio delle misure attuate e ha presentato un aggiornamento di quelle ancora da attuare. L'esperienza fatta dal 2001 ha dimostrato che gli ambiziosi obiettivi di politica dei trasporti non possono essere raggiunti grazie a semplici scorciatoie. Perciò gli strumenti di attuazione devono essere differenziati. Per adempiere gli obiettivi di una mobilità sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, tutti i vettori di trasporti devono poter sfruttare a fondo le loro capacità. Nel settore della logistica si parla tra l'altro anche di co-modalità, che, in definitiva, va intesa come intermodalità secondo le caratteristiche di ciascun vettore. Non si deroga agli obiettivi originali. Dall'ammissione che erano molto ambiziosi è emersa la convinzione che gli strumenti di attuazione devono poggiare su un ampio sostegno. L'allargamento dell'UE conferisce alla politica dei trasporti una dimensione continentale. Appaiono nuovi e più numerosi corridoi. A polarizzare l'attenzione non è più soltanto l'asse Nord-Sud bensì anche il traffico Est-Ovest.

Nelle regioni particolarmente vulnerabili sotto il profilo ambientale, oltre alla tariffazione secondo il principio dell'imputazione dei costi delle infrastrutture, devono essere applicati altri metodi di attribuzione delle capacità (sistemi di remunerazione «intelligenti»). In proposito si evoca chiaramente il commercio dei diritti di transito sul modello della borsa dei transiti alpini (cfr. n. 1.5.8).

Misure in ambito stradale

L'introduzione di pedaggi contribuisce alla verità dei costi nel traffico e costituisce quindi uno strumento particolarmente efficace per garantire condizioni di concorrenza leale tra i diversi vettori. Ciò a sua volta favorisce il trasferimento del trasporto di merci dalla strada a altri modi di trasporto. Negli ultimi anni, un certo numero di Paesi vicini, fra cui la Germania e l'Austria, ha colto l'occasione per aumentare il prezzo dell'utenza dell'infrastruttura da parte del traffico pesante, applicando così nell'UE il principio dell'imputazione dei costi dell'infrastruttura.

²⁵ http://ec.europa.eu/transport/white_paper/documents/doc/lb_texte_complet_it.pdf

²⁶ http://ec.europa.eu/transport/policy_review/doc/com_2006_0314_transport_policy_review_it.pdf.

Misure di incentivazione del traffico merci su rotaia

Con l'approvazione del secondo pacchetto ferroviario e l'elaborazione del terzo, i principali aspetti del trasporto di merci – apertura completa dei mercati (cabotaggio), armonizzazione delle prescrizioni di sicurezza e delle certificazioni e esigenze di qualità – sono in primo piano. Un'eventuale trasposizione dei contenuti del nuovo pacchetto ferroviario dell'UE da parte svizzera è in preparazione in seno al Comitato misto dell'Accordo sui trasporti terrestri.

L'incoraggiamento del traffico combinato è stato ed è oggetto di diversi programmi promozionali a livello europeo. All'inizio del 2007 ha preso il via il programma «Marco Polo II», che mette a disposizione 400 milioni di euro per il periodo 2007–2013 (a titolo di paragone i mezzi di finanziamento per Marco Polo I 2003–2006 erano di 115 milioni di euro). Lo scopo di Marco Polo II è di trasferire a vettori alternativi l'aumento del traffico merci internazionale su strada e, nella misura del possibile, addirittura di contenerlo. Sono sostenute azioni volte al superamento degli ostacoli strutturali del mercato del traffico merci e al miglioramento della competitività delle ferrovie e della navigazione interna. Possono essere prese in considerazione anche "azioni di trasferimento del traffico" grazie alle quali il gettito del traffico merci è trasferito dalla strada a vettori più rispettosi dell'ambiente. Particolare attenzione è conferita ai progetti nelle regioni particolarmente vulnerabili²⁷.

Nei Paesi nostri vicini toccati dal traffico transalpino si consolidano tendenze sempre più marcate a promuovere il traffico merci su rotaia mediante misure supplementari d'infrastruttura e programmi di sovvenzioni. La base giuridica dell'incentivazione del trasporto di merci per ferrovia nello spazio della CE è il regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio sugli aiuti nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile. In materia di sovvenzioni il margine di manovra degli Stati membri è inoltre disciplinato, nelle grandi linee, dalle regole sugli aiuti concessi dagli Stati del Trattato costitutivo della CE (segnatamente agli art. 73 e 87–89).

1.2.11 Sviluppi nell'ambito della protezione delle Alpi

Convenzione delle Alpi

La Convenzione delle Alpi è un trattato internazionale tra Austria, Francia Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia e Svizzera come pure l'UE per la protezione dell'ecosistema delle Alpi, particolarmente vulnerabile, e per lo sfruttamento sostenibile dell'arco alpino. La Convenzione promuove la cooperazione transfrontaliera per la soluzione congiunta dei problemi e per l'armonizzazione del livello di protezione. I provvedimenti concreti, le possibilità d'azione e di sviluppo e le misure volte allo sfruttamento sostenibile delle risorse sono disciplinati nei Protocolli d'applicazione.

²⁷ Cfr. Regolamento (CE) n. 1692/2006 del 24 ottobre 2006 che istituisce il secondo programma Marco Polo relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci (Marco Polo II) e abroga il regolamento (CE) n. 1382/2003.

Il 28 gennaio 1999 la Svizzera ha ratificato la Convenzione delle Alpi, che è così diventata vincolante per il nostro Paese. Il 19 dicembre 2001, il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente la ratifica dei Protocolli della Convenzione per la protezione delle Alpi²⁸. Quale prima Camera, il Consiglio degli Stati ha approvato, il 15 giugno 2004, la ratifica di tre Protocolli, tra cui quello sui trasporti.

Il Protocollo d'applicazione della Convenzione delle Alpi nell'ambito dei trasporti è stato approvato dai ministri dell'ambiente in occasione della Sesta Conferenza delle Alpi, tenutasi a Lucerna a fine ottobre 2000. Le Parti contraenti si sono così impegnate a prendere una serie di misure specifiche, tra cui gestione razionale e sicura dei trasporti, verifiche di opportunità, valutazioni dell'impatto ambientale e analisi dei rischi nel caso di grandi costruzioni, trasformazioni sostanziali o potenziamento delle infrastrutture di trasporto esistenti, consultazioni preventive con le Parti contraenti interessate nel caso di progetti aventi un cospicuo impatto transfrontaliero, migliore sfruttamento della rete ferroviaria per soddisfare la domanda di trasporto a lunga distanza e per la valorizzazione economica e turistica del territorio alpino. Vanno citate altresì l'astensione dalla costruzione di nuove grandi strade per il trasporto transalpino, l'applicazione del principio di causalità come pure l'introduzione di un sistema di calcolo che permetta di indicare i costi d'infrastruttura e i costi esterni. Si potranno così progressivamente introdurre tasse che coprano i costi effettivi. Sono infine fissati obiettivi di qualità ambientale in materia di trasporti affinché i Paesi parte dispongano di standard e indicatori adeguati alle specificità dello spazio alpino.

Nel novembre 2004, in occasione dell'Ottava Conferenza delle Alpi a Garmisch-Partenkirchen, i ministri dell'ambiente dei Paesi alpini hanno confermato le dichiarazioni del Protocollo d'applicazione della Convenzione nell'ambito dei trasporti e si sono pronunciati per una riduzione del traffico merci transalpino e per il suo trasferimento dalla strada alla rotaia. I ministri hanno inoltre auspicato una maggiore concertazione della politica tariffaria del trasporto stradale, in particolare sotto il profilo della presa in considerazione dei costi esterni del traffico transalpino.

Per quanto concerne il traffico merci pesante, la politica svizzera dei trasporti persegue gli stessi obiettivi del Protocollo d'applicazione della Convenzione, obiettivi confermati a più riprese dal Popolo. Il diritto svizzero continua quindi ad essere in sintonia con gli obblighi fissati dal Protocollo.

«Suivi di Zurigo»: miglioramento della sicurezza stradale

In seguito al drammatico incendio nella galleria autostradale del San Gottardo, il 30 novembre 2001 i ministri dei trasporti dei Paesi alpini, riuniti a Zurigo, hanno concordato le seguenti misure per il miglioramento della sicurezza della circolazione stradale, in particolare nelle gallerie della regione alpina:

- garanzia dell'efficienza e della sicurezza dell'infrastruttura stradale mediante misure appropriate, volte ad accrescere la sicurezza nelle gallerie a livello di infrastruttura, di equipaggiamento e di soccorso;
- incoraggiamento del trasferimento dei trasporti su lunga distanza a vettori più appropriati, per sgravare le infrastrutture stradali esistenti;

²⁸ FF 2002 2635

- rigorosa applicazione della legislazione vigente e intensificazione dei controlli;
- elaborazione di norme della circolazione per la regione alpina e miglioramento della gestione della mobilità;
- misure di promozione del trasferimento su rotaia.

Nei vertici ministeriali di verifica del 2004, 2005 e 2006 si sono osservati i primi risultati del processo avviato nel 2001. La Svizzera ha potuto così esprimere le proprie preoccupazioni in seno a un collegio di rappresentanti dei Paesi alpini, avviando, per il tramite di tale collegio, il coordinamento nel settore del traffico merci transalpino. La Commissione europea ha statuto di osservatore.

In occasione della riunione ministeriale del 2006 è stata decisa l'elaborazione di uno studio congiunto sulle possibilità e sulle condizioni di introduzione di nuovi sistemi di regolazione del traffico di transito su strada. Questi sistemi si basano sull'idea di una borsa dei transiti alpini in cui si negoziano i diritti di transito. Ciò consente una migliore ripartizione del traffico merci sui diversi assi di transito e una gestione migliorata della mobilità. Il traffico è più fluido e più sicuro, la popolazione è meno esposta al rumore e alle immissioni dannose. L'UE si è felicita di questo studio congiunto, che sosterrà finanziariamente. I ministri dei trasporti hanno inoltre riaffermato la comune volontà di potenziare la collaborazione anche in altri ambiti e hanno deciso di migliorare l'informazione reciproca e il coordinamento in caso di interruzione di assi o di incidenti.

1.3 Oggetto e obiettivi del progetto di legislazione sul traffico merci

In ragione degli sviluppi dell'economia europea e della crescita osservata nell'industria dei trasporti, il trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia deve essere inteso come un processo ad ampio respiro. Le modifiche non riguardano soltanto il traffico transalpino, ma anche il traffico merci su rotaia in generale, a livello nazionale e internazionale. Perciò il presente progetto comprende gli adeguamenti qui appresso:

- disegno di una nuova legge federale concernente il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (legge sul trasferimento del traffico merci, LTrasf);
- progetto di una legge federale che modifica il diritto dei trasporti. Questo atto mantello comprende l'abrogazione della legge federale del 28 marzo 1905 sulla responsabilità civile delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera (LRespC)²⁹ e l'integrazione delle disposizioni della LRespC nella legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie³⁰, la revisione parziale della legge federale del 5 ottobre 1990 sui binari di raccordo ferroviario³¹, la revisione totale della legge federale sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia e l'emanazione di una nuova legge in materia.

²⁹ RS 221.112.742

³⁰ RS 740.101

³¹ RS 742.141.5

1.3.1

Obiettivi del progetto di legislazione sul traffico merci

Dal punto di vista della politica dei trasporti, l'obiettivo principale del progetto di legislazione sul traffico merci è garantire e promuovere l'attrattiva e l'efficienza del traffico merci su rotaia in Svizzera. Ciò si applica al traffico transalpino come al traffico merci in generale.

Il processo di trasferimento del traffico pesante transalpino dalla strada alla rotaia, avviato con successo, deve continuare. Le condizioni del mercato per il traffico merci attraverso le Alpi su strada o su rotaia devono essere equiparate e l'applicazione del principio della verità dei costi deve essere resa possibile. In vista di future, necessarie misure di trasferimento, questa soluzione assume un ruolo fondamentale, soprattutto per quanto concerne il traffico transalpino. Dato che il traffico pesante su strada ha effetti particolarmente negativi nelle vulnerabili regioni alpine, è necessario, a lungo termine, differenziare e, eventualmente, correggere il rapporto dei prezzi tra traffico merci su strada e su rotaia. Il progetto di legge sul trasferimento del traffico e l'introduzione dei relativi strumenti (borsa dei transiti alpini, tasse sul traffico transalpino) creano le necessarie basi legali di diritto nazionale.

Si deve altresì pervenire a una ripartizione tra i modi di trasporto opportuna sotto il profilo ecologico come sotto quello economico, e ciò sia per il traffico merci sul territorio, sia per il traffico transalpino. Inoltre si deve tenere conto della liberalizzazione dell'apertura del mercato nel mutato contesto delle condizioni quadro internazionali. La regolazione dei rapporti tra gli operatori del mercato deve essere riesaminata in considerazione di questi obiettivi e dei fondamentali principi dell'economia e della libertà contrattuale. Le disposizioni in materia di trasporti, disciplinate a suo tempo nella legge sul trasporto pubblico³² e, dall'entrata in vigore del previsto disegno di legge sul mercato ferroviario, nella legge sul trasporto merci³³, sono rivedute e adeguate ai bisogni del mercato nell'ambito del progetto di legislazione sul traffico merci.

Diritto della responsabilità civile delle imprese ferroviarie

La responsabilità civile delle imprese ferroviarie è tuttora disciplinata, in sostanza, dalle legge federale del 28 marzo 1905 sulla responsabilità civile delle imprese di strade ferrate e di piroscafi e della Posta svizzera (LRespC), che prevede la responsabilità oggettiva (responsabilità indipendente dalla colpa). Per ottenere la riparazione morale, la persona che ha subito il danno deve provare una colpa da parte dell'impresa ferroviaria. Lo stesso vale per il risarcimento dei danni materiali, nella misura in cui la persona che aveva la custodia della cosa non sia rimasta uccisa o lesa. Una siffatta norma è oltraggiosa e non esiste in nessun'altra disposizione sulla responsabilità oggettiva. Le vittime degli infortuni ferroviari sono così discriminate rispetto alle vittime di altri infortuni. Di conseguenza, il diritto della responsabilità civile in ambito ferroviario è adeguato a quello degli altri settori.

³² RS 742.40

³³ Numero RS non ancora attribuito.

1.3.2 **Legge sul trasferimento del traffico merci**

Il progetto verte principalmente sulla legge sul trasferimento del traffico merci in quanto legge d'esecuzione dell'articolo 84 Cost. L'orientamento e i contenuti della legge sul trasferimento del traffico merci si situano nella linea dell'attuazione avvenuta finora e che è stata avviata già con la legge dell'8 ottobre 1999 sul trasferimento del traffico, in esecuzione dell'Accordo sui trasporti terrestri.

Il mandato costituzionale

L'articolo 84 Cost. sul traffico transalpino accettato il 20 febbraio 1994, recita:

¹ La Confederazione protegge la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Limita il carico inquinante del traffico di transito a una misura inoffensiva per l'uomo, la fauna, la flora e i loro spazi vitali.

² Il traffico transalpino per il trasporto di merci attraverso la Svizzera avviene tramite ferrovia. Il Consiglio federale prende le misure necessarie. Eccezioni sono ammissibili soltanto se indispensabili. Esse devono essere precisate dalla legge.

³ La capacità delle strade di transito nella regione alpina non può essere aumentata. Sono eccettuate le strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito³⁴.

Ai sensi dell'articolo 196 Cost. – Disposizione transitoria dell'art. 84 (Transito alpino) – il trasferimento del trasporto merci di transito dalla strada alla ferrovia deve essere ultimato entro dieci anni dall'accettazione dell'iniziativa popolare per la protezione della regione alpina dal traffico di transito.

Il termine di attuazione è scaduto nel 2004. Il nostro Consiglio è consapevole del fatto che l'obiettivo costituzionale non è stato adempiuto entro il termine previsto.

Il mandato legale

La legge sul trasferimento del traffico³⁵, fondata sull'articolo 84 della Costituzione federale svizzera, è stata emanata in esecuzione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia del 21 giugno 1999. È una legge di durata limitata che, come disposto nell'articolo 7, ha effetto sino all'entrata in vigore di una legge esecutiva dell'articolo 84 della Costituzione federale, ma al più tardi sino al 31 dicembre 2010. Il nostro Consiglio è quindi incaricato di sottoporre all'Assemblea federale un messaggio concernente una legge d'esecuzione dell'articolo 84 della Costituzione federale entro il 2006. Nel messaggio concernente la legge sul trasferimento del

³⁴ L'attuazione dell'articolo 36^{sexies} capoverso 3 vCost sulle strade di transito nella regione alpina è regolata nella legge federale del 17 giugno 1994 concernente il transito stradale nella regione alpina (LTS, RS 725.14). L'articolo 2 LTS definisce in maniera esclusiva quali sono le strade di transito nella regione alpina: a. la strada del San Bernardino: tratta Thusis–Bellinzona-Nord; b. la strada del San Gottardo: tratta Amsteg–Göschenen–Airolo–Bellinzona-Nord; c. la strada del Sempione: tratta Briga–Gondo/Zwischenbergen (confine); d. la strada del Gran San Bernardo: tratta Sembrancher–entrata nord della galleria.

³⁵ Legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (Legge sul trasferimento del traffico, RS 740.1).

traffico³⁶ è esplicitamente menzionato che la *legge esecutiva* crea anche la base legale di una borsa dei transiti alpini.

Di conseguenza, in virtù della Costituzione e della legge sul trasferimento del traffico, sono stati conferiti al nostro Consiglio i seguenti incarichi:

- sottoporre, entro il 2006, all'Assemblea federale un messaggio concernente una legge d'esecuzione dell'articolo 84 della Costituzione federale (art. 7 cpv. 3 legge sul trasferimento del traffico),
- emanare per ordinanza le misure necessarie (art. 84 cpv. 2 secondo periodo Cost.),
- regolare le eccezioni per via legislativa (art. 84 cpv. 2 quarto periodo Cost.).

La disposizione costituzionale originale sulla protezione delle Alpi (art. 36^{sexies} vCost.) prescriveva che il Consiglio federale avrebbe disciplinato le misure necessarie per via d'ordinanza. Sotto il profilo materiale, nell'ambito della revisione della Costituzione federale, la formulazione dell'attuale articolo 84 non ha subito alcuna modifica.

Nel suo commentario alla Costituzione federale, Sutter-Somm cita a titolo di esempio l'articolo 84 capoverso 2, che conferirebbe al Consiglio federale anche il diritto autonomo di prendere le necessarie misure sul transito alpino per mezzo di ordinanze. Tuttavia, queste ordinanze, emanate in maniera indipendente dall'esecutivo, escluderebbero il Parlamento dalla sua funzione formale di organo legislatore. La dottrina avrebbe quindi giustamente chiesto a più riprese di omettere un livello della procedura sulle competenze normative soltanto per motivi fondati, limitando tale modo di procedere a casi eccezionali³⁷.

Nel messaggio sull'iniziativa popolare «per la protezione della regione alpina dal traffico di transito» del 12 febbraio 1992³⁸, il Consiglio federale osservava in proposito: *«in termini di politica legislativa, appare piuttosto inopportuno introdurre misure rigorose per mezzo di ordinanze, mentre le eccezioni sarebbero regolate per via legislativa. Evidentemente, questo modo di procedere dovrebbe permettere l'applicazione immediata delle misure necessarie»*³⁹.

Il nostro Consiglio preferisce tuttora presentare obiettivi e misure della politica del trasferimento in maniera unitaria a livello legislativo e rinuncia quindi a emanare parallelamente disposizioni di legge e di ordinanza.

Interpretazione del termine «transito alpino»

Il capoverso 1 dell'articolo 84 Cost. riguarda il traffico di transito nella regione alpina in generale, su strada e su rotaia. Il capoverso 2 dispone che il trasporto di *merci attraverso la Svizzera* avviene tramite ferrovia. Non si menziona più specificamente il traffico con punto di partenza e destinazione nella regione alpina.

Nel messaggio sull'iniziativa popolare, il Consiglio federale spiegava che per «traffico transalpino» si intende generalmente tutto il traffico che attraversa i valichi delle regioni alpine tra il Moncenisio/Fréjus in Francia, i valichi in Svizzera e il Brennero in Austria. Questo traffico comprende, oltre a quello di *transito*, anche il

³⁶ FF 1999 5248

³⁷ Sutter-Somm, St. Galler Kommentar zu Art. 182, n. marg. 4

³⁸ FF 1992 II 741

³⁹ FF 1992 II 764

traffico di importazione/esportazione e, in Svizzera, soprattutto il traffico interno tra la Svizzera settentrionale e il Ticino⁴⁰.

È evidente che l'obiettivo generico di protezione di cui al capoverso 1 dell'articolo costituzionale si estende a qualsiasi tipo di traffico in transito nella regione alpina, e quindi anche a quello che vi ha il punto di partenza e di destinazione.

Nel messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE del 23 giugno 1999, si precisa che il trasferimento non deve avvenire mediante provvedimenti coercitivi, bensì mediante un pacchetto di strumenti di economia di mercato non discriminatori. Il conseguimento dell'obiettivo sarà valutato in base al traffico rimanente sulle strade di transito definite nella legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina (RS 725.14)⁴¹. L'obiettivo fissato nella legge sul trasferimento del traffico – 650 000 viaggi attraverso i quattro valichi stradali centrali (Gran San Bernardo, Sempione, Gottardo, San Bernardino) – include quindi anche il traffico interno e quello d'importazione/esportazione con punto di partenza e di destinazione nella regione alpina.

Ai sensi del presente messaggio la nozione di traffico «transalpino» va intesa come comprendente tutti i tipi di traffico (di transito, interno, di importazione/esportazione). L'interpretazione secondo la legge sul trasferimento del traffico è quindi mantenuta.

Limiti dell'interpretazione di «traffico transalpino» secondo il messaggio sulla legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina

L'attuazione dell'articolo 84 capoverso 2 Cost. riguarda *tutto il traffico transalpino* per il trasporto di merci. Nel presente progetto occorre quindi conferire alla nozione di traffico di transito un'accezione più vasta di quella data nell'ambito della legge federale concernente il transito stradale nella regione alpina (LTS)⁴². Si affrontava allora la questione dell'infrastruttura stradale; era perciò appropriata un'altra definizione del traffico di transito (con punto di partenza e di destinazione all'estero).

Legislazione proposta

In virtù delle competenze normative conferitegli dall'articolo 84 capoverso 2 secondo periodo Cost., il Consiglio federale ha l'incarico costituzionale di emanare ordinanze in maniera autonoma. Il completamento di tale compito deve tuttavia essere esaminato complessivamente in funzione dei settori tematici da disciplinare.

Con l'introduzione della borsa dei transiti alpini il volume del traffico pesante attraverso le Alpi è sottoposto a contingentamento. Questa misura è introdotta a livello legislativo; è così rispettato il principio secondo il quale le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Le domande emerse nell'ambito della consultazione circa la possibilità di istituire la borsa dei transiti alpini mediante ordinanza sono quindi respinte.

⁴⁰ FF 1992 II 749 seg.

⁴¹ FF 1999 5261

⁴² RS 725.14

1.4 I risultati della politica di trasferimento fino al 2006

1.4.1 Obiettivi

Nella legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf), in vigore dal 1° gennaio 2001, l'obiettivo del trasferimento formulato all'articolo 84 della Costituzione federale⁴³ (articolo sulla protezione delle Alpi) è stato precisato con la definizione del numero di viaggi: i trasporti attraverso le Alpi su quattro assi centrali (Gran San Bernardo, Sempione, Gottardo, San Bernardino) devono essere ridotti a circa 650 000 all'anno. Questo obiettivo deve essere raggiunto, al più tardi, due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg, cioè nel 2009. Come obiettivo intermedio, per i primi due anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sui trasporti di beni e persone su rotaie e strada, si dovrebbe stabilizzare il traffico merci transalpino su strada al livello dell'anno di riferimento 2000, conformemente a quanto stabilito dalla legge sul trasferimento del traffico. In seguito, il numero di viaggi nel traffico merci transalpino su strada deve essere ulteriormente ridotto.

1.4.2 Misure attuali della politica di trasferimento

Il piano di trasferimento sancito nella legge sul trasferimento del traffico si compone di un pacchetto di strumenti e misure a largo spettro.

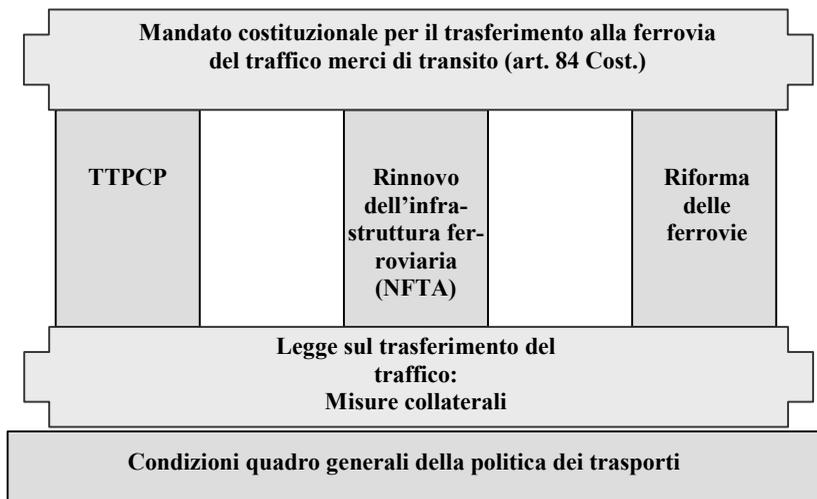
La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria (in particolare la NFTA) e l'apertura del mercato sono gli strumenti principali della politica del trasferimento svizzera. Questi strumenti non sono sanciti nella vigente legge sul trasferimento del traffico e non saranno modificati con la legge sul trasferimento del traffico merci. Si tratta di strumenti con basi legali proprie che, per il momento, non sono ancora pienamente efficaci. Il processo di trasferimento poggia sulle condizioni quadro generali di politica dei trasporti, quali l'ordinazione e il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria come pure sulle disposizioni accettate a livello internazionale nell'Accordo bilaterale sui trasporti terrestri quali il divieto di circolare di notte e il limite di peso.

A sostegno del trasferimento, il Parlamento ha deciso di introdurre misure collaterali nell'ambito di una legge sul trasferimento del traffico, limitata nel tempo. Gli aspetti qualitativi di tali misure sono descritti nel messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE⁴⁴. Si tratta di incentivi commerciali volti ad accrescere l'utilizzazione delle ferrovie. Simili misure rientrano nel margine di manovra dell'Accordo sui trasporti terrestri.

⁴³ RS 101

⁴⁴ FF 1999 5247 segg.

Il piano di trasferimento previsto dalla legge sul trasferimento del traffico può essere sintetizzato schematicamente come segue:



Nel piano di trasferimento, le misure collaterali convenute hanno un'importanza diversa e assolvono compiti diversi. Il nostro Consiglio ha riferito circa il loro significato e la loro efficacia in due rapporti sul trasferimento del traffico⁴⁵. La tabella qui appresso offre una panoramica sull'attuazione delle misure collaterali, in ordine d'importanza:

Strumento / Misura	Descrizione	Importanza attuale
Misure nell'ambito della ferrovia		
Ordinazione nel traffico combinato non accompagnato (TCNA)	Ordinazione e pagamento di traffico combinato non accompagnato (TCNA)	Misura di trasferimento prioritaria (dal 2000), rappresenta circa 1/3 del traffico merci transalpino
Strada viaggiante San Gottardo e Lötschberg-Sempione	Ordinazione di capacità disponibili a breve scadenza nel traffico combinato strada-rotaia	Importante misura complementare per il trasferimento dei trasporti stradali
Capacità dei terminali	Investimenti a sostegno del traffico combinato interno ed estero (terminali)	Le capacità dei terminali sono la condizione essenziale dello sviluppo futuro del traffico combinato
Riduzione del prezzo dei tracciati	Miglioramento della competitività del trasporto di merci su rotaia	Misura collaterale per promuovere il trasporto di merci su rotaia nel traffico a carri completi, di validità limitata al 2007

⁴⁵ Rapporto sul trasferimento del traffico del 27 marzo 2002 e rapporto sul trasferimento del traffico del novembre 2004; rapporti del Consiglio federale alle Commissioni parlamentari

Strumento / Misura	Descrizione	Importanza attuale
Incremento della produttività	Monitoraggio del miglioramento della produttività dell'infrastruttura e dell'esercizio della ferrovia.	L'incremento della produttività della rotaia è necessario per aumentarne la competitività.
Promozione del trasporto merci ferroviario a livello internazionale	Miglioramento della qualità e delle condizioni di competitività nel trasporto di merci per ferrovia a livello internazionale	Misura prioritaria in vista del potenziamento della competitività della ferrovia rispetto alla strada
Misure nell'ambito della strada		
Controlli del traffico pesante	Garanzia del rispetto delle disposizioni pertinenti sulla circolazione stradale	Misura prioritaria nell'ambito stradale per incrementare la sicurezza della circolazione e equiparare le condizioni di concorrenza rotaia/strada
Gestione della mobilità	Garanzia della fluidità della circolazione stradale	Misura prioritaria in caso di perturbamenti della circolazione
Condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada	Assicurare condizioni di concorrenza eque	Equiparazione della competitività tra strada e rotaia
Rimborso forfetario della TTPCP per i viaggi di carico e di scarico ai terminali del traffico combinato	Agevolazioni a sostegno della catena del traffico combinato.	Misura nazionale collaterale per la promozione del traffico combinato

Sia a livello di strada che di ferrovia, queste misure collaterali di sostegno e di controllo sono parzialmente finanziate in base al decreto federale del 28 settembre 1999 sul limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia, con il quale il Parlamento ha messo a disposizione, complessivamente, 2,85 miliardi di franchi per il periodo dal 2000 al 2010. Le indennità per il traffico combinato e le riduzioni del prezzo dei tracciati nel traffico combinato come pure nel trasporto a carri completi sono parti integranti del limite di spesa.

Tabella sinottica sui mezzi federali utilizzati per le misure di sostegno (gli importi si intendono in milioni di franchi):

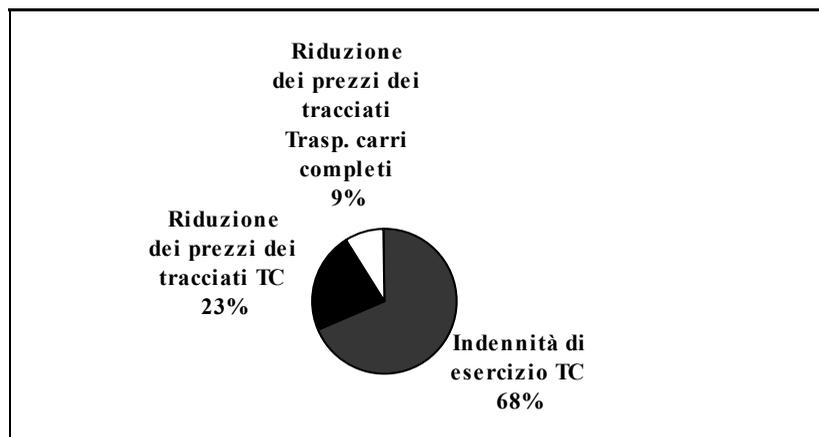
Misura	Rubrica	Consumitivo 2000	Consumitivo 2001	Consumitivo 2002	Consumitivo 2003	Consumitivo 2004	Consumitivo 2005	Consumitivo 2006	Totale 2000-2006
Indennità per il trasporto combinato (ordinazione e riduzione del prezzo dei tracciati compresa la strada viaggiante)	802.3600.004	148	182	202	189	203	215	214	1353
Riduzione del prezzo dei tracciati per il trasporto a carri completi	802.3600.204	-	67	65	64	66	58	20	340
Contributi agli investimenti per i terminali	802.4200.202 ^e	8	9	25	74	49	12	13	190
	802.4600.402								
Intensificazione dei controlli del traffico pesante	806.3600.007	-	9	19	17	20	17	20	102
Gestione dei flussi del traffico pesante	806.3600.009	-	-	24	13	29	28	13	114
(Binari di raccordo)	802.4600.401	15	13	15	20	18	20	22	123
Totale		171	280	350	377	385	350	302	2222

Dopo il programma di sgravio 03 (tagli per 20 milioni di franchi), il limite di spesa del trasferimento ammonta a 2,830 miliardi di franchi. Fino alla fine del 2006 ne sono stati utilizzati 1,719; entro il 2010 sono ancora disponibili 1,11 miliardi di franchi. I contributi agli investimenti per i terminali, i contributi per la costruzione di binari di raccordo privati e l'intensificazione dei controlli sul traffico pesante non sottostanno al limite di spesa.

Secondo la pianificazione attuale, per il periodo fino al 2010 sono previsti, per le misure collaterali, i seguenti mezzi finanziari (gli importi si intendono in milioni di franchi):

Misura	Rubrica	Budget 2007	Piano finanziario 2008	Piano finanziario 2009	Piano finanziario 2010
Indennità per traffico combinato (ordinazione e riduzione del prezzo dei tracciati, compresa la strada viaggiante)	A 2310.0214	218	223	227	227
Riduzione del prezzo dei tracciati per il trasporto a carri completi	A 2310.0217	20	0	0	0
Contributi agli investimenti per i terminali	A 4200.0115 e A 4300.0122	40	41	41	41
Intensificazione dei controlli del traffico pesante	A 2310.0230	20	23	25	28
Gestione dei flussi del traffico pesante	A 2310.0228	20	20	20	20
(Binari di raccordo)	A 4300.0121	21	21	22	22
Totale		339	328	335	338

Nel 2006, per promuovere il traffico combinato sono stati impiegati complessivamente 234 milioni di franchi del limite di spesa, di cui 20 milioni (9 %) imputati al trasporto a carri completi e 214 all'indennità per il traffico combinato (indennità: 68 %, riduzione del prezzo dei tracciati: 23 %).



1.4.3 Ordinazione di offerte del traffico combinato non accompagnato e della strada viaggiante

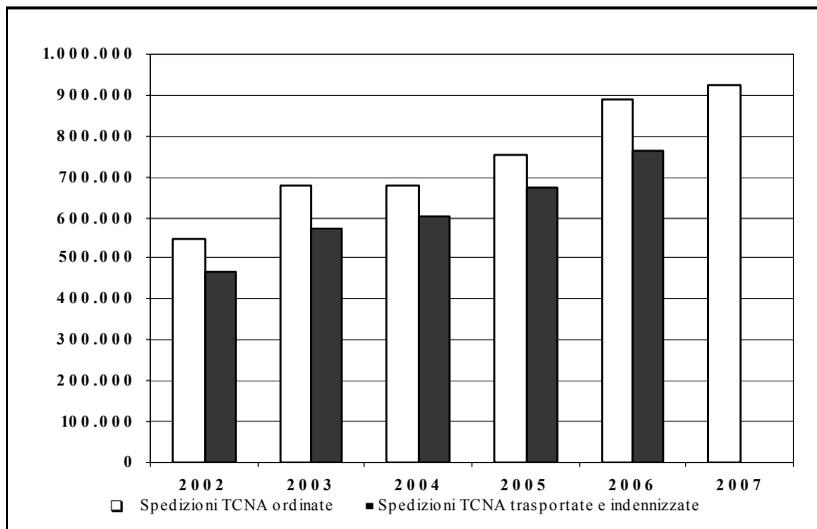
Ordinazioni nel traffico combinato non accompagnato

La maggior parte dei mezzi finanziari della politica del trasferimento è stata impiegata per le indennità nel traffico combinato non accompagnato (TCNA). Dal 2000 queste sovvenzioni sono allestite mediante ordinazioni di vettori ai cosiddetti operatori, che offrono le prestazioni sul mercato e ne sopportano i rischi commerciali. La Confederazione ordina ogni anno una determinata offerta del traffico combinato (in treni e spedizioni). Gli operatori devono presentare un piano contabile per i treni da loro offerti con indicazione dei costi pianificati non coperti. I principali parametri (numero di treni e spedizioni, sovvenzione per relazione) sono fissati mediante convenzione⁴⁶. La procedura di ordinazione e di indennità è stata adeguata al cambiamento delle circostanze: fino al 2004 le indennità erano calcolate in base ai costi pianificati non coperti a carico delle singole aziende. A causa delle diverse strutture contabili e dei differenti redditi, erano pertanto conclusi accordi individuali con i singoli operatori. Dal 2005, agli operatori del traffico combinato si applicano le medesime condizioni quadro. Per ogni spedizione trasportata sono versate indennità unitarie massime, calcolate in funzione del punto di destinazione e di partenza. È così possibile continuare a compensare – come in passato – gli svantaggi della rotaia rispetto alla strada sotto il profilo dei costi, creando contemporaneamente strutture più trasparenti.

⁴⁶ Inoltre gli operatori devono comunicare trimestralmente alla Confederazione i dati relativi alla qualità e alla puntualità delle spedizioni trasportate e ai treni impiegati.

Nel 2007 la Confederazione ordina oltre 1 250 000 spedizioni nel traffico combinato non accompagnato, di cui oltre 900 000 nel traffico transalpino. Il numero dei trasporti ordinati è così superiore di oltre il 50 per cento al 2000. Tale volume illustra l'importanza di questa misura per il processo di trasferimento, poiché senza l'appoggio della Confederazione, questi trasporti non potrebbero essere effettuati secondo i principi dell'economia aziendale. Nel 2006 sono state trasportate attraverso le Alpi svizzere più merci nel traffico combinato non accompagnato che sulla strada. Le ordinazioni della Confederazione nel TCNA costituiscono quindi quasi il 40 per cento del traffico merci transalpino complessivo.

La figura qui appresso illustra lo sviluppo delle spedizioni ordinate nel TCNA attraverso le Alpi ⁴⁷:



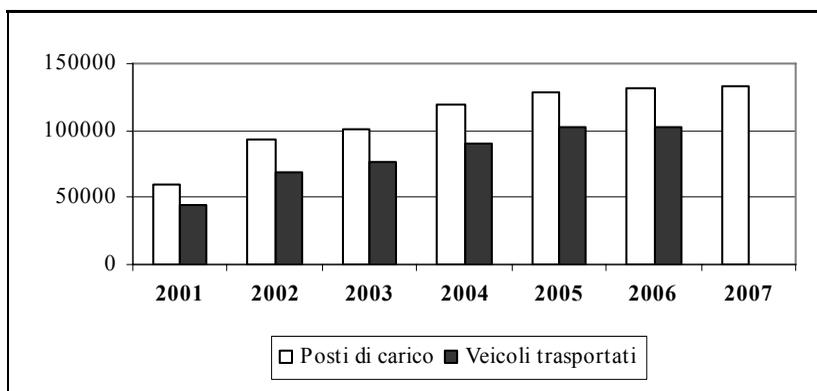
Oltre al traffico transalpino combinato non accompagnato, è incentivato anche quello non transalpino (traffico interno e traffico di importazione/esportazione: circa 350 000 spedizioni nel 2007). Questo sostegno contribuisce al consolidamento del sistema del traffico combinato in quanto trasporto intermodale, sgravando al tempo stesso le strade svizzere, perché importanti flussi di traffico si svolgono sulla rotaia anziché sulla strada. Consente per giunta il trasporto su rotaia dai porti marittimi e da quelli della navigazione interna, come pure da altri centri economici fino al binario di raccordo dell'impresa di spedizione o del terminale in Svizzera.

⁴⁷ Tra le spedizioni ordinate dalla Confederazione e le spedizioni effettivamente trasportate e indennizzate c'è una differenza, perché la convenzione di indennità tra la Confederazione e gli operatori del traffico combinato è stata conclusa in base ai volumi pianificati. Gli sviluppi attuali del mercato e i corrispondenti rischi fanno sì che non tutti i trasporti possono essere effettuati come previsto.

Ordinazione di prestazioni della strada viaggiante sull'asse del Gottardo e su quello del Lötschberg-Sempione

La strada viaggiante («Rollende Landstrasse», Rola) trasporta su rotaia gli automezzi pesanti lungo diversi assi di transito, contribuendo così al trasferimento e alla protezione dell'ambiente. La Confederazione ordina le prestazioni agli operatori della strada viaggiante e finanzia i costi pianificati non coperti. Alle indennità si applicano gli stessi principi del traffico combinato non accompagnato, pur tenendo conto delle particolari condizioni di produzione della strada viaggiante. Nel 2006 102 000 automezzi pesanti sono stati trasportati dalla Rola, ovvero più del doppio rispetto al 2001. Nel 2007 sull'asse Lötschberg-Sempione e su quello del Gottardo sono stati offerti, complessivamente, 133 000 posti di trasporto.

La figura qui appresso illustra lo sviluppo dei posti di trasporto e degli automezzi pesanti effettivamente trasportati ai vari terminali della strada viaggiante in Svizzera:



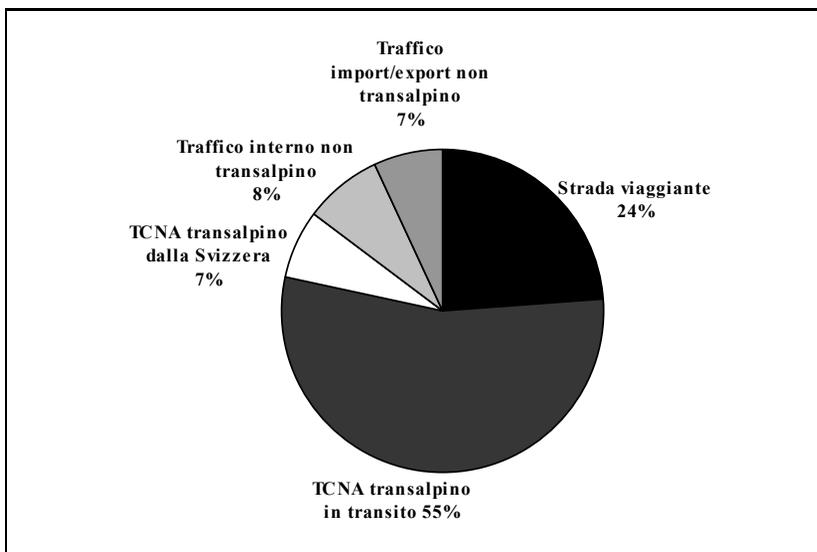
Evoluzione delle indennità per il traffico combinato

I tassi d'indennità per il TCNA e la strada viaggiante sono ridotti annualmente in funzione dell'incremento della produttività del traffico merci su rotaia come pure dell'aumento di traffico previsto. Oltre al traffico transalpino, anche il traffico interno e quello di importazione/esportazione beneficiano delle indennità di esercizio per il traffico combinato, benché in minore misura: per questi trasporti i tassi massimi di indennità sono infatti nettamente inferiori.

La figura qui appresso illustra, attraverso l'esempio del 2006, la ripartizione dei mezzi impiegati per le indennità d'esercizio (complessivamente 160 milioni di franchi) sulle diverse relazioni del traffico combinato⁴⁸. Sono distinte la strada viaggiante, il TCNA transalpino in transito attraverso la Svizzera, il TCNA transal-

⁴⁸ Le indennità per i diversi tipi di trasporto del traffico combinato sono imputate alla rubrica indennità del traffico combinato, A 2310.0214.

pino dalla Svizzera verso il Ticino o l'Italia, il traffico interno e quello di importazione/esportazione da e per la Svizzera⁴⁹.



Dal 2001, allorché è stata estesa la promozione del traffico combinato, gli incrementi della produttività e i miglioramenti della qualità hanno consentito di ridurre regolarmente le sovvenzioni per le singole spedizioni trasportate. Nel 2006 il livello delle indennità per le singole spedizioni corrispondeva in media a soltanto il 70 per cento dell'importo delle indennità nel 2002. Tale evoluzione caratterizza in uguale misura il TCNA e la strada viaggiante. Secondo i livelli di produttività raggiungibili, questa politica di progressiva riduzione delle indennità sarà proseguita anche in futuro, senza diminuire il potenziale di crescita del mercato.

1.4.4 Riduzioni del prezzo dei tracciati

La Confederazione riduce i prezzi dei tracciati in maniera non discriminatoria per il traffico merci in generale, al fine di migliorare la competitività della rotaia. Per il traffico combinato, il sussidio copre i due terzi dei costi dell'infrastruttura in rapporto alla manutenzione (prezzo minimo) come pure il contributo complessivo di copertura. Nel traffico a carri completi i sussidi comprendono unicamente il contributo di copertura e saranno progressivamente aboliti entro il 2008 (riscossione della TTPCP completa). Beneficiano delle sovvenzioni i gestori dell'infrastruttura che fatturano alle imprese ferroviarie il prezzo di tracciato più basso.

⁴⁹ Per le spedizioni del traffico combinato trasportate da o a Basilea per la via fluviale sono versate, per il percorso iniziale o finale su rotaia, indennità proporzionali allo sgravio della rete stradale svizzera. Allorché si tratta di spedizioni trasportate su rotaia attraverso le Alpi, le indennità corrisposte sono le stesse delle spedizioni transalpine a partire dalla Svizzera

1.4.5 Capacità dei terminali

La Confederazione partecipa alla costruzione di centri di trasbordo supplementari per il traffico combinato in Svizzera e all'estero al fine di creare le condizioni di un'ulteriore crescita del TCNA e per eliminare situazioni di congestione. I gestori dei terminali presentano la domanda con un modulo di richiesta di cofinanziamento. Il progetto è quindi valutato secondo precisi criteri per determinare l'opportunità del credito (analisi costi/benefici, analisi del bisogno, effetto di trasferimento, durata a lungo termine, possibilità di estensione).

Negli ultimi anni il sostegno finanziario della Confederazione ha consentito la realizzazione di vari progetti di nuovi terminali o di ampliamento di quelli esistenti. Sono prioritari a livello di promozione i progetti sull'asse nord-sud. Con i mezzi accordati dalla Confederazione si è così sostenuto, negli anni scorsi, il potenziamento delle capacità per il trasbordo supplementare di circa 750 000 spedizioni annue. Gli impianti sovvenzionati sono situati soprattutto nella regione di Basilea (porti renani) e nel Mittelland (per es. Wiler, Birr) da un lato e sul versante meridionale della Alpi in Piemonte (Domodossola) e attorno a Milano (Busto Arsizio, Gallarate, Melzo e via dicendo) dall'altro.

1.4.6 Intensificazione dei controlli del traffico pesante e condizioni di lavoro nel trasporto stradale

Nell'ambito dei controlli sul traffico pesante, le disposizioni di circolazione stradale (come ad es. i turni di riposo, il carico e la velocità massimi) sono imposte con maggiore rigore, garantendo così, al tempo stesso, il rispetto delle condizioni di lavoro nei trasporti su strada. A questo scopo è stata notevolmente aumentata l'attività cantonale di controllo sulle strade e nelle aziende. Questa attività supplementare è oggetto di convenzioni di prestazioni tra la Confederazione e 23 Cantoni. Si prevede inoltre la costituzione di una rete nazionale con circa 13 centri di controllo. Entro la fine del 2007 ne devono essere allestiti cinque in via prioritaria. L'intensificazione dei controlli sul traffico pesante contribuisce dunque in maniera decisiva alla sicurezza stradale.

Secondo le indicazioni dei Cantoni che hanno stipulato una convenzione con la Confederazione, nel 2005 sono stati controllati oltre 100 000 automezzi pesanti, di cui il 57 per cento immatricolato in Svizzera e il 42 per cento all'estero. Complessivamente si sono constatate 22 600 infrazioni di vario genere. L'inadempienza delle esigenze tecniche, le infrazioni delle prescrizioni sul peso e l'inosservanza delle prescrizioni sulla durata del lavoro e del riposo dei conducenti (OLR) sono state le più numerose. Da un punto di vista puramente statistico, nell'ambito dei controlli sul traffico pesante è stato controllato il 37 per cento degli automezzi pesanti in circolazione in Svizzera. Dal 2001, quando è iniziata l'intensificazione dei controlli, il numero dei veicoli controllati è aumentato di circa il 52,5 per cento⁵⁰.

⁵⁰ Cfr anche la risposta del Consiglio federale all'interpellanza 06.3277 Leuenberger: Controlli del traffico pesante per una maggiore sicurezza stradale. Risultati.

Per quel che riguarda le condizioni di lavoro nel traffico stradale, in esecuzione dell'Accordo sui trasporti terrestri le disposizioni comunitarie corrispondenti (armonizzazione di determinate disposizioni a carattere sociale, condizioni di lavoro del personale impiegato nel trasporto internazionale, autorizzazioni a ditte di trasporto su strada) sono state riprese nel diritto svizzero.

1.4.7 Gestione del traffico

Al nostro Consiglio spetta la competenza di ordinare, in determinati casi, misure di controllo nel traffico merci su strada. Il sistema del contagocce e lo strumento complementare della «fase rossa» rappresentano misure importanti di gestione del traffico per garantire la sicurezza sulle principali strade di transito attraverso le Alpi. Nuove misure di gestione del traffico pesante sull'asse nord-sud sono in elaborazione.

1.4.8 Rimborso forfetario della TTPCP per i percorsi iniziali e finali nel traffico combinato

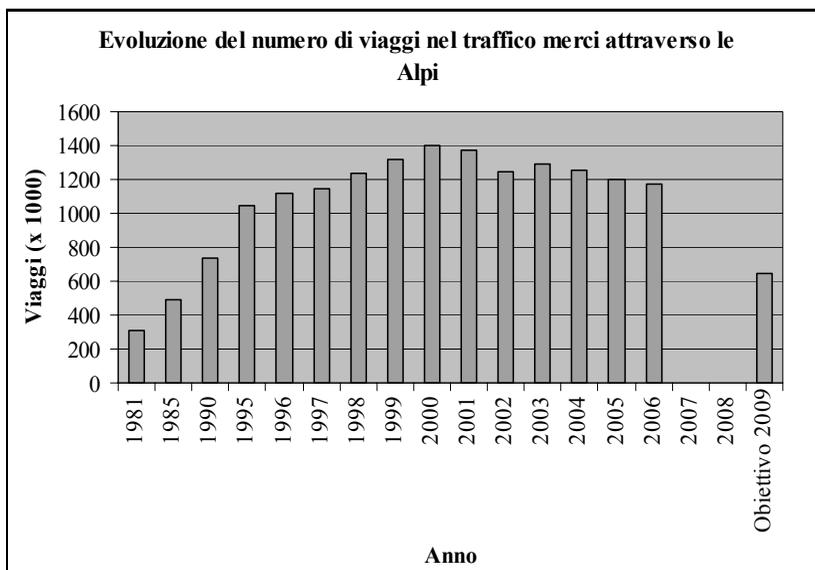
Dal 1° gennaio 2001 il traffico pesante riceve un rimborso della TTPCP per i percorsi iniziali e finali nel traffico combinato (trasporto da e per i terminali di carico). Il rimborso è forfetario, indipendente dal percorso realmente effettuato, e favorisce quindi le tratte iniziali e finali più brevi.

1.4.9 Evoluzione del traffico nell'ambito della politica del trasferimento

Evoluzione del numero dei viaggi fino al 2006

Tra il 1981, anno dell'apertura della galleria autostradale del Gottardo, e il 2000, il numero di veicoli pesanti adibiti al trasporto merci è aumentato di quasi sei volte. Dall'analisi dettagliata del periodo successivo all'introduzione della TTPCP e delle misure collaterali appare il seguente andamento: nel 2000 si registravano 1,404 milioni di viaggi di automezzi pesanti adibiti al trasporto merci, nel 2001 1,371 milioni, nel 2002 1,250 milioni e nel 2003 1,292 milioni. Nel 2004 il numero di viaggi è sceso a 1,255 milioni, nel 2005 a 1,204 e nel 2006 a 1,180. Rispetto all'anno di riferimento 2000 si registra quindi a una diminuzione del 16 per cento.

L'evoluzione complessiva del numero di viaggi attraverso le Alpi tra il 1981 (apertura della galleria stradale del Gottardo) e il 2006 nonché l'obiettivo attuale per il 2009 si presentano come segue:

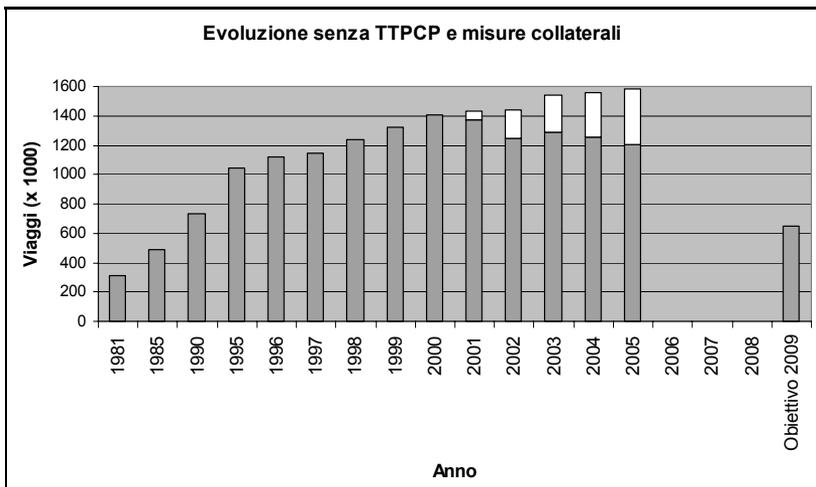


Nel 2002 si constata un'interruzione della tendenza in seguito all'incidente verificatosi nel 2002 nella galleria del Gottardo e al regime (a senso unico alternato) introdotto per la gestione del traffico al Gottardo e al San Bernardino.

La riduzione registrata negli anni successivi è invece riconducibile ai seguenti fattori:

- la TTPCP (prima e seconda fase), abbinata all'aumento del limite di carico a 34 rispettivamente 40 tonnellate;
- il processo di liberalizzazione nel traffico merci su rotaia avviato dalla riforma delle ferrovie;
- le misure collaterali, in particolare l'ordinazione di offerte nel traffico combinato accompagnato e non accompagnato;
- fattori scarsamente o solo parzialmente influenzabili come ad esempio la politica dei trasporti dei Paesi limitrofi o lo sviluppo economico generale sugli assi di transito e nelle regioni di partenza o di destinazione. In proposito si deve tuttavia constatare che il volume delle merci trasportate nel traffico transalpino è notevolmente aumentato rispetto all'anno di riferimento (2000), ma che tale crescita non si è ripercossa sul numero di viaggi degli automezzi pesanti adibiti al trasporto merci.

Da una perizia svolta per calcolare l'effetto degli strumenti e delle misure presi con l'Accordo sui trasporti terrestri e con la legge sul trasferimento del traffico risulta quando segue: se non si fosse presa alcuna misura, oggi, ai valichi alpini assisteremmo al passaggio di circa 1,55-1,65 milioni di automezzi pesanti adibiti al trasporto merci. Rispetto a tale previsione si constata già una differenza di 300 000 - 400 000 viaggi. La figura qui appresso illustra l'evoluzione che si sarebbe registrata senza cambiamenti nel regime del traffico:

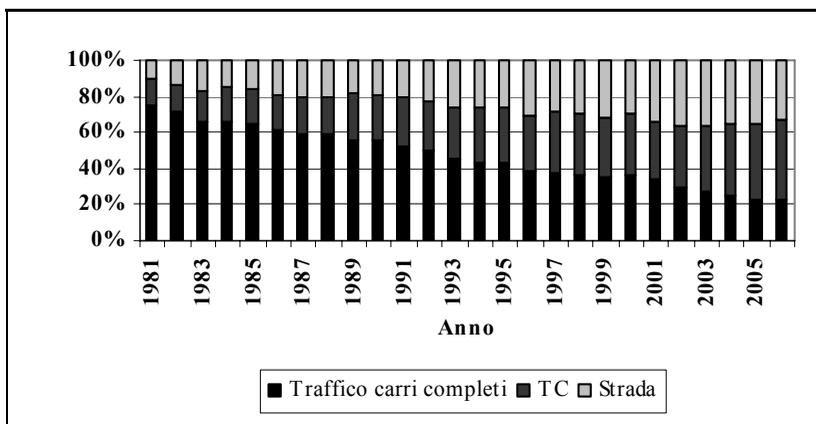
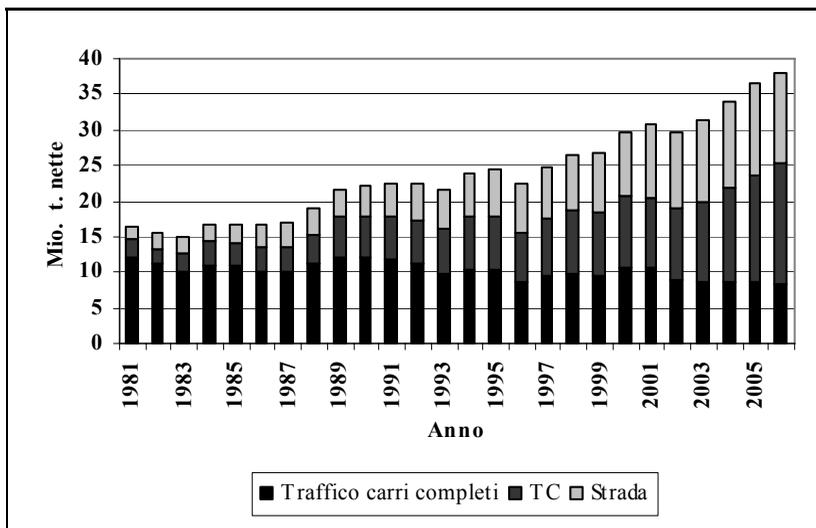


Evoluzione dei volumi di trasporti fino al 2006

Per evidenziare l'evoluzione dei trasporti su strada e ferrovia, oltre a esaminare il numero di viaggi effettuati, occorre analizzare brevemente il volume trasportato attraverso le Alpi (tonnellaggio netto) e la ripartizione modale risultante:

Lo sviluppo del tonnellaggio nel traffico transalpino mostra che tra il 1981 (apertura della galleria autostradale del Gottardo) e il 2006 il volume complessivo delle merci trasportate è più che raddoppiato. Dal 2000, cioè dall'inizio dell'attuazione della politica di trasferimento, il volume trasportato è aumentato del 29 per cento passando da 29,6 a 38,1 milioni di tonnellate. Il numero dei viaggi è invece diminuito del 16 per cento, come menzionato.

Buona parte dell'aumento è stato assorbito dal trasporto su strada, nel quale, nel 2006, il volume delle merci è cresciuto del 43 per cento rispetto al 2000 e del 750 per cento rispetto al 1981. Nello stesso periodo anche nel traffico merci su rotaia le capacità di prestazioni sono aumentate. Nel 2006 il volume di merci nel traffico transalpino su rotaia ha registrato un aumento del 22 per cento rispetto al 2000 e del 72 per cento rispetto al 1981.



La ripartizione modale in termini di aliquota percentuale dei vettori sul volume di merci si è nel complesso sviluppata a favore della strada. Questa tendenza alla supremazia della strada sulla rotaia, affermatasi già dal 1980, nel 2001 ha subito un rallentamento. Nel 2004, per la prima volta da molto tempo, la rotaia ha registrato, con due punti percentuali, un netto recupero di parti di mercato. Nel 2005 la situazione è rimasta stabile. Nel 2006 la rotaia ha conquistato un altro punto percentuale e la sua aliquota si situa ora attorno al 66 per cento.

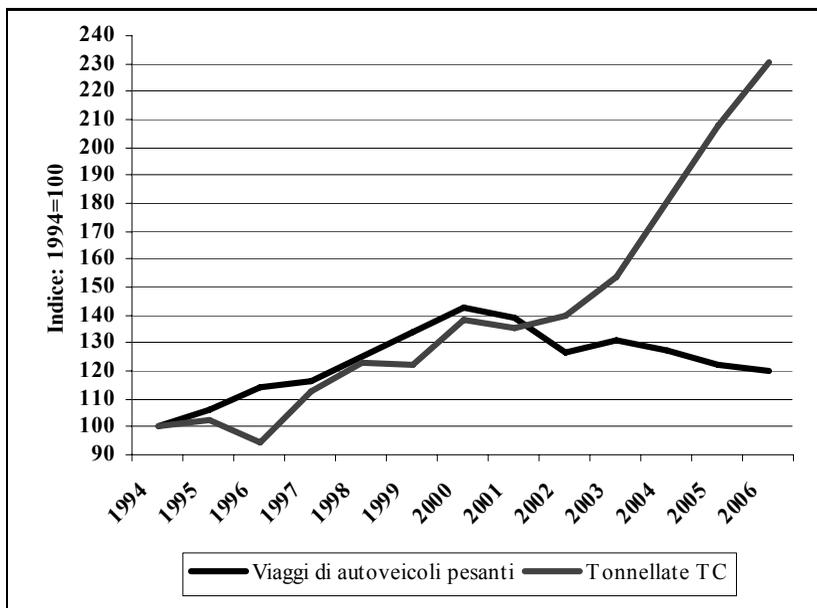
All'interno del sistema dei trasporti di merci per ferrovia si è verificato un netto slittamento dal «convenzionale» trasporto a carri completi al traffico combinato. In seguito a un'ormai annosa tendenza della struttura delle merci (modifica della struttura di produzione nei Paesi dell'Europa occidentale), nell'intero settore dei trasporti è scemata l'importanza delle merci pesanti (pietre, terra, minerali, combustibili

minerali), mentre è cresciuta quella delle merci leggere (soprattutto prodotti lavorati o semilavorati). Per il trasporto di merci pesanti ancora oggi la ferrovia è il vettore principale. Tra i modi di trasporto ferroviario con i quali sono effettuati i traffici «trasferiti» dalla strada, primeggiano, date le condizioni di produzione, il traffico combinato accompagnato e non accompagnato. Per questo, nell'ambito delle misure collaterali, il potenziamento del traffico combinato è uno dei più efficaci provvedimenti a sostegno del processo di trasferimento.

A prima vista, dall'evoluzione della ripartizione modale non appaiono effetti evidenti della politica del trasferimento. Questa impressione, tuttavia, è errata. Il fatto che con un numero inferiore di viaggi attraverso le Alpi si possa trasportare su strada un maggiore volume di merci è la conseguenza attesa degli strumenti previsti dall'Accordo sui trasporti terrestri: la TTPCP e il progressivo aumento del limite di peso. Nel corso del processo di trasferimento, gli incrementi di efficienza del vettore stradale consentiti grazie a questi strumenti sono auspicati e mirati.

Per giunta, l'evoluzione della ripartizione modale dimostra anche che, grazie alle misure prese, la rotaia è in grado di assorbire buona parte dell'aumento del volume di merci trasportate.

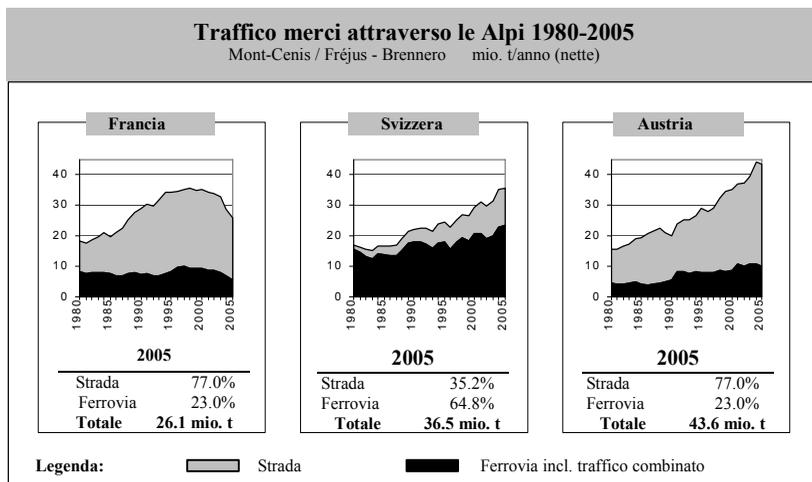
Se si paragona lo sviluppo del numero di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci attraverso le Alpi con quello del traffico combinato attraverso le Alpi (riferito a un indice di riferimento) nel corso degli ultimi anni si ottiene il quadro seguente:



Evoluzione del traffico transalpino estero fino al 2005

Nel confronto internazionale si registra una notevole crescita del traffico merci nell'intero arco alpino. A differenza dell'Austria e della Francia, la Svizzera presenta una quota elevata di traffico merci transalpino su rotaia. Questa tendenza controcorrente nel nostro Paese prova chiaramente il successo delle misure prese.

A fine 2005 la tendenza si presentava come segue⁵¹:



Nel 2005 106,3 milioni di tonnellate di merci sono state trasportate su rotaia e su strada nell'arco alpino interno. Rispetto ai 50,7 milioni di tonnellate del 1980 si registra un aumento di oltre il doppio nel corso degli ultimi 25 anni.

Complessivamente, nel 2004 l'aliquota della rotaia nel traffico transalpino interno era del 37,2 per cento. Tale percentuale era del 23 per cento in Francia, del 64,8 per cento in Svizzera e del 23 per cento in Austria. La parte del traffico di transito era pari al 68,6 per cento dell'insieme del traffico transalpino. L'aliquota corrispondente era del 22,1 per cento in Francia, del 78,7 per cento in Svizzera e dell'88,5 per cento in Austria. Nel 2003, nel traffico di transito attraverso le Alpi, la parte della rotaia era del 71,5 per cento ai valichi svizzeri, dell'8,8 per cento in Francia e del 23,3 per cento in Austria.

Previsioni circa l'evoluzione del traffico nel periodo 2007–2020

Tutte le previsioni concernenti il volume di traffico che attraverserà le Alpi in futuro presentano un elevato grado di insicurezza. Né, tanto meno, è possibile determinare con precisione gli effetti quantitativi delle diverse misure a sostegno del trasferimento.

Una stima ipotetica dell'evoluzione generale del traffico su strada e rotaia attraverso le Alpi e dell'efficienza delle specifiche misure a sostegno del trasferimento (promozione finanziaria, progressi nell'ambito della produttività) lasciano ipotizzare fino

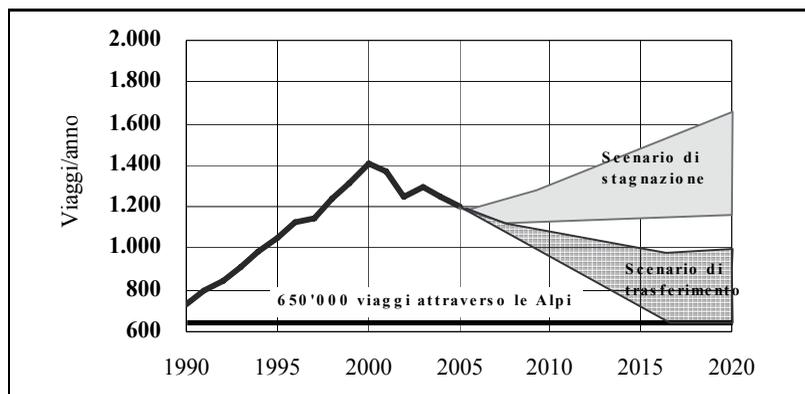
⁵¹ Cfr. Ufficio federale dei trasporti: Alpinfo 2005 Traffico merci su strada e per ferrovia attraverso le Alpi. I dati per il 2006 non sono ancora disponibili.

al 2017 (apertura della galleria di base del Gottardo) l'evoluzione illustrata qui appresso. Questa stima si basa sulle previsioni attuali del DATEC sull'evoluzione del traffici merci fino al 2030 e sulle conclusioni specifiche che se ne possono trarre a livello di traffico merci transalpino, nell'ambito di vari scenari di stagnazione generale e di trasferimento. Si tratta, naturalmente, di valori indicativi.

Approssimativamente si può prevedere un'evoluzione del volume di traffico di questo tipo: le previsioni più pessimistiche sotto il profilo della politica del trasferimento poggiano su uno scenario di «stagnazione e indebolimento della ferrovia» secondo il quale i trasporti ferroviari non riescono a imporsi in Europa. L'evoluzione più ottimista parte invece da uno scenario di trasferimento in condizioni favorevoli e di misure di sostegno supplementari fino all'inaugurazione della galleria di base del Gottardo (per es. introduzione della borsa dei transiti alpini). Sono quindi possibili le fasi di sviluppo qui appresso:

Anni	Totale mio. di tonnellate	Ripartizione modale rotaia
2006	38,1	65 %
2010	39,0–41,9	57–70 %
2018	44,9–49,3	59–78 %
2020	47,5–53,6	59–79 %

Per quanto riguarda il numero di viaggi di automezzi pesanti adibiti al trasporto di merci attraverso le Alpi, in base ai volumi di traffico previsti, ci si possono attendere le tendenze seguenti, sempre a titolo indicativo:



Per calcolare il numero di viaggi in ogni scenario si presuppone che le misure di trasferimento prese vengano mantenute. Nell'illustrazione il limite superiore dei viaggi previsto è riportato quale linea in alto della fascia degli scenari. L'illustrazione dei vari scenari di trasferimento permette di presentare anche l'attuazione di nuove misure e i rispettivi effetti sul numero di viaggi effettuati. La linea inferiore corrisponde al limite più basso della fascia elaborata.

Dal punto di vista qualitativo, sulla base degli scenari elaborati si osserva la seguente tendenza: stagnazione del numero dei veicoli nel 2007. Un calo supplementare dovuto alla riscossione della TTPCP completa è atteso nel 2008.

Influiscono positivamente sul trasferimento l'apertura della galleria di base del Lötschberg e del Gottardo e i conseguenti progressi della produttività nel traffico merci su rotaia. Ciò provoca una nuova riduzione del numero dei viaggi nel periodo 2008–2017/2018. Anche le misure collaterali di controllo e di promozione nell'ambito della politica del trasferimento producono i loro effetti. Tuttavia, il traffico continuerà ad aumentare. Il tasso generale di incremento del traffico stradale è deducibile dal tasso generale di crescita economica e varia secondo gli scenari ipotizzati. Senza il ricorso a misure supplementari, a medio e a lungo termine si riaffermerà la tendenza all'aumento del traffico. Mantenendo le misure collaterali attuali e impiegando i mezzi previsti a tal fine, una parte della crescita generale del traffico stradale può essere trasferita alla rotaia. Tale possibilità, tuttavia, non è illimitata. Negli anni in cui non si manifestano effetti legati alla produttività o alla TTPCP, ci si deve attendere una più forte tendenza all'aumento del traffico su strada. Qualora le misure di trasferimento in atto cessassero, i viaggi attraverso le Alpi sarebbero nuovamente di oltre 1,4 milioni già nel 2009.

L'evoluzione descritta può essere ulteriormente influenzata mediante il ricorso a vari strumenti di trasferimento (scenari di trasferimento). Tali ipotesi devono essere intese come obiettivi nell'ambito dei quali attuare altre misure oltre a quelle oggi avviate. Il momento opportuno per l'introduzione di strumenti complementari dipende tuttavia direttamente dalla questione del coordinamento internazionale e dal livello di accettazione di nuove misure sul piano nazionale (cfr. in proposito più dettagliatamente il n. 1.5.6).

Numero di viaggi prevedibile fino al 2009

La stima dello sviluppo del traffico indica che, partendo dai dati disponibili oggi e senza misure complementari, l'obiettivo del trasferimento di 650 000 viaggi transalpini non potrà essere raggiunto nel 2009.

Nel *messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE*⁵² si presupponeva l'evoluzione ipotetica del traffico merci transalpino rappresentata nella tabella qui appresso (seconda e terza colonna da sinistra) L'obiettivo di 650 000 viaggi rappresenta il valore minimo in uno scenario secondo il quale anche la Comunità europea avrebbe ulteriormente promosso il traffico merci su rotaia e avrebbe altresì introdotto misure in ambito stradali come pedaggi commisurati alla distanza. Come noto, ciò non si è verificato nella misura auspicata. Nella colonna di destra figurano le stime aggiornate (secondo gli scenari):

Anno	Evoluzione ipotetica del traffico stradale con l'accordo sui trasporti terrestri conformemente al messaggio concernente gli accordi settoriali	Trasporto merci su strada transalpino tenendo conto della riforma e dell'ammodernamento della ferrovia e delle misure complementari, conformemente al messaggio concernente gli accordi settoriali	Trasporto merci su strada transalpino tenendo conto della TTPCP, dell'aumento del limite di carico, della riforma e dell'ammodernamento della ferrovia e delle misure complementari secondo le stime a fine del 2004 (stime secondo modelli)
2004	1 650 000–1 850 000	1 200 000–1 550 000	1 255 000 (attuale)
2005	1 300 000–1 500 000	700 000–1 050 000	1 204 000 (attuale)
2006			1 180 000 (attuale)
dal 2008	1 400 000–1 600 000	650 000– 950 000	1 000 000–1 300 000

1.4.10 Valutazione degli sviluppi del processo di trasferimento

La valutazione aggiornata degli sviluppi del processo di trasferimento, che dimostra come non sia possibile raggiungere entro il 2009 l'obiettivo di 650 000 viaggi, è determinata dai motivi qui appresso:

Rapporto di prezzo strada – rotaia

L'obiettivo della legge sul trasferimento del traffico – 650 000 viaggi transalpini al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg – è indiscutibilmente ambizioso. La decisione presa nell'ambito della procedura parlamentare sulla legge sul trasferimento del traffico di anticipare l'orizzonte del raggiungimento dell'obiettivo dalla messa in esercizio della galleria di base del Gottardo a quella della galleria di base del Lötschberg non si è rivelata realistica. L'effetto di controllo sul rapporto di prezzo tra strada e rotaia, modificato con l'Accordo sui trasporti terrestri e con la legge sul trasferimento del traffico non è sufficiente, a causa degli sviluppi nazionali e internazionali, a influenzare nella misura auspicata il trasferimento. La prevista rettifica del rapporto di prezzo nel suo insieme tramite aumenti del prezzo su strada (TTPCP) e riduzioni sulla rotaia (misure collaterali e incremento della produttività) è troppo modesta per il periodo in questione.

Incremento dell'imposizione sulla strada tramite la TTPCP

La TTPCP è percepita proporzionalmente al peso totale ammesso, in funzione dei chilometri percorsi secondo il tipo di emissione EURO degli automezzi adibiti al trasporto. Comporta dunque un aumento del costo dei trasporti su tutto il territorio nazionale. Il traffico transalpino diventa più caro rispetto all'insieme del traffico merci pesante. Di conseguenza, la TTPCP non si ripercuote unicamente sul traffico transalpino.

Il calo del numero dei viaggi attraverso le Alpi, avviato con la TTPCP indica che, in linea di massima, la TTPCP è uno strumento essenziale del trasferimento. Si constata tuttavia che gli aumenti di prezzo generati dalla TTPCP e quelli che ancora si devono generare non saranno sufficienti a produrre il necessario effetto quantitativo sul traffico transalpino. Nei trasporti internazionali a lunga distanza, la TTPCP rappresenta tuttora un fattore di costo insignificante. Contemporaneamente, il progredire dell'apertura del mercato internazionale del traffico merci su strada e una

situazione di accresciuta concorrenza fanno registrare una tendenza al ribasso degli altri costi nel settore dei trasporti stradali (in particolare i costi di personale).

Essendo la TTPCP calcolata sul peso complessivo ammesso, e non sul carico realmente trasportato, si osserva una tendenza a caricare al massimo gli automezzi. Il corrispondente effetto sulla produttività è ancora rafforzato dall'aumento del limite di carico da 28 a 34 tonnellate, e, dal 2005, a 40. Questo sviluppo dimostra che gli effetti di produttività sono realizzati pienamente nel traffico merci su strada, con una conseguente riduzione del numero di viaggi.

Un aumento della TTPCP superiore a quello annunciato, che consentirebbe la riduzione del numero dei viaggi attraverso le Alpi ai livelli auspicati, sarebbe sostanzialmente incompatibile con le convenzioni internazionali concluse dalla Svizzera e, in particolare, con l'Accordo sui trasporti terrestri stipulato con l'UE, senza contare che colpirebbe anche i trasporti non transalpini. I margini di manovra nella riscossione di diritti d'utenza sulle strade potrebbero essere sfruttati pienamente solo in condizioni di reciprocità con l'UE e dovrebbero concentrarsi sulla regione dell'arco alpino, per la sua particolare vulnerabilità sotto il profilo ambientale. Restano quindi da determinare l'auspicabilità economica e l'accettazione sul piano nazionale di un nuovo aumento globale delle tasse stradali.

Sostenibilità del trasferimento e effetti protratti dello strumentario adottato

Secondo l'Accordo sui trasporti terrestri, le misure collaterali sono finalizzate alla promozione generale del traffico combinato. Ciò deve consentire una più rapida crescita e una più elevata capacità di prestazioni del mercato del traffico combinato, e quindi incoraggiare il trasferimento alla rotaia dei volumi di merci trasportate. Ai fini della sostenibilità, il traffico combinato non accompagnato è quindi presentato come il pilastro del trasferimento, mentre il traffico combinato accompagnato (la strada viaggiante) è considerato come un'importante offerta complementare. Nel traffico combinato non accompagnato viaggiano merci che possono essere trasportate su lunghe distanze sia per ferrovia sia su strada. La consegna richiede però imperativamente il trasporto su strada. Il traffico combinato accompagnato è invece considerato come trasporto merci su strada dal punto di vista logistico e, per quanto riguarda la rotaia, è nettamente meno produttivo di quello non accompagnato. I trasporti della strada viaggiante sono quindi limitati a prodotti «affini alla strada», per i quali il traffico su strada, in ogni caso, è più conveniente in ragione delle dimensioni o dei brevi tempi di consegna. Nell'ambito del trasferimento, il TCNA è il vettore più sostenibile, poiché presuppone una modifica coerente della catena di trasporto a livello di trasportatori e imprese di spedizione e riduce la strada al ruolo di opzione supplementare per trasporti su lunghe distanze. Anche in caso di piena estensione dell'offerta della strada viaggiante, il trasporto unicamente su strada resta una valida alternativa, alla quale si rinuncia soltanto se la strada viaggiante risulta più conveniente per qualità e prezzo. Nel settore dei trasporti, il modo di produzione continua a basarsi sulla logistica del traffico merci su strada. Il passaggio alla strada viaggiante dipende quindi direttamente dal mantenimento delle condizioni quadro dei trasporti su strada (TTPCP, divieto di circolare di notte) come pure dal sostegno finanziario all'offerta ferroviaria.

Un trasferimento sostenibile, possibilmente a livello dell'insieme dei trasporti, presuppone il miglioramento della produttività dell'intera catena del valore aggiunto, dal luogo di partenza a quello di destinazione. Per questi sviluppi occorrono

tuttavia tempi più lunghi e non sarà possibile portarli a termine entro il 2009, come dimostrato nei punti qui di seguito:

Ristrutturazione del settore logistico

Il trasferimento sostenibile del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia richiede processi di ristrutturazione a lungo termine nella logistica e nell'industria dei trasporti e delle spedizioni. Un periodo di nove anni (2000–2009) è troppo breve per la piena attuazione di un simile riorientamento. Non tiene conto del calendario della pianificazione aziendale a medio termine né della durata di vita dei più importanti impianti, automezzi e contenitori. Entro il 2009 le imprese interessate indirettamente e direttamente dalla politica del trasferimento avranno parzialmente intrapreso il cambiamento di vettore, ma non lo avranno certo ultimato.

Maggiori esigenze delle associazioni di settore

Il settore logistico sta vivendo una trasformazione radicale. Al fine di soddisfare le mutate esigenze della domanda e di sfruttare appieno i potenziali di produzione e di riduzione dei costi, si sono formate reti di imprese di spedizione allo scopo di ottimizzare raccolta, trasporto e consegna. In ragione della costante estensione della ripartizione del lavoro sotto il profilo geografico, la domanda di trasporto comporta distanze sempre più lunghe e volumi di merci sempre più piccole per i singoli destinatari. L'importanza crescente di piani di produzione razionalizzati (ad es. just in time) presuppone trasporti senza intoppi e di grande affidabilità. La necessità di sincronizzare le consegne con la produzione e la mancanza di magazzini accresce il numero dei viaggi necessari.

Le nuove esigenze dell'industria dei trasporti sono state soddisfatte negli ultimi anni soprattutto dalle aziende di spedizione operanti su strada, anche perché spesso il tragitto iniziale e quello finale di una spedizione possono essere effettuati solo su strada. Per queste ragioni il trasferimento dalla strada alla rotaia richiede ormai una catena di trasporto intermodale nella quale la rotaia deve corrispondere alla domanda di nuovo tipo almeno lungo il tratto principale e ai punti di intersezione con gli altri vettori di trasporto. Il trasporto merci su rotaia può partecipare all'aumento quantitativo generalizzato e assorbire una parte del volume di trasporti solo se è in grado di soddisfare le corrispondenti esigenze delle associazioni di settore (pianificazione e puntualità). Sotto questo aspetto, la ristrutturazione del settore ferroviario è ancora lontana dall'essere compiuta, come dimostrato anche dai processi di consolidazione e dallo sviluppo di nuovi modelli commerciali nel mercato del traffico merci su rotaia.

Sostegno finanziario e esigenze qualitative

Il sostegno finanziario della rotaia può facilitare e accelerare il processo di trasferimento, ma non realizzarlo interamente. L'indispensabile orientamento alla domanda può avvenire solo tramite corrispondenti pressioni finalizzate al miglioramento qualitativo sulle imprese ferroviarie. Il sostegno finanziario influisce sul prezzo, rendendo la rotaia più vantaggiosa della strada, ma neppure gli incentivi finanziari possono colmare le lacune e migliorare la qualità dei processi produttivi; le riserve degli operatori del settore circa il passaggio alla rotaia potrebbero quindi permanere.

Queste considerazioni indicano che anche un aumento dei mezzi finanziari entro il 2009 (ad es. aumento del limite di spesa e delle singole rubriche) non permetterebbe di raggiungere più rapidamente l'obiettivo del trasferimento. La necessaria ristruttu-

razione del settore logistico e il miglioramento della qualità dei processi produttivi del traffico merci su rotaia costituiscono, in termini di tempo, i parametri del raggiungimento dell'obiettivo. A queste condizioni, l'impiego di mezzi finanziari supplementari non darebbe risultati ottimali poiché il trasferimento di nuovi viaggi causerebbe costi sproporzionatamente elevati.

Sviluppo del mercato del traffico combinato

Nel piano di trasferimento applicato finora, il traffico combinato assume un ruolo fondamentale. La parte cruciale del processo di trasferimento avverrà mediante il passaggio a catene di trasporti intermodali, le cui prestazioni rispondono alle esigenze qualitative accresciute del settore. Di conseguenza, la maggior parte dei mezzi previsti per il trasferimento è destinata alla promozione del traffico combinato.

A livello di spedizioni, il forte tasso di crescita del traffico combinato transalpino dimostra che, grazie al sostegno finanziario del traffico combinato, si è realizzato il rafforzamento auspicato di questo mercato nel segmento transalpino. Tra il 2001 e il 2006 il numero di spedizioni trasportate nel traffico combinato non accompagnato è aumentato di oltre il 70 per cento. Nello stesso periodo è stato registrato un aumento del 100 per cento del numero di posti della strada viaggiante.

Il rafforzamento del sostegno finanziario ha consentito a nuovi operatori di accedere al mercato, intensificando la concorrenza sia tra gli operatori sia tra le imprese ferroviarie. Una sana concorrenza è la condizione inderogabile della realizzazione dei potenziali di produttività del traffico combinato necessari al trasferimento. La qualità, invece, non si è ancora sviluppata in pari misura. Numerosi trasporti peccano ancora sotto il profilo della puntualità e dell'affidabilità (soltanto il 60 % circa dei treni è puntuale [ossia ha un ritardo inferiore ai 30 minuti]).

Da quando, nell'ambito delle misure collaterali, si è potenziata la promozione del traffico combinato si è altresì continuamente migliorata l'efficacia dei sussidi, come illustrato al numero 3.3.2.1. I contributi finanziari per ogni trasporto trasferito sono diminuiti gradualmente nel tempo. Un sostegno a livello più elevato produrrebbe invece un trasferimento inefficace e di scarsa durata. Con le procedure attuali (ordinazione e rimborso del traffico combinato), le indennità per treno e spedizione trasferita sono state diminuite progressivamente, in funzione dei progressi di produttività delle imprese.

Margine di manovra insufficiente per i miglioramenti di produttività nell'utilizzazione dell'infrastruttura ferroviaria

L'infrastruttura ferroviaria nazionale e internazionale disponibile entro il 2009 sulle vie transalpine e sui relativi raccordi non è ancora sufficiente per garantire notevoli progressi di produzione grazie a tempi di trasporto più brevi e fasce orarie per i tracciati del traffico merci adeguate alle esigenze.

Secondo i dati attuali, rispetto all'entrata in funzione della galleria di base del Gotardo, quella della galleria di base del Lötschberg non permette alle ferrovie cargo grandi passi avanti in materia di produttività. Anche con l'apertura della galleria di base, l'asse Lötschberg-Sempione non costituisce una tratta pianeggiante e i risparmi di mezzi di trazione sono modesti. Le pianificazioni di gestione previste per il periodo successivo all'entrata in funzione della galleria di base del Lötschberg, inoltre, non comprendono riduzioni importanti del tempo di percorso limitando dunque le economie di materiale rotabile e di personale ottenibili grazie a una migliore rota-

zione dei treni. È questo il risultato di un allestimento dell'orario che integra il traffico viaggiatori e il traffico merci. Le crescenti esigenze e le offerte sempre più numerose del traffico viaggiatori su lunga distanza riducono le possibilità di sfruttamento ottimale della galleria di base per il trasporto merci.

Un'infrastruttura ferroviaria capace di grandi progressi di produttività sarà disponibile solo in futuro. Per quanto riguarda l'infrastruttura nazionale, l'asse principale della galleria di base del Gottardo (con i relativi vantaggi di «tratta pianeggiante») sarà disponibile solo nel 2017. Anche all'estero sono necessari miglioramenti di infrastruttura sulle linee di accesso.

Nell'ambito del traffico su rotaia internazionale, soprattutto nel traffico combinato non accompagnato (TCNA), anche l'inaugurazione della NFTA non lascia supporre rapidi incrementi della produttività se non si attueranno, parallelamente, nette miglie e sull'insieme delle vie di trasporto. La qualità dei trasporti su rotaia raggiunta in Svizzera con la messa in esercizio della NFTA consente di accrescere la qualità del traffico su rotaia (affidabilità, puntualità), ma riveste solo un ruolo secondario per la maggior parte delle vie di trasporto internazionali. Il successo della politica di trasferimento dipende quindi anche dai miglioramenti qualitativi e di produttività delle linee di accesso estere.

Altri motivi

A livello di infrastruttura, in Svizzera come all'estero si osservano conflitti di interesse nell'assegnazione dei tracciati rispetto a altri settori dei trasporti pubblici (in particolare il traffico viaggiatori). Questi conflitti si ripercuotono soprattutto sulle vigenti disposizioni in materia di priorità, ma anche sulla ripartizione delle capacità di base dell'infrastruttura ferroviaria ai diversi tipi di traffico.

In ragione della lenta attuazione delle riforme ferroviarie in altri Paesi, nel traffico merci su rotaia non si sono ancora realizzati in misura sufficiente gli attesi e indispensabili progressi di produttività lungo l'intera catena di trasporto, dal punto di partenza a quello di destinazione. In assenza di concorrenza, in numerosi Paesi le imprese ferroviarie nazionali godono ancora di privilegi.

1.5 Legge sul trasferimento del traffico – La nuova normativa proposta

1.5.1 Obiettivo della politica di trasferimento

Esigenze del trasferimento

Il trasferimento del traffico su rotaia può essere definito in generale un cambiamento della suddivisione dei compiti tra sistemi di trasporto che dispongono di diverse capacità infrastrutturali e il cui impatto sull'ambiente è differente. La volontà politica di trasferire il traffico pesante transalpino dalla strada alla ferrovia è stata più volte espressa da Popolo e Cantoni. Nella legge dell'8 ottobre 1999⁵³ sul trasferimento del traffico il Parlamento ha fissato un limite di 650 000 viaggi su strada attraverso le Alpi. Questa cifra corrisponde al volume totale stimato di traffico *interno* e di traffico *di importazione ed esportazione* attraverso i quattro principali

valichi alpini nel 1999: si intende cioè arrivare al numero di viaggi che, secondo le stime, rimarrebbero su strada dopo il trasferimento del traffico di *transito* attraverso le Alpi dalla strada alla ferrovia, conformemente al mandato costituzionale. Tale volume corrisponde alla metà del totale dei viaggi effettivamente svolti attraverso le Alpi nel 1999.

In relazione al presente disegno di legge sul trasferimento del traffico merci, le probabilità di realizzazione di un tale obiettivo quantitativo sono state sottoposte a un esame approfondito.

In linea di massima, un trasporto merci dovrebbe esser svolto nel modo e con i mezzi più adeguati sotto tutti i punti di vista, cioè tecnico, geografico, ecologico ed economico. Ciò presuppone che:

- sugli assi transalpini siano disponibili strutture capienti (per strada e ferrovia);
- le infrastrutture a disposizione possano essere utilizzate in maniera non discriminatoria;
- vengano computati tutti i costi causati dal traffico merci pesante, in particolare quelli ambientali (tenendo conto in particolare della fragilità dello spazio alpino) e quelli provocati dagli incidenti (tenendo presenti in particolare le esigenze di sicurezza nelle gallerie stradali e sui tratti pericolosi nella zona alpina).

Per la realizzazione dell'articolo 84 Cost. e delle relative disposizioni transitorie si devono ovviamente prendere adeguatamente in considerazione anche gli altri principi della Costituzione federale come pure i contenuti degli accordi validi a livello internazionale.

La conferma nella legge sul trasferimento del traffico merci dell'obiettivo del trasferimento destinato a proteggere le Alpi, è volta a garantire la continuità della politica svizzera in merito.

Gamma di obiettivi possibili

Considerata la complessità dei rapporti che intercorrono tra protezione dell'arco alpino e traffico merci su strada, ai fini del presente disegno di legge il nostro Collegio ha analizzato numerose prospettive di base, valutandone l'opportunità e la fattibilità alla luce delle prescrizioni costituzionali, e ha proposto nella procedura di consultazione diverse varianti di obiettivi. Accanto a un obiettivo numerico (numero di viaggi), formulato analogamente all'obiettivo della vigente legge sul trasferimento del traffico, sono state esaminate anche soluzioni basate su quote di mercato come anche soluzioni quantitative o riferite a obiettivi ambientali. Per il raggiungimento dei rispettivi obiettivi ognuna di queste varianti presuppone un diverso numero e tipo di strumenti.

Con un obiettivo quantitativo, l'obiettivo del trasferimento verrebbe definito in base alle tonnellate o al tasso di crescita relativo al sistema dei trasporti su strada o a quello su rotaia o a una combinazione dei due. L'obiettivo potrebbe essere misurato in base alla quantità di merci trasportate attraverso le Alpi (esprese ad es. in termini di tonnellaggio netto). Con un obiettivo riferito a una dimensione intermodale verrebbe definita una quota di mercato da raggiungere nel rapporto tra strada e ferrovia nel traffico merci attraverso le Alpi (ripartizione intermodale).

Un obiettivo ambientale sarebbe invece focalizzato sul degrado ambientale causato dal traffico merci su strada attraverso le Alpi. Un siffatto obiettivo potrebbe essere espresso in termini di quantità di emissioni, o di variazioni di tali quantità, per determinate sostanze nocive lungo gli assi di transito stradale nell'arco alpino.

Queste varianti di obiettivi potrebbero anche essere combinate in vario modo: si potrebbe porre la condizione del raggiungimento combinato di tutti gli obiettivi o del raggiungimento di uno degli obiettivi a scelta. Infine, per quel che concerne l'obiettivo del numero di viaggi si è anche valutata la possibilità di adeguare (aumentare) l'obiettivo applicato sinora.

Parallelamente alla definizione quantitativa dell'obiettivo va definita la scadenza di attuazione del progetto. Come termine occorre fissare una data ambiziosa ma realizzabile con le misure a disposizione.

1.5.2 Obiettivo della legge sul trasferimento del traffico merci: 650 000 viaggi attraverso le Alpi entro 2 anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo

Mantenimento dell'obiettivo del numero di viaggi

Nel disegno di legge sul trasferimento merci qui presentato il nostro Consiglio propone un obiettivo basato sul numero di viaggi, analogamente all'obiettivo attuale di 650 000 viaggi attraverso le Alpi, da realizzare entro una data predefinita. Proponiamo che il valore di riferimento di 650 000 viaggi annui continui a sussistere per il traffico merci pesante rimanente sulle strade di transito transalpine. In tal modo è garantita la continuità rispetto alla politica di trasferimento attuale e agli obiettivi dell'iniziativa delle Alpi.

Nella procedura di consultazione concernente l'attuazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.⁵⁴) e dell'obiettivo di trasferimento del traffico, la finalità dell'articolo costituzionale è stata interpretata in modo univoco in ordine a una riduzione del numero di viaggi su strada. Questa lettura corrisponde alle intenzioni degli autori dell'iniziativa. Nel contempo il nostro Consiglio ha sempre insistito sul fatto che questo obiettivo deve essere raggiunto in modo non discriminatorio e con strumenti conformi all'economia di mercato. Una siffatta definizione dell'obiettivo del numero di viaggi su strada esclude pertanto un'interpretazione puramente letterale dell'espressione «trasferimento del traffico di transito da un confine all'altro».

Il nostro Consiglio non ritiene opportuno sostituire o completare questo obiettivo con obiettivi riferiti a una determinata quota di mercato o a quantità di emissioni: non solo questi significherebbero una discontinuità rispetto alla politica di trasferimento attuale ma aumenterebbero la complessità dei criteri di misurazione e nella maggior parte dei casi non darebbero indicazioni sufficienti sull'effettivo volume del trasferimento.

Adeguamento della data di realizzazione dell'obiettivo

Trasporre senza modifiche l'obiettivo della vigente legge sul trasferimento del traffico nella nuova legge significherebbe porsi un obiettivo praticamente irraggiun-

gibile sin dall'entrata in vigore della nuova legge. Per questo motivo auspichiamo un adeguamento della data di realizzazione dell'obiettivo nel senso di una proroga del termine rispetto a quello previsto oggi nella legge sul trasferimento del traffico. Secondo la presente proposta, il valore di 650 000 viaggi attraverso le Alpi dovrà essere raggiunto il più presto possibile, e al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo, prevista attorno al 2017. Quando questa galleria sarà in funzione, il trasporto merci avrà a disposizione maggiori capacità e per il trasporto su rotaia potranno essere realizzati sostanziali utili di produzione supplementari.

Definizione di un obiettivo provvisorio

Per il periodo tra l'entrata in vigore della legge e la realizzazione dell'obiettivo, nella legge viene definito un obiettivo intermedio inteso ad aumentare la trasparenza e a permettere un controllo delle misure applicate.

Le misure proposte con la legge sul trasferimento del traffico merci dovrebbero comportare una riduzione dei viaggi transalpini tale che il loro numero non superi il milione nel 2011. Questo valore è dunque fissato nel calendario quale obiettivo provvisorio. Negli anni successivi è prevista un'ulteriore, graduale riduzione del numero di viaggi.

A titolo di complemento, il Consiglio federale fissa altre tappe intermedie nel quadro della pianificazione permanente. Poiché il potenziale di riduzione dei viaggi transalpini dipende dal margine di manovra politico e dalle date di realizzazione delle varie misure, occorre reagire in maniera flessibile.

L'obiettivo deve essere rispettato in modo duraturo

In linea di massima, dopo il raggiungimento dell'obiettivo definito nella legge sul trasferimento del traffico merci, il valore di riferimento di 650 000 viaggi deve essere rispettato in modo duraturo.

Per la realizzazione dell'obiettivo è ammessa una determinata tolleranza. Non è infatti necessario né possibile rispettare in ogni caso l'obiettivo con precisione assoluta; la deviazione ammessa è di al massimo il 5 per cento circa rispetto al valore di riferimento.

1.5.3 Motivazione dell'obiettivo

Con la conferma, nel quadro della normativa qui proposta, dell'obiettivo di 650 000 viaggi transalpini si definisce in ambito politico il livello auspicato e tollerato di trasporti merce su strada nell'arco alpino. Questo valore diventa quindi anche la misura dell'importanza attribuita alla protezione delle Alpi nel settore stradale. Dal punto di vista del traffico e della protezione dell'ambiente non c'è ragione di adeguare questo valore, che è conforme alle prescrizioni costituzionali. Esso continuerà quindi a essere determinante. Si tratta di un obiettivo chiaro e univoco, la cui quantificazione è garantita dalle basi attuali.

Per queste considerazioni, l'obiettivo di 650 000 viaggi viene mantenuto nel presente progetto, anche se è probabile che non potrà essere raggiunto nel 2009. La realizzazione dell'obiettivo viene fatta dipendere dalla disponibilità di differenti misure di trasferimento. Secondo gli studi svolti i motivi della probabile mancata realizzazione dell'obiettivo entro il 2009 sono il tempo troppo breve previsto per il processo di

trasferimento e il fatto che le misure destinate a migliorare la qualità e l'efficacia a livello internazionale non sono ancora in grado di generare il progresso auspicato. L'obiettivo qui proposto è pertanto ambizioso, ma non è escluso che possa essere raggiunto in un secondo tempo. Questo presuppone che le misure vengano portate avanti e intensificate, almeno in parte – soprattutto e segnatamente in caso di continuazione del promovimento del traffico combinato transalpino – e che si sfruttino i vantaggi produttivi della NFTA terminata come anche il potenziale di una politica coordinata dei trasporti nello spazio alpino in relazione all'introduzione di nuove misure per la strada (come la borsa dei transiti alpini).

Alla luce delle disponibilità di misure supplementari e delle restrizioni di politica finanziaria, occorre tuttavia relativizzare anche la realizzazione dell'obiettivo di 650 000 viaggi entro due anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo: questo sarà infatti possibile soltanto se accanto o in vece delle misure supplementari per la strada sono disponibili anche i mezzi finanziari necessari per continuare e intensificare il promovimento del traffico merci transalpino per ferrovia. Il pacchetto di misure legato a questo obiettivo è presentato nel numero 1.5.5.

Un'ulteriore proroga del termine di raggiungimento dell'obiettivo del numero di viaggi potrebbe quindi imporsi nel caso in cui i mezzi necessari per un'intensificazione parziale del promovimento finanziario del traffico merci transalpino per ferrovia non possano essere resi disponibili.

Una modifica essenziale rispetto alla legge sul trasferimento del traffico oggi in vigore è appunto la proroga della data di realizzazione fino a due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo. Questa proroga non cambia la necessità di raggiungere l'obiettivo del numero di viaggi al più presto, ma, come illustrato, tiene conto in maniera adeguata dei fattori determinanti per la riuscita del processo di trasferimento.

Nel 2000, agli inizi dell'applicazione coerente della politica svizzera di trasferimento, l'efficacia dei vari fattori importanti per questo processo era difficile da stimare. Il messaggio del Consiglio federale sulla legge sul trasferimento del traffico prevedeva di raggiungere l'obiettivo al più tardi entro un anno dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo⁵⁵. Nel quadro delle consultazioni dell'Assemblea federale, il termine era stato anticipato a due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg. Secondo i dati attuali, questo termine non è sufficiente. Anche applicando in maniera coerente la politica di trasferimento nel quadro della qui proposta legge sul trasferimento del traffico merci, è difficile stimare la durata del processo di trasferimento. Il calendario di realizzazione dell'obiettivo previsto dalla presente legge (realizzazione entro due anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo) resta una grande sfida che necessita di sforzi considerevoli e dell'applicazione più rigorosa di misure già in atto o di nuovi strumenti.

Con l'apertura della galleria di base del Gottardo, le capacità della moderna infrastruttura delle assi di transito saranno con ogni probabilità completamente disponibili: il trasporto ferroviario delle merci potrà così migliorare sensibilmente la produttività grazie alla riduzione dei tempi di percorso e ai vantaggi di tratte ferroviarie a basso dislivello. Queste sono condizioni essenziali affinché la politica di trasferimento abbia successo.

⁵⁵ FF 1999 5261

Contemporaneamente, il prolungamento del termine del processo di trasferimento permetterà al settore logistico di proseguire nella ristrutturazione. Inoltre sarà possibile aumentare ulteriormente la qualità e i progressi di produttività della rotaia, in particolare a livello internazionale. In questo modo è possibile tener conto in maniera più adeguata dei fabbisogni degli spedizionieri per quel che riguarda i costi e la qualità dei trasporti merci su rotaia.

Oltre a queste migliori condizioni quadro per il traffico ferroviario, è necessario portare avanti attivamente la politica di trasferimento. Le misure di aiuto finanziario della rotaia devono continuare ed essere perfezionate. Parallelamente sarà necessario sviluppare e applicare nuovi strumenti, soprattutto per la strada, contesto in cui la gamma di strumenti disponibili per incitare il trasferimento è limitata: tra le possibili nuove misure da realizzare a lungo termine si può citare la borsa dei transiti alpini, che influenzerà i rapporti tra prezzo della rotaia e prezzo della strada nel senso di una riduzione del numero di viaggi. Le misure prese in esame nel presente progetto permetteranno di coprire tutta la gamma degli strumenti efficaci per il trasferimento.

La proroga del termine creerà il margine di manovra temporale necessario a tale scopo. Dovranno essere svolti negoziati con la Comunità europea e un coordinamento della politica dei trasporti con gli altri Paesi interessati al trasporto merci transalpino su strada. Le condizioni quadro oggi valide sul piano internazionale permettono soltanto l'intensificazione di alcune misure stradali, ma non l'introduzione di nuovi strumenti.

La stabilizzazione del numero di viaggi dopo la realizzazione degli obiettivi indica la continuità della politica di trasferimento. La maggiore qualità per l'ambiente e la salute ottenuta grazie alla riduzione del numero di viaggi dovrà essere mantenuta a lungo termine. Stabilizzare in maniera duratura il numero di viaggi implica che tutta la crescita del trasporto merci transalpino dovrà essere convogliata sulle rotaie, incluse le merci per le quali la strada è più adeguata. Poiché l'evoluzione dell'economia e del traffico è sottoposta a continue oscillazioni congiunturali, un superamento del numero massimo di viaggi sarà permesso in singoli anni caratterizzati da una crescita dell'economia e del traffico particolarmente forte. Questi superamenti non potranno tuttavia essere permanenti.

1.5.4 Risultati della procedura di consultazione relativa all'obiettivo di trasferimento

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione si è detta favorevole al mantenimento di un obiettivo riferito al numero di viaggi e segnatamente al mantenimento del limite di 650 000 viaggi attraverso le Alpi di autoveicoli pesanti destinati al trasporto di merci. Talune cerchie hanno chiesto un'interpretazione dinamica dell'obiettivo e quindi, in ultima analisi, la rinuncia a un obiettivo definito. In parte è stata messa in dubbio la possibilità di raggiungere l'obiettivo di 650 000 viaggi. Diversi partecipanti hanno chiesto il mantenimento del 2009 quale anno di riferimento in combinazione con l'adozione, mediante ordinanza, di opportune misure da parte del Consiglio federale. I partecipanti alla consultazione hanno respinto quasi all'unanimità l'adozione di un obiettivo riferito alla quota di mercato o di obiettivi ambientali.

1.5.5 Misure della futura politica di trasferimento

Gamma delle possibili misure di trasferimento

In sintonia con l'attuale politica di trasferimento della Svizzera, intendiamo configurare le condizioni quadro del trasporto di merci in modo da migliorare le prestazioni del traffico merci e assicurarne l'alto livello a lungo termine e da determinare direttamente una riduzione del numero di viaggi del traffico merci transalpino su strada. Anche in futuro per raggiungere l'obiettivo del trasferimento non si avrà ricorso, in linea di massima, a misure coercitive come divieti di circolazione ecc., ma a strumenti conformi all'economia di mercato. In questo contesto sarà necessario un alto grado di coordinamento della politica dei trasporti con gli altri Paesi toccati dal traffico merci (transalpino) e con il contesto europeo.

Per continuare con successo il processo di trasferimento, si dovranno adottare misure sia nell'ambito della strada che in quello della ferrovia. Nel rapporto sul trasferimento 2004⁵⁶ abbiamo presentato una vasta gamma di misure di trasferimento. Sulla base delle conclusioni di questo rapporto abbiamo allestito un pacchetto di misure volte alla realizzazione dell'obiettivo qui presentato, ispirate da un lato a un principio di continuità rispetto all'attuale politica di trasferimento e dall'altro alla volontà di definire accenti nuovi. In questa concezione, le misure sul lato strada e quelle sul lato ferrovia si completano vicendevolmente in larga misura e vanno quindi lette in chiave complementare. Nel contempo occorre tuttavia sottolineare che nel contesto di questa nuova strategia di trasferimento il ruolo principale spetterà alle misure sul lato della ferrovia – come ad esempio il promovimento finanziario del traffico combinato – fintanto che i lavori preparatori per una politica dei trasporti coordinata con gli altri Paesi dell'arco alpino e la Comunità europea non permetteranno l'introduzione di nuovi strumenti di trasferimento sul lato strada.

Condizioni quadro stradali

La TTPCP e le prescrizioni relative all'accesso al mercato nel trasporto di merci su strada sono le condizioni quadro fondamentali di questo traffico in Svizzera nell'ambito dell'Accordo fra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia⁵⁷ (Accordo sui trasporti terrestri). In questo contesto non è necessario intervenire.

La nuova legge sul trasferimento del traffico merci creerà tuttavia la base giuridica nazionale necessaria per l'adozione di misure atte a correggere la differenza di prezzo tra strada e ferrovia per il trasporto di merci nella regione alpina. Tra queste misure, la più importante è lo strumento della borsa dei transiti alpini. Questo strumento permetterà di tenere conto della sensibilità particolare della zona alpina rispetto al traffico merci pesante su strada, dei costi esterni straordinari provocati da tale traffico e della necessità di una maggiore sicurezza. Con la creazione delle basi giuridiche non viene però presa nessuna decisione sull'introduzione definitiva delle misure, che dipenderà da ulteriori chiarimenti e dai risultati di una politica dei trasporti coordinata nella regione alpina nonché dall'integrazione delle misure nella politica dei trasporti europea.

⁵⁶ Rapporto sul trasferimento del traffico del novembre 2004 – Rapporto del Consiglio federale alle Commissioni parlamentari, p. 82 segg. e Allegato XVI; consultabile (in tedesco e francese) nel sito www.uvek.admin.ch, seguendo il percorso: Documentazione > Fatti e cifre > Rapporti.

⁵⁷ RS 0.740.72

Condizioni quadro ferroviarie

Nell'ambito della ferrovia, l'incremento della produttività e della qualità del traffico ferroviario continua a essere l'obiettivo principale della politica di trasferimento. Si tratta di mettere a disposizione capacità di trasporto che siano paragonabili per quanto riguarda il volume, la qualità e il prezzo a quelle del trasporto su strada e permettano il trasferimento su rotaia senza perdite di qualità né aumenti di costi.

Sul mercato del trasporto di merci per ferrovia deve continuare il processo di liberalizzazione e affermarsi il regime di concorrenza. Nuove capacità di infrastruttura devono essere disponibili sugli assi di transito. Le misure collaterali finanziarie del traffico combinato devono continuare ed essere gradualmente adeguate ai miglioramenti della produttività ottenuti.

1.5.6 La strategia di trasferimento prevista dalla legge sul trasferimento del traffico merci

La seguente tabella offre una panoramica delle diverse misure di trasferimento nell'ambito della strada e della ferrovia esaminate:

Misura	Descrizione e scopo	Possibilità di attuazione
nell'ambito della strada		
Borsa dei transiti alpini: vendita all'asta di diritti di transito	Vendita all'asta e commercio dei diritti di transito necessari per il transito attraverso le Alpi per il trasporto di merci su strada	Introduzione nel quadro di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino e in sintonia con le condizioni degli accordi con l'UE
Tassa sul transito alpino e aumento temporaneo della tassa complessiva sul transito	Tassa speciale del trasporto di merci su strada per il transito attraverso le Alpi	Creazione delle basi legali in sintonia con le condizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri; nessuna attuazione
Adeguamento della TTPCP	Aumento progressivo della tassa generale d'uso della rete stradale commisurata alle prestazioni per il traffico pesante	Attuazione possibile con i relativi adeguamenti degli accordi con l'UE; non è oggetto del presente messaggio
Condizioni di lavoro nel trasporto di merci su strada	Garanzia di condizioni di concorrenza eque	Continuazione
Intensificazione dei controlli del traffico pesante	Garanzia del rispetto delle pertinenti prescrizioni della circolazione stradale	Continuazione intensificata, procedimento coordinato dei Cantoni
nell'ambito della ferrovia		
Indennità nel traffico transalpino	Miglioramento della competitività e del potenziale commerciale del trasporto di merci per ferrovia	Continuazione adeguata ai miglioramenti della produttività e concentrata sui nuovi traffici; riduzione in seguito all'avvio dell'esercizio della NFTA e all'introduzione di una borsa dei transiti alpini

Misura	Descrizione e scopo	Possibilità di attuazione
Ampliamento dell'offerta della strada viaggiante	Aumento delle capacità di posti di carico della strada viaggiante; procedura di pubblico concorso in vista di un forte ampliamento dell'offerta	Continuazione accelerata come misura collaterale di una borsa sui transiti alpini
Garanzia di sufficienti capacità di terminali in Svizzera e all'estero	Aiuto finanziario per investimenti in impianti di terminali in Svizzera e all'estero	Continuazione
Misure qualitative, promozione internazionale del trasporto di merci per ferrovia	Miglioramento della qualità nel trasporto di merci per ferrovia nazionale e internazionale	Continuazione

Accanto a queste misure, la modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria e la continuazione della liberalizzazione del traffico merci su rotaia – ai fini della quale è essenziale la trasposizione in Svizzera dei pacchetti ferroviari e delle direttive sull'interoperabilità dell'UE – continueranno a essere gli strumenti centrali del trasferimento. Si presuppone a tale fine la continuità delle condizioni quadro valide per il settore, quali ad esempio il divieto di circolazione notturna e il mantenimento dei limiti di peso attuali.

1.5.7 Misure per l'attuazione dell'obiettivo di trasferimento

Ai fini della consultazione il nostro Consiglio ha allestito una serie di varianti comprendenti varie combinazioni delle misure e degli strumenti presentati sopra. Le varianti differiscono soprattutto nell'intensità del promovimento finanziario del traffico ferroviario e nelle finalità delle misure collaterali sul lato ferrovia di sostegno del processo di trasferimento.

In base ai risultati della consultazione e degli approfondimenti effettuati durante la stessa, il nostro Consiglio ha optato per una strategia di trasferimento incentrata sulla realizzazione dell'obiettivo di trasferimento odierno, ovvero un numero di viaggi pari a 650 000. Una panoramica di questa strategia si presenta come segue (cfr. al n. 1.4.2):

**Mandato costituzionale per il trasferimento alla ferrovia
del traffico merci di transito (art. 84 Cost.):
650 000 viaggi entro 2 anni dall'apertura d. galleria di base d. Gottardo**

**Borsa dei
transiti
alpini**

TTPCP

**Rinnovo
dell'infra-
struttura fer-
roviaria
(NFTA)**

**Riforma
delle
ferrovie**

**Legge sul trasferimento del traffico merci:
continuazione delle misure collaterali al massimo fino
all'introduzione della borsa dei transiti alpini**

Condizioni quadro generali della politica dei trasporti

La futura strategia di trasferimento continuerà a basarsi su varie, singole misure che, in applicazione coordinata, permetteranno di rafforzare il processo di trasferimento già avviato con successo. Rispetto al pacchetto di misure attuali si aggiungeranno alcuni strumenti moderni ed innovativi. A seconda dei risultati della coordinazione a livello internazionale si potranno definire nuove finalità. La concentrazione su singole misure comporta tuttavia un rischio troppo grande, legato alla possibilità che tali misure non esplicino gli effetti desiderati o non possano essere realizzate nei tempi previsti.

Concretamente, la strategia di trasferimento qui proposta prevede di proseguire *a breve e a medio termine* le attuali misure collaterali, il cui effetto sul processo di trasferimento è importante e incontestato. Le misure di promovimento nel settore del traffico combinato non accompagnato e accompagnato saranno pertanto continuate e intensificate in correlazione con le estensioni e i miglioramenti delle capacità ferroviarie risultanti dalla messa in esercizio della galleria di base del Löttschberg. La continuazione del promovimento del traffico merci su rotaia è assolutamente necessario per appoggiare il processo di trasferimento fino all'introduzione della borsa dei transiti alpini. *A lungo termine* sarà invece necessario sfruttare al massimo il potenziale di una politica dei trasporti coordinata sull'intero arco alpino. In quest'ottica la legge sul trasferimento del traffico merci crea le basi giuridiche per l'istituzione di una borsa dei transiti alpini con possibile introduzione di diritti per il transito delle Alpi e loro vendita all'asta; una siffatta borsa sarà istituita in coordinazione con i Paesi alpini e d'intesa con l'UE. Per accompagnare queste misure applicate alla strada si potrebbe ampliare l'offerta della strada viaggiante sfruttando le maggiori capacità della NFTA. Inoltre con il presente disegno di legge è creata la base legale per l'introduzione di una tassa sul transito alpino, conformemente a quanto previsto dall'Accordo sui trasporti terrestri; tale tassa non è però prevista in un primo momento.

Le principali misure previste sono presentate e motivate brevemente nel seguito.

1.5.8 Vendita all'asta di diritti di transito – borsa dei transiti alpini

Elementi fondamentali

La vendita all'asta dei diritti di transito è uno strumento innovatore di regolazione del volume del traffico pesante transalpino, del quale si discute molto negli ultimi tempi. In caso di implementazione di un simile strumento conforme all'economia di mercato occorrerebbe un diritto di transito per ogni tragitto di un veicolo merci pesante attraverso le Alpi. Il numero di diritti per un determinato periodo dovrebbe essere limitato. La borsa («borsa dei transiti alpini») costituisce il forum istituzionale per aggiudicare e rivendere in modo efficace diritti di transito. L'oggetto dell'acquisto è un diritto di transito per un determinato itinerario o corridoio. Il transito attraverso il corridoio sarebbe vietato ai trasportatori o veicoli senza diritto di transito.

Con il presente disegno di legge si intende creare la base giuridica per la vendita all'asta di tali diritti di transito sotto forma di una «borsa dei transiti alpini». La misura costituita dalla borsa dei transiti alpini è menzionata nelle conclusioni dell'incontro dei ministri dei trasporti dei Paesi alpini svoltosi l'11 maggio 2004 a Regensburg. Qualificata quale «misura da studiare», è trattata nei lavori relativi al «Suivi de Zurich».

La vendita istituzionalizzata all'asta di diritti di transito nell'ambito della borsa dei transiti alpini è particolarmente adatta a far confluire gli obiettivi del trasferimento del traffico e della sicurezza del traffico stradale in una sola misura. Nell'ottica dell'obiettivo «numero di viaggi» della legge sul trasferimento del traffico merci, la fissazione e la vendita all'asta di diritti di transito sono molto funzionali. Conformemente all'obiettivo della protezione delle Alpi, si può limitare progressivamente il numero di viaggi al livello definito di 650 000, a condizione che le convenzioni internazionali lascino la necessaria libertà di organizzazione.

A lungo termine la borsa dei transiti alpini può sostituire il promovimento finanziario del traffico merci per ferrovia, dato che con questo strumento è possibile realizzare una situazione di verità dei costi nell'ambito del traffico transalpino e si può pertanto correggere, nella misura necessaria, il rapporto tra i prezzi della strada e quelli della ferrovia. Durante una fase di transizione potrebbe essere necessario portare avanti in parallelo le due misure per permettere la piena implementazione delle capacità di trasporto.

Gli elementi fondamentali di una tale borsa dei transiti alpini sono illustrati qui di seguito.

- *limite*: i viaggi autorizzati di automezzi pesanti attraverso le Alpi sono limitati con la fissazione di un determinato numero di diritti di transito. Questo limite è ridotto a più riprese fino a coincidere con il numero massimo di viaggi transalpini autorizzati conformemente alla volontà delle autorità politiche.
- *Ripartizione*: il numero di viaggi autorizzato è definito per singoli periodi (anno civile). I tragitti sono possibili su tutti i valichi alpini designati; non saranno applicate misure di ripartizione tra le singole tratte di transito attraverso le Alpi.

- *Vendita all’asta*: i diritti di transito sono messi all’asta dalla Confederazione o da un organismo nominato dalla Confederazione nel quadro di una prima aggiudicazione. Il numero prestabilito di diritti di transito dello stesso genere è messo all’asta e aggiudicato al miglior offerente in un momento o periodo determinato. L’accesso alla vendita all’asta è in linea di principio aperto a tutti. I partecipanti devono essersi precedentemente iscritti e aver indicato un indirizzo di pagamento nazionale o internazionale valido.
- *Mercato secondario*: in linea di principio è ammesso il commercio dei diritti di transito acquisiti all’asta. Il mercato secondario può aver luogo sul sito di aste internet, la borsa vera e propria, o direttamente fra le imprese partecipanti.

La borsa deve essere configurata in modo da assicurare l’aggiudicazione non discriminatoria e impedire qualsiasi abuso di posizione dominante.

Rapporto con la TTPCP e con le misure di gestione delle capacità

L’acquisizione di diritti di transito per i valichi alpini è indipendente dal pagamento della TTPCP. Il prezzo di un diritto di transito è quindi cumulato a quello della TTPCP. Il diritto di transito acquisito alla borsa dei transiti alpini non garantisce che il corridoio scelto possa essere percorso a un momento preciso senza attesa. Il tempo di attesa continuerà a dipendere dalle condizioni quadro della gestione delle capacità e dal volume del traffico. Per la regolazione fine del traffico, anche in futuro si dovranno adottare misure speciali atte ad aumentare la sicurezza.

Fattibilità

La fattibilità tecnica di una borsa dei transiti alpini è stata oggetto di diversi studi e progetti in numerose varianti⁵⁸. In linea di massima sono possibili diverse versioni della struttura di borsa dei transiti alpini illustrata sopra; l’applicabilità pratica di queste configurazioni è stata confermata da vari rapporti peritali. Tuttavia l’introduzione effettiva in Svizzera dovrebbe evidentemente essere preparata sotto vari punti di vista (ad es. istituzione di un sistema di prenotazione e di controllo elettronico).

Rapporto con l’Accordo sui trasporti terrestri

L’Accordo sui trasporti terrestri non prevede una borsa dei transiti alpini. L’introduzione e la configurazione della borsa dei transiti alpini devono in ogni caso essere conformi alle disposizioni internazionali ed essere coordinate con gli altri Paesi alpini e con la Comunità europea (CE).

Lo strumento della vendita all’asta dei diritti di transito nell’ambito della politica di trasferimento non può essere messo in atto a breve termine. Varie parti dell’Accordo sui trasporti terrestri si oppongono a un’attuazione di questo strumento senza misure collaterali e non coordinata nell’ambito della politica dei trasporti comune con la CE: vari punti aperti andrebbero pertanto chiariti con la CE prima dell’introduzione della borsa. La vendita all’asta dei diritti di transito è incompatibile con le seguenti regolamentazioni dell’Accordo sui trasporti terrestri:

⁵⁸ Ecoplan/RappTrans, Alpentransitbörse. Abschätzung der Machbarkeit verschiedener Modelle einer Alpentransitbörse für den Schwerverkehr. Berna/Basilea 2004; come pure: Ecoplan/RappTrans/Moll, Alpentransitbörse: Untersuchung der Praxistauglichkeit. Berna/Basilea 2007.

- l'Accordo vieta ogni contingentamento del trasporto di merci su strada, che è liberalizzato a livello transfrontaliero, compresi i viaggi a vuoto (cfr. art. 32 e 8 dell'Accordo). La limitazione dei viaggi transalpini del trasporto di merci su strada rappresenta un contingentamento in senso formale, dato che influisce direttamente sulla capacità di carico totale del traffico merci transalpino. Un tale contingentamento può tuttavia essere considerato giustificato in presenza di esigenze importanti legate alla protezione dell'ambiente e della salute.
- I principi fondamentali dell'Accordo sono elencati in modo esaustivo all'articolo 32: includono segnatamente i principi della libera scelta del mezzo di trasporto e della non discriminazione. Il regime di traffico attuale è stato convenuto in base a questi principi. La portata degli stessi va interpretata in funzione della portata dei diritti fondamentali da cui derivano; una loro eventuale limitazione deve rispondere ai criteri dell'interesse pubblico e della proporzionalità. Le limitazioni derivanti da una borsa dei transiti alpini possono essere considerate di poca entità per quel che concerne la libera scelta del mezzo di trasporto: infatti i diritti di transito sono per principio sempre disponibili in quanto oggetto del relativo commercio e l'accesso al mercato è quindi in linea di massima possibile. Dal canto suo, il principio della non discriminazione è in ogni caso rispettato dalla borsa, dato che per l'assegnazione dei diritti di transito non si farà riferimento alla nazionalità delle imprese o al luogo di immatricolazione dei veicoli.
- le regolamentazioni tariffarie dell'Accordo sui trasporti terrestri si oppongono a un'introduzione e a una vendita all'asta dei diritti di transito. Le aliquote massime fissate nelle tariffe dell'Accordo sono attualmente valori assoluti: a parte l'imposta sugli oli minerali e quella sui veicoli a motore, la TTPCP è la sola tassa autorizzata (art. 38 par. 2 dell'Accordo). Alla stregua della tassa sul transito alpino, la vendita dei diritti di transito sarebbe quindi possibile soltanto a condizione di non causare un aumento delle tasse globali per il transito attraverso la Svizzera. Sebbene la prima attribuzione a titolo oneroso dei diritti di transito non sia attualmente compatibile con il sistema di tariffe convenuto nell'Accordo sui trasporti terrestri, il relativo Comitato misto Svizzera – CE può decidere di comune intesa un adeguamento dell'accordo volto a permettere un adeguamento delle tariffe (art. 42 par. 2 in combinato disposto con l'art. 52 par. 4 secondo trattino).

Per quanto riguarda l'orientamento a lungo termine della politica di trasferimento, il Consiglio federale agisce nell'intento di introdurre, nel quadro di una politica di trasferimento coordinata, una borsa dei transiti alpini concertata tra i Paesi di tutto l'arco alpino. La borsa dei transiti alpini è appropriata per una regolazione sensata dei flussi di traffico a condizione che sia applicata in tutto l'arco alpino in modo coordinato e non discriminatorio. La fissazione dei viaggi sui singoli assi nazionali deve essere armonizzata. Anche in questo caso è assolutamente necessario un coordinamento con la Comunità europea.

Conformemente a queste considerazioni, la base legale concernente la borsa dei transiti alpini nella forma proposta nel presente disegno di legge impone al Consiglio federale di coordinare a livello internazionale l'introduzione di una siffatta borsa e gli attribuisce le competenze necessarie per la conclusione dei relativi accordi internazionali. In tal modo si sottolinea in particolare il fatto che è esclusa l'introduzione unilaterale o non concordata di tale strumento.

Occorre evitare che la borsa dei transiti alpini causi una limitazione della capacità totale di trasporto attraverso le Alpi; una simile limitazione impedirebbe la ripartizione spaziale del lavoro. Parallelamente all'introduzione di tale borsa occorre quindi mettere a disposizione o garantire in altro modo sufficienti capacità nel traffico combinato accompagnato e non accompagnato. L'utilizzazione delle capacità delle gallerie di base del Lötschberg e del San Gottardo e la disponibilità di un'offerta attraente della strada viaggiante provocheranno soprattutto uno spostamento delle capacità dalla strada alla ferrovia. Non sono comunque da temere né cambiamenti logistici né perdite di prezzo, qualità o tempi di percorrenza. I dettagli di queste misure collaterali saranno descritti nel quadro delle misure finanziarie adottate per promuovere il traffico combinato e ampliare l'offerta della strada viaggiante (cfr. n. 1.5.12). Il principio della libera scelta del mezzo di trasporto sancito dall'Accordo sui trasporti terrestri non si oppone a questa soluzione.

L'ulteriore sviluppo della politica dei trasporti nell'UE e gli eventuali passi in vista di un'introduzione coordinata dei diritti di transito in tutto l'arco alpino devono essere armonizzati tra loro. Una simile armonizzazione può aver luogo formalmente in seno agli organi del Comitato misto per i trasporti terrestri Svizzera – CE e nel quadro del Comitato direttivo «Sicurezza dei trasporti e mobilità nella zona alpina» («Suiivi de Zurich»). In base a quanto acquisito nell'ambito degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, per risolvere il compito del trasferimento del traffico ci si dovrà avvalere anche in futuro della collaborazione internazionale. Come già illustrato sopra, l'introduzione di una borsa dei transiti alpini deve pertanto essere sviluppata di comune intesa con i Paesi alpini e l'UE. La competenza del Consiglio federale, stabilita nella legge sul trasferimento del traffico merci, di adeguare o concludere gli accordi con gli altri Stati necessari per la borsa dei transiti alpini attribuisce a questo compito un peso particolare. Sulla base di tali accordi internazionali, il Consiglio federale potrà in seguito decidere le modalità e le scadenze dell'istituzione concreta della borsa dei transiti alpini in Svizzera.

Misure di compensazione per il traffico locale e sulle brevi distanze

La parificazione del traffico merci locale e sulle brevi distanze agli altri traffici nell'ambito della borsa dei transiti alpini causerebbe un aumento sproporzionato dei costi di trasporto per questo genere di traffici; infatti la quota del transito attraverso le Alpi rispetto al costo totale del trasporto è più elevata per un viaggio su una distanza breve che non per un viaggio su una distanza più lunga. La borsa dei transiti alpini rischierebbe quindi di inibire gli scambi tra regioni situate attorno ai valichi alpini e caratterizzate da forti legami economici su distanze brevi. In un'ottica di politica economica e regionale un simile effetto sarebbe chiaramente non auspicabile, a prescindere dai confini nazionali⁵⁹.

Proponiamo di non escludere di principio il traffico merci locale e sulle brevi distanze dal sistema della borsa dei transiti alpini, e pertanto anche questo genere di traffico subirà un certo rincaro. Si avrà però cura di evitare che il rincaro risulti spropor-

⁵⁹ Con una quota pari allo 0,4 % nel 2004, i viaggi sulle brevi distanze hanno costituito una parte molto piccola del traffico totale attraverso i 4 valichi alpini principali della Svizzera. Circa l'8 % dei viaggi attraverso questi 4 valichi si è svolta su una distanza inferiore ai 200 km. Per quel che concerne il traffico merci su strada tra singoli Cantoni della Svizzera interna e il Ticino si hanno i valori annuali arrotondati seguenti: Uri – Ticino: 5000 viaggi; Svitto – Ticino: 6 000 viaggi; Lucerna – Ticino: 26 000 viaggi; Zurigo – Ticino: 35 000 viaggi.

zionato (riferito ad es. al costo di un singolo km/veicolo). A tale scopo parallelamente all'introduzione della borsa possono essere previste misure di compensazione per questi traffici, ad esempio sotto forma di contingenti speciali o di riduzioni del prezzo di acquisto per i diritti di transito. I criteri per il trattamento speciale del traffico locale e sulle distanze brevi faranno riferimento ai punti di partenza e di arrivo del carico trasportato, punti che dovranno situarsi in regioni economiche contigue sui due versanti dei valichi Alpini. Il Paese di immatricolazione del veicolo non sarà invece determinante; il trattamento differenziato si basa unicamente su motivi materiali ed è quindi garantita la non discriminazione. La configurazione concreta di queste misure di compensazione sarà decisa dal Consiglio federale anche in considerazione dei risultati della coordinazione internazionale.

Un'offerta specifica su rotaia per il traffico merci locale e sulle brevi distanze (ad es. una strada viaggiante per il traffico interno sulle brevi distanze) non sarebbe concorrenziale e comporterebbe una diminuzione notevole delle capacità ferroviarie disponibili per il traffico di transito, perlomeno fino all'avvio dell'esercizio della galleria di base del San Gottardo con conseguente disponibilità della tratta di montagna.

L'impossibilità di prevedere alternative sulla rotaia conferma la necessità di applicare le misure di compensazione per il traffico locale e sulle brevi distanze a livello di borsa dei transiti alpini. Il trattamento di questi traffici è permessa in linea di massima dall'Accordo sui trasporti terrestri a condizione di essere proporzionato e di non infrangere il divieto di discriminazione.

Normativa di dettaglio

La procedura prevista per la vendita all'asta sarà fissata in dettaglio dal Consiglio federale e dai Governi partecipanti. Considerati i risultati della consultazione si delinea la seguente struttura di base:

- *Definizione dei diritti di transito*: per l'attuazione pratica sarà necessario distinguere tra il diritto acquistato all'asta, inteso come «unità di transito alpino», e il diritto di transito richiesto nel singolo caso. In altre parole, il diritto di transito effettivo richiesto per un viaggio attraverso un valico alpino di un autoveicolo pesante (cioè con un peso totale massimo superiore a 3,5 t) adibito al trasporto di merci si comporrà di un numero variabile di unità di transito a seconda del tipo di veicolo (ad es. in base alla categoria di emissioni). Una possibile misura di compensazione per il traffico locale e sulle brevi distanze sarebbe quindi la definizione di un numero diverso di unità di transito per questi traffici.
- *Durata di validità*: le unità di transito avranno una durata di validità determinata (ad es. 15 mesi). Le unità di transito acquistate successivamente presenteranno quindi una sovrapposizione della validità (ad es. di 3 mesi). I diritti di transito avranno la stessa durata di validità delle unità di transito che li compongono. In caso di disturbi gravi e prolungati del sistema, la validità può essere prorogata. Concretamente, per garantire la precisione del sistema e la certezza della pianificazione per i trasportatori proponiamo di limitare la durata di validità delle unità di transito a 12 più 3 mesi: la sovrapposizione di 3 mesi tra unità acquistate nell'anno precedente e quelle acquistate nell'anno successivo permetterà di evitare un'oscillazione dei prezzi alla fine dei periodi di validità.

- *Limitazione nello spazio*: i diritti di transito permetteranno l'utilizzo di tutti i valichi alpini all'interno del Paese. Con la borsa dei transiti alpini non si mira a instaurare un regime di controllo del traffico attraverso le singole tratte alpine. In caso di disturbi gravi e prolungati del sistema del traffico si potrà prevedere per mezzo di accordi internazionali un'applicazione temporanea dei diritti di transito sui valichi alpini all'estero.
- *Vigilanza*: la Confederazione provvede affinché le funzioni necessarie per l'esercizio della borsa dei transiti alpini siano svolte correttamente. Alla Confederazione compete la vigilanza globale sul sistema. In casi di disturbi gravi del sistema, la Confederazione potrà decidere misure atte a ristabilire il buon funzionamento.
- *Attribuzione delle unità di transito alpino*: le unità sono vendute all'asta a intervalli regolari. Per ogni asta, il singolo partecipante potrà acquistare soltanto un numero determinato di unità di transito, non superiore a una percentuale, da definire, delle unità totali. In occasione delle aste saranno gradualmente immesse sul mercato, oltre alle unità di transito valide per l'anno dell'asta, anche quelle future. L'asta costituisce il meccanismo di attribuzione migliore: è di facile applicazione, garantisce un risultato efficiente e definisce incentivi nel senso auspicato. L'asta avrà luogo una volta l'anno; uno svolgimento più frequente non appare necessario. Il principio descritto sopra (vendita anche di unità degli anni futuri) permetterà ai partecipanti di elaborare strategie a lungo termine impostate sui prezzi di mercato prevedibili per le unità di transito future. L'asta sarà aperta a tutte le imprese di trasporto come anche agli istituti finanziari e a intermediari.
- *Commercio di unità di transito alpino*: le unità di transito possono essere acquistate e rivendute liberamente; esistono soltanto in forma elettronica in un registro apposito. I diritti di transito alpino attribuiti a un veicolo determinato non possono essere rivenduti; possono tuttavia in ogni momento essere riconvertiti nel numero corrispondente di unità di transito. Il commercio delle unità non dipende da una piattaforma centrale. Le unità di transito alpino saranno di regola vendute al di fuori del contesto della borsa. Il commercio delle unità potrà essere effettuato direttamente tra le imprese di trasporto, gli istituti finanziari e gli intermediari.
- *Attuazione ed esercizio del sistema*: l'obliterazione dei diritti di transito avverrà in modo elettronico nel corso del viaggio, senza che il veicolo debba fermarsi. Sarà obbligatoria la dotazione dei veicoli di On-Board Units (OBU) con radiocomunicazione a corto raggio. Il conducente come anche il detentore del veicolo avranno un obbligo di collaborazione a tal fine e devono provvedere affinché il veicolo sia dotato di un OBU funzionante prima del viaggio attraverso le Alpi e che possieda un diritto di transito valido. Il conducente e il detentore del veicolo rispondono in solido del pagamento del diritto di transito.

Stima del prezzo di un diritto di transito

La limitazione del numero dei diritti di transito e la loro alienazione avranno un effetto rincarante. Dopo la determinazione della quantità di diritti di transito o di unità di transito alpino (equivalente a un determinato obiettivo «numero di viaggi») il prezzo è fissato mediante una procedura di messa all'asta.

Ammettendo una limitazione del numero dei diritti di transito a 650 000, il prezzo medio alle condizioni attuali, in combinazione con le misure stradali citate (condizioni di lavoro, intensificazione dei controlli del traffico stradale), ammonterebbe, a seconda delle misure collaterali (capacità supplementare sulla ferrovia), a 100–200 franchi svizzeri per singolo diritto di transito (cui si aggiungerebbe la TTPCP al livello applicato a partire dal 2008). Misure collaterali in forma di un'offerta ferroviaria interessante ridurrebbero il prezzo proponendo un'alternativa valida per quanto riguarda prezzo e qualità.

1.5.9 Tassa sul transito alpino e aumento temporaneo della tassa complessiva sul transito

Nel messaggio relativo all'Accordo sui trasporti terrestri e alla legge sul trasferimento del traffico si annunciava già la creazione, nell'ambito della legge d'esecuzione dell'articolo 84 della Costituzione federale, di una base giuridica per una tassa sul transito alpino. L'Accordo sui trasporti terrestri permette alla Svizzera di riscuotere una tassa speciale sul transito alpino di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci. Sono possibili quindi l'applicazione di una tassa sul transito alpino e l'aumento temporaneo della tassa complessiva sul transito quale clausola di protezione (ossia l'aumento della tassa percepita per un viaggio transalpino, composta dalla TTPCP e da un eventuale tassa sul transito alpino), oltre il tasso massimo previsto dall'Accordo sui trasporti terrestri.

Tassa sul transito alpino

Con la legge sul trasferimento del traffico merci si intende creare la base giuridica per una «tassa sul transito alpino», nel rispetto delle regolamentazioni dell'Accordo sui trasporti terrestri. L'opzione della tassa sul transito alpino era già contenuta nel messaggio relativo a questo Accordo. Al momento l'introduzione di questa tassa non è tuttavia prevista.

Per l'uso delle infrastrutture speciali alpine, l'Accordo sui trasporti terrestri⁶⁰ (art. 40 par. 5) permette la riscossione di una tassa sul transito alpino non superiore al 15 per cento della tassa totale prevista nell'Accordo. In altre parole, il 15 per cento della tariffa di riferimento per un viaggio transalpino fissata nell'Accordo può essere riscosso come tassa speciale sul transito alpino per l'attraversamento di uno dei valichi alpini. Nel caso di una tariffa di riferimento di 325 franchi (media ponderata) valida a partire dal 2008, ne conseguirebbe una tassa di 48,75 franchi, mentre la TTPCP riscossa su tutto il territorio nazionale per il tragitto di riferimento potrebbe ammontare solo a 276,25 franchi nella media ponderata. La tariffa massima per tonnellata-chilometro non potrebbe pertanto superare 2,30 centesimi; ne risulterebbe una riduzione della TTPCP generale rispetto alle aliquote previste (nella media ponderata la riduzione ammonterebbe a 0,13 ct. per tkm rispetto alle aliquote a partire dal 2005 e a 0,40 ct. per tkm rispetto alle aliquote previste a partire dal 2008 conformemente all'Accordo sui trasporti terrestri).

⁶⁰ RS 0.740.72

Aumento temporaneo della tassa globale

L'Accordo sui trasporti terrestri permette tuttavia un aumento temporaneo della tassa globale prevista nel quadro delle misure correttive e delle misure unilaterali di salvaguardia. Questa tassa globale si compone della tassa sul transito complessiva in base alla TTPCP e di un'eventuale tassa sul transito alpino percepita ulteriormente. Queste misure di salvaguardia possono essere adottate in caso di gravi perturbazioni della circolazione del traffico merci transalpino e dopo deliberazione in seno al Comitato misto Trasporti terrestri Comunità/Svizzera; il loro ambito di applicazione e la loro durata non devono avere una portata maggiore a quanto assolutamente necessario per il superamento delle difficoltà (art. 46 Accordo sui trasporti terrestri).

L'importo della tassa per un viaggio transalpino potrebbe in questi casi essere aumentato al massimo del 12,5 per cento dell'aliquota massima ponderata. L'aumento sarebbe riscosso a titolo di tassa supplementare sul transito alpino presso i trasportatori e sarebbe limitato a una durata di sei mesi, con un'opzione unica di prolungamento. Dopo dodici mesi potrebbe essere nuovamente riscossa, a condizione che l'aumento precedente non sia durato più di sei mesi. La misura è applicabile al massimo due volte in cinque anni. Se le due parti contraenti sono d'accordo, è possibile un prolungamento. Condizione per l'adozione di questa misura di salvaguardia unilaterale è che il tasso d'uso delle capacità ferroviarie a disposizione sia inferiore al 66 per cento durante un periodo di dieci settimane. Il Comitato misto deve avere precedentemente deliberato e il tasso d'uso insufficiente deve essere esaminato dall'osservatorio del Comitato misto Trasporti terrestri Comunità/Svizzera; questo osservatorio avvierà il suo lavoro nel 2007.

Le entrate supplementari derivanti da un siffatto aumento temporaneo della tassa complessiva sul transito sarebbero destinate interamente al traffico ferroviario e al traffico combinato, conformemente all'articolo 46 paragrafo 1 dell'Accordo sui trasporti terrestri, nell'intento di rendere più concorrenziali tali vettori rispetto al traffico merci su strada.

Con la legge sul trasferimento del traffico merci si intende creare la base giuridica svizzera per queste forme speciali di tasse sul transito alpino, necessaria poiché l'Accordo sui trasporti terrestri non costituisce una base giuridica nazionale. Tuttavia, per il momento non è prevista l'introduzione di simili tasse sul transito alpino nell'ambito della futura strategia di trasferimento. I motivi sono illustrati qui di seguito.

Occorre sottolineare che la tassa sul transito alpino, con le caratteristiche che le impone l'Accordo sui trasporti terrestri, non può produrre nessun effetto supplementare sul trasferimento. Le aliquote massime autorizzate per il transito attraverso le Alpi conformemente al tragitto di riferimento restano infatti le stesse, indipendentemente dal fatto che le aliquote delle tasse per il transito attraverso le Alpi e per il traffico merci sul territorio differiscano o che la TTPCP transalpina e non transalpina sia riscossa in base a un'aliquota unica.

Le vigenti regolamentazioni dell'Accordo sui trasporti terrestri limitano dunque nettamente il potenziale di trasferimento di una tassa sul transito alpino. Le aliquote massime fissate nell'Accordo sono valori assoluti e definitivi: a parte l'imposta sui veicoli a motore e quella sugli oli minerali e la TTPCP, non sono autorizzate altre tasse (art. 38 par. 2 dell'Accordo sui trasporti terrestri). Un processo di trasferimento basato sulla riscossione di una tassa sul transito alpino sufficientemente elevata

quale strumento principale per raggiungere l'obiettivo «numero di viaggi» non sarebbe dunque compatibile con l'Accordo sui trasporti terrestri.

Come visto, l'introduzione della tassa sul transito alpino quale componente del 15 per cento della tariffa globale obbligherebbe inoltre ad abbassare l'aliquota della TTPCP riscossa su tutto il territorio nazionale. Il previsto sviluppo del trasporto di merci su strada e delle sue emissioni non permette di aspettarsi una riduzione dei costi esterni quale valore di riferimento della TTPCP. Per di più sussistono riserve contro un'eventuale riduzione della TTPCP dal punto di vista della politica finanziaria. I due terzi degli introiti TTPCP alimentano il fondo FTP per il finanziamento dei grandi progetti ferroviari. Da una riduzione della TTPCP conseguirebbero considerevoli perdite di introiti per questo fondo.

Rapporto con la TTPCP e misure di gestione delle capacità

Il sistema di tasse della TTPCP è stato concepito in modo da potervi integrare o aggiungere, in un secondo momento, una tassa sul transito alpino; l'obiettivo è la regolazione del traffico nella zona alpina particolarmente sensibile dal punto di vista ecologico e della politica della salute. Non è prevista una differenziazione della tassa secondo i criteri itinerario, ora del giorno e volume di traffico. Tuttavia, in connessione con esigenze di gestione delle capacità in funzione della sicurezza e con misure di regolazione del traffico, la tassa potrebbe anche prevedere differenziazioni in tal senso.

1.5.10 Condizioni di lavoro nel trasporto di merci su strada e intensificazione dei controlli del traffico pesante

Il principio della parità di condizioni di concorrenza tra il traffico merci su strada e su rotaia dovrà essere applicato ulteriormente anche per quel che concerne le condizioni di lavoro nel traffico su strada: in questo ambito, la Svizzera intende recepire la direttiva 2003/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2003, sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri, che modifica il regolamento (CEE) 3820/85 del Consiglio e la direttiva 91/439/CEE del Consiglio e che abroga la direttiva 76/914/CEE del Consiglio. La misura centrale di questa normativa è l'obbligo, a partire dal 2009, per tutti i conducenti di autocarri di seguire 35 ore di perfezionamento su un periodo di cinque anni (ossia una giornata all'anno); inoltre, la formazione delle persone che non hanno seguito un apprendistato di conducente di camion sarà intensificata. Le relative disposizioni legali sono elaborate in testi diversi dal progetto sul traffico merci ed entreranno in vigore presumibilmente nel 2008. Parallelamente la Comunità europea sta esaminando uno sviluppo ulteriore delle condizioni di accesso al mercato per le imprese di trasporti stradali. La Svizzera esaminerà la trasposizione di queste normative nel diritto interno.

I controlli intensi sono un compito permanente che permette di aumentare la sicurezza sulle strade di transito alpino. La fase di introduzione e applicazione dell'intensificazione dei controlli del traffico pesante termina con il completamento della rete dei relativi centri di controllo in tutto il Paese. L'avvio dell'esercizio di questi centri permette di intensificare ulteriormente i controlli e di introdurre o applicare più severamente ulteriori sanzioni (p. es. scarico, trasbordo, inversione ecc.).

Parallelamente, si deve tendere a un'armonizzazione del livello delle sanzioni. Congiuntamente, i due fattori «importo delle multe» e «probabilità di controllo» devono continuare a produrre un effetto dissuasivo. In tal modo i costi del traffico pesante aumentano indirettamente perché viene assicurato in una proporzione maggiore il rispetto delle prescrizioni. Si contribuisce così a creare una situazione di concorrenza più leale tra la strada e la ferrovia.

Il coordinamento intercantonale delle sanzioni in caso di infrazioni deve essere migliorato. Tuttavia, per quanto riguarda sanzioni più severe, vi sono ancora delle riserve rispetto a un coordinamento centralizzato; al di fuori dell'ambito delle multe disciplinari, le sanzioni penali dipendono dal corrispondente diritto cantonale di procedura penale.

1.5.11 Concorrenza e indennità nel traffico transalpino

Aspetti generali

Con l'entrata in vigore dell'Accordo sui trasporti terrestri e della legge sul trasferimento del traffico, la concessione di contributi per il promovimento del traffico combinato è stata completamente ristrutturata: i prezzi dei tracciati per il traffico combinato sono stati ridotti e le indennità per l'esercizio sono versate mediante ordinazioni agli operatori del traffico combinato. La procedura relativa all'indennità è stata ottimizzata e adattata alle nuove condizioni. Oggi per tutti gli operatori che provvedono all'esercizio di treni del traffico combinato fra le stesse zone economiche si applicano tassi d'indennità massimi identici, che saranno ridotti progressivamente tenendo conto degli aumenti di produttività realizzati. In tal modo è assicurata una concorrenza senza distorsioni rispettivamente fra gli operatori del traffico combinato e fra le imprese di trasporto ferroviario che forniscono le prestazioni su mandato degli operatori.

Per quel che concerne il settore ferroviario, il sostegno del mercato del traffico combinato è l'elemento principale del processo di trasferimento. Continuerà a essere necessario anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge sul trasferimento del traffico merci. La continuazione del versamento delle indennità per l'esercizio resta una delle misure centrali del trasferimento nell'ambito della ferrovia che proseguirà e sarà intensificata con la nuova legge. Per la configurazione futura, deve essere possibile ridurre gradualmente i contributi. L'entità di questa riduzione dipende segnatamente anche dall'introduzione di altre misure che, a complemento del promovimento della ferrovia, renderanno più cara la strada.

Rafforzamento del mercato per il traffico combinato tramite incentivi finanziari

Gli incentivi finanziari per rafforzare e accelerare la crescita del mercato del traffico combinato continuano. Un miglioramento duraturo del rapporto fra i prezzi della strada e quelli della ferrovia prima dell'introduzione della borsa dei transiti alpini è possibile solo se mediante il mantenimento e un'intensificazione parziale delle indennità d'esercizio si riuscirà a ridurre il prezzo del trasporto di merci per ferrovia. Si potranno certamente utilizzare in parte i possibili incrementi di produttività risultanti da un miglioramento dell'infrastruttura ferroviaria per una riduzione progressiva delle indennità. Ma è indispensabile che una parte di questi incrementi di produttività resti presso gli attori del traffico merci per ferrovia affinché i mezzi

finanziari così liberati possano essere impiegati per investimenti e offerte volti a realizzare il trasferimento di altri traffici. Parallelamente, le indennità d'esercizio dovranno essere destinate all'acquisizione di nuovi traffici trasferiti direttamente dalla strada. Fintanto che il trasporto di merci su strada non diventerà più caro, non sarà possibile a corto-medio termine sopprimere del tutto le indennità senza indurre effetti considerevoli sui traffici trasferiti. In ogni caso però il promovimento del traffico combinato dovrà essere considerato una misura provvisoria per la quale a lungo termine si dovrà prevedere uno scadenzario di rinuncia. Con l'introduzione dei diritti di transito per la strada si può anticipare l'avvio della graduale riduzione di tale promovimento.

Anche in futuro il sostegno finanziario al traffico merci su rotaia sarà destinato sia al traffico combinato non accompagnato (TCNA) sia alla strada viaggiante; la priorità continuerà a essere data al TCNA. Già oggi il TCNA trasporta una quantità maggiore di merci attraverso le Alpi rispetto alla strada. Un trasferimento globale delle risorse dal TCNA alla strada viaggiante risulta impossibile se si desidera mantenere il volume attuale di trasporti del TCNA svolti per ferrovia, ovvero sfruttare i potenziali di crescita del TCNA per gli scopi del trasferimento. Tuttavia nella futura strategia di trasferimento la strada viaggiante avrà un ruolo più importante rispetto a oggi, come illustrato al numero 1.5.12.

Funzionamento del promovimento finanziario del traffico combinato

Il promovimento finanziario del traffico combinato mira ad aumentare la concorrenzialità di questo settore nei confronti dei trasporti su strada. Rispetto a questi ultimi, infatti, il traffico combinato richiede un maggior numero di operazioni (carico, scarico, smistamento, logistica più complessa ecc.) con conseguenti costi supplementari. Grazie a miglioramenti della produttività e qualità della fase principale di questi traffici, cioè quella svolta su ferrovia, a lungo termine i costi dei trasporti attraverso le Alpi nel traffico combinato dovrebbero risultare minori rispetto a quelli dei relativi trasporti su strada.

Nell'offerta di trasporti conformi alle esigenze dei speditori, gli operatori del traffico combinato sono in concorrenza diretta con quelli del settore dei trasporti stradali. Soltanto le indennità versate dalla Confederazione permettono di offrire prestazioni del traffico combinato concorrenziali rispetto alla strada: per ottenere un incarico, l'operatore del traffico combinato deve infatti fatturare prezzi che non coprono i costi effettivi. In questo modo, le indennità d'esercizio della Confederazione sostengono efficacemente il trasferimento dei flussi di traffico e hanno inoltre l'effetto di un sostegno indiretto dei caricatori.

Il promovimento del traffico combinato avviene sotto forma di ordinazioni non discriminatorie presso gli operatori di tale settore. Per le relazioni tra determinate regioni economiche si applicano tassi d'indennità massimi unitari. Gli aumenti di produttività permettono con il tempo di ridurre gradualmente i tassi d'indennità. Per i nuovi traffici occorrono regolarmente indennità più elevate: si tratta infatti di traffici per i quali, precedentemente alla loro istituzione, il trasporto per ferrovia non entrava in linea di conto a causa del rapporto di prezzo sfavorevole. Di questo fattore si dovrà tenere maggiormente conto in futuro in occasione della determinazione dei tassi medi di indennità. In compenso con ogni probabilità si potranno ridurre in larga misura le indennità per la strada viaggiante grazie a migliori rotazioni di treni e alle relative ottimizzazioni in termini di produzione. Al più tardi con l'entrata in vigore

della legge sul trasferimento del traffico merci non sono più previste sovvenzioni particolari dei prezzi dei tracciati per il traffico combinato.

Per garantire anche in futuro l'efficienza di questa modalità di promovimento, su proposta del Controllo federale delle finanze è stata svolta una valutazione indipendente della procedura di indennità nel traffico combinato⁶¹. La valutazione giunge alla conclusione che, grazie agli adeguamenti effettuati nel corso degli ultimi anni, la procedura di ordinazione nel traffico combinato soddisfa in larga misura le esigenze richieste; segnatamente sono stati realizzati grandi progressi nel raggiungimento dell'obiettivo principale, cioè garantire che il versamento di indennità provochi il minor grado possibile di distorsione delle dinamiche di mercato.

Stima dell'ammontare delle indennità per il traffico combinato

Conformemente ai modelli matematici, per ottenere il massimo effetto in materia di trasferimento i mezzi complessivi impiegati per il promovimento del traffico combinato possono essere diminuiti soltanto in misura limitata negli anni fino al 2017. I mezzi federali destinati al sovvenzionamento dei prezzi dei tracciati e le indennità d'esercizio necessari ammonteranno a 180–220 milioni di franchi all'anno. Questo non è dovuto al fatto che i tassi d'indennità per ogni spedizione trasferita rimangono immutati, ma al volume tendenzialmente crescente di trasporti sovvenzionati. Con l'introduzione della borsa dei transiti alpini è prevista una netta riduzione di questi mezzi di promovimento.

Concretamente questo significa che nell'ambito della strategia di trasferimento qui presentata, con un importo annuale massimo di 220 milioni di franchi si intende realizzare fino al 2018 – anche senza introduzione di una borsa dei transiti alpini – il trasferimento alla ferrovia di 1 500 000–1 400 000 viaggi nel traffico merci transalpino; a titolo di paragone, nel 2005 con 215 milioni di franchi sono stati effettuati 780 000 viaggi transalpini nel traffico combinato (TCNA e strada viaggiante). In media fino al 2018 sarà pertanto possibile indennizzare un singolo viaggio trasferito con una somma pari al massimo soltanto al 60 per cento del tasso di indennità attuale, anche tenendo conto del fatto che la maggior parte dei traffici sostenuti saranno traffici nuovi che, come menzionato sopra, necessitano tendenzialmente di un'indennità maggiore. Rispetto al 2002 questo significa una riduzione delle indennità di oltre il 60 per cento; tale riduzione dovrà avvenire successivamente in piccoli passi. Entro il 2018 sarà inoltre possibile svolgere singoli traffici marittimi da e verso i porti del mare del Nord con bilancio dei costi neutrale, senza indennità della Confederazione. La riduzione graduale dovrà essere compensata con miglioramenti della produttività da parte degli attori coinvolti nel traffico combinato; in questo contesto occorrerà tenere conto del fatto che le spedizioni che sono trasferite dalla strada per la prima volta necessitano tendenzialmente di un'indennità superiore rispetto alle spedizioni che in base al promovimento esistente sono già trasportate in modo intermodale. Una riduzione superiore allo sviluppo generale della produttività sarebbe collegata al pericolo del ritrasferimento di questi traffici sulla strada.

Un'ulteriore riduzione delle indennità è possibile soltanto con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini, se si vuole evitare un ritrasferimento sulla strada. Con l'introduzione di una siffatta borsa vengono ridotte le capacità del trasporto transalpino di merci su strada; i trasportatori dipenderanno dall'utilizzazione delle capacità

⁶¹ Interface Institut für Politikstudien/RappTrans. Evaluation Bestellverfahren im kombinierten Verkehr, Schlussbericht, Luzern/Zürich 2006

della ferrovia e la differenza di prezzo fra strada e ferrovia si sposterà nettamente a favore del trasporto di merci per ferrovia. Questi miglioramenti dovranno essere sfruttati per eliminare progressivamente le indennità d'esercizio per il traffico combinato, accompagnato e non accompagnato.

Trasporto di merci per ferrovia convenzionale; trasporto a carri completi

In linea di principio, la redditività del trasporto a carri completi attraverso le Alpi è superiore a quella del traffico combinato. Le merci (soprattutto quelle di massa) trasportate mediante treni merci convenzionali sono in concorrenza meno immediata con i trasporti su strada rispetto alle merci trasportate nel traffico combinato. La diminuzione della proporzione di questi trasporti sul volume globale del traffico transalpino si spiega soprattutto con l'evoluzione generale dell'economia e con la situazione congiunturale. La produzione di materie prime, le cui merci sono tradizionalmente trasportate nel traffico di vagoni a pieno carico, svolge un ruolo sempre meno importante; i beni d'investimento e i beni di consumo di alto valore passano al contrario in primo piano: questi generi di merci sono trasportati di solito nel traffico combinato.

In misura minore ha contribuito al calo degli introiti del traffico di vagoni a pieno carico attraverso le Alpi l'aumento del limite di peso generale sulla strada. Questo processo è stato attenuato dalla riduzione dei prezzi dei tracciati per il traffico di vagoni a pieno carico. Per tale motivo nell'ambito del promovimento del trasporto di merci per ferrovia deve essere esaminata altresì l'opportunità di un sostegno finanziario del traffico transalpino di vagoni a pieno carico. Anche in futuro non è tuttavia previsto un promovimento mirato in questo settore. Infatti il trasporto di merci per ferrovia convenzionale non è in grado, dal punto di vista logistico, di aumentare in modo considerevole le sue capacità di trasferimento; a tal fine occorrono reti di trasporto intermodali.

Occorre tuttavia sottolineare che se il promovimento del traffico combinato dovesse portare a un trasferimento di spedizioni dal traffico a vagoni a pieno carico verso il traffico combinato, una siffatta evoluzione sarebbe chiaramente contraria alle intenzioni della nostra politica di trasferimento. Uno studio ad hoc ha pertanto esaminato, applicando una vasta gamma di metodi e approcci, il rischio che le misure collaterali di promovimento del traffico combinato esplichino un simile effetto di «cannibalizzazione». Si constata che l'intensificazione delle indennità per il traffico combinato a partire dal 2000 non ha avuto un effetto di questo genere nei confronti del traffico a vagoni a pieno carico⁶².

Non sono previste altre misure per sottoporre il traffico transalpino di vagoni a pieno carico a una pressione speciale a livello di introiti. Le conseguenze del processo di aumento dei limiti di peso, che terminerà nel 2008, sono state attenuate dalle misure di sovvenzione del prezzo dei tracciati. L'aumento della TTPCP e gli incrementi di produttività già realizzati consentono al traffico di vagoni a pieno carico di confermare la sua importanza nei trasporti transalpini. Una continuazione o nuova introduzione delle sovvenzioni del prezzo dei tracciati per il traffico di vagoni a pieno carico non è pertanto prevista come misura di trasferimento.

⁶² Ecoplan/MDS Transmodal/ProgTrans, Kannibalisierungseffekt WL.V-UKV, Berna/Basilea 2006.

Navigazione interna e traffico combinato

Nel traffico merci, segnatamente sulle tratte settentrionali di accesso alla Svizzera, vige una situazione di stretta concorrenza tra i tre sistemi di trasporto su strada, per ferrovia e per idrovia. Le vie navigabili sono capacità infrastrutturali «naturali» che permettono di trasportare, secondo modalità rispettose dell'ambiente, soprattutto merci di massa e container provenienti dai traffici marittimi. In quest'ottica, nell'ambito del processo di trasferimento intendiamo mettere a frutto i vantaggi della navigazione interna ai fini di una migliore ripartizione dei ruoli dei sistemi di trasporto⁶³.

Nel contesto del promovimento del traffico combinato occorre evitare disparità delle situazioni di concorrenza tra i traffici che giungono in Svizzera o ne escono per idrovia e i traffici di transito che si svolgono interamente sulla rotaia. Conformemente alla prassi odierna continueremo quindi a versare indennità anche per i trasporti del traffico combinato che sono svolti sul Reno fino a Basilea o a partire da questa città, con percorso rispettivamente finale o iniziale su rotaia. Il criterio di aggiudicazione di questo promovimento è il fatto che il relativo trasporto attraversi le Alpi sulla rotaia e contribuisca così ad alleviare il carico sulla rete stradale svizzera. Questo significa che è escluso il promovimento finanziario diretto, ovvero l'ordinazione, di traffici presso gli armatori e le imprese di navigazione interna poiché questi traffici non comportano uno sgravio concreto della rete stradale svizzera.

Prezzi dei tracciati per il traffico merci su rotaia

I prezzi dei tracciati per il traffico merci costituiscono – assieme alla disponibilità delle capacità dei tracciati – una condizione quadro importante per il traffico merci su rotaia. La discussione a livello politico sull'eventuale necessario adeguamento dei prezzi dei tracciati alle condizioni modificate del mercato intra- e intermodale deve essere condotta nell'ambito dei progetti per l'ulteriore evoluzione delle condizioni quadro del mercato ferroviario.

Il nostro Consiglio ritiene che il prezzo dei tracciati non debba essere definito in base a considerazioni di ordine politico ma debba riflettere le rispettive condizioni tecniche e di mercato. Inoltre, gli adeguamenti dei prezzi dei tracciati si ripercuotono sempre sulla struttura globale del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Questo ambito non può pertanto essere oggetto di un disegno di legislazione sul traffico merci.

L'applicazione di prezzi dei tracciati conformi alle esigenze di mercato è una condizione importante della politica di trasferimento. Nel corso dell'ulteriore riforma delle ferrovie il nostro Collegio intende quindi esaminare in modo approfondito le dinamiche di incentivazione legate ai prezzi dei tracciati in vista di una nuova impostazione del finanziamento dell'infrastruttura.

⁶³ In adempimento del postulato 06.3541 «Sostegno alla navigazione», depositato dalla consigliera agli Stati Fetz, il nostro Consiglio sta elaborando un rapporto separato sulla politica dei trasporti sulle vie navigabili.

1.5.12 Ampliamento dell'offerta della strada viaggiante

Considerazioni di fondo

Nel quadro dell'attuale politica di trasferimento l'ordinazione di offerte della strada viaggiante è realizzata soltanto a titolo di misura complementare. Le misure di trasferimento sono infatti focalizzate sul potenziamento del mercato del traffico combinato non accompagnato.

Con il presente disegno di legislazione si procede anche a una nuova definizione del ruolo della strada viaggiante. Il traffico combinato non accompagnato e la strada viaggiante continueranno ambedue a fungere da strumenti della strategia di trasferimento. Tuttavia, sebbene alla strada viaggiante competa un ruolo particolare quale misura collaterale alla borsa dei transiti alpini, essa non potrà in nessun caso sostituirsi al traffico combinato non accompagnato e al relativo promovimento. Per questo motivo fino all'istituzione di una borsa dei transiti alpini la strada viaggiante resterà – considerato il volume di traffico che essa può trasferire – uno strumento di trasferimento secondario. Anche per questo vettore di trasporto si persegue comunque e in ogni caso l'obiettivo di un ampliamento graduale accompagnato da miglioramenti dell'efficienza.

In linea di massima, la strada viaggiante comporta da un lato uno svantaggio dovuto a un'utilizzazione non efficiente dell'infrastruttura ferroviaria, dato che essa si basa sul trasferimento di autocarri e autotreni interi, inclusa l'unità motrice e l'autista (che viaggia in un vagone apposito), e quindi rispetto al traffico combinato non accompagnato trasporta una maggiore quantità di massa non produttiva. Nel contempo la strada viaggiante possiede però un certo potenziale quale misura collaterale della borsa dei transiti alpini dato che non richiede adeguamenti importanti delle strutture logistiche da parte dei trasportatori stradali e speditori: essi non devono infatti soddisfare esigenze o condizioni speciali né operare investimenti. Dopo gli ampliamenti dell'asse del Lötschberg e i nuovi sviluppi del materiale rotabile utilizzato per la strada viaggiante, è possibile trasportare veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci con altezza agli angoli di 4 metri; la strada viaggiante è così compatibile con un'importante quota del parco veicoli europeo del traffico merci stradale. Un ampliamento dell'offerta della strada viaggiante non influirebbe quindi sulla capacità totale del numero di viaggi di autoveicoli pesanti attraverso le Alpi ma trasferirebbe tale capacità alla ferrovia senza alcuna limitazione logistica. Questa caratteristica potrà essere menzionata come argomento in favore dell'introduzione di una borsa dei transiti alpini nel corso delle trattative per la realizzazione di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino.

Fattibilità di un'offerta di strada viaggiante da confine a confine

Nell'avamprogetto il nostro Consiglio ha presentato anche una strategia di trasferimento impostata su un pacchetto di misure incentrate su un ampliamento importante della strada viaggiante. L'obiettivo sarebbe stato creare in tempi brevi una strada viaggiante da confine a confine di alto livello qualitativo e quantitativo (ad es. 400 000 posti di carico, cadenza oraria) mediante una messa a concorso pubblica. Nell'avamprogetto abbiamo sottolineato la necessità di svolgere un esame approfondito della fattibilità e della struttura dei costi di una siffatta offerta nell'ambito della strada viaggiante.

In vista del presente disegno è stato effettuato uno studio incentrato sul paragone dei costi dell'esercizio di diversi sistemi di strada viaggiante⁶⁴; secondo questo studio a determinate condizioni è possibile esercitare con profitto un'offerta di strada viaggiante sensibilmente ampliata. La fattibilità di una tale offerta dipende dalla fattibilità delle relative condizioni tecniche e infrastrutturali. Questo punto è stato esaminato in modo approfondito durante la procedura di consultazione e ne derivano le conclusioni seguenti⁶⁵:

- *disponibilità dei tracciati e posti di carico possibili sull'asse del Lötschberg-Sempione*: di massima, i tracciati per una strada viaggiante da confine a confine sono disponibili. Un'offerta con al massimo 430 000 posti di carico è possibile sull'asse del Lötschberg senza incidenze sull'offerta nel traffico viaggiatori. I tempi di percorrenza possibili da Basilea a Domodossola, considerando una conduzione del tracciato accelerata sull'asse del Lötschberg-Sempione, ammontano a circa 4 ore più 2 ore per le operazioni nei terminali. In questo scenario, sull'asse Basilea-Domodossola la strada viaggiante occuperebbe tutti i tracciati a profilo superiore (48 cosiddetti tracciati SIM); questo significherebbe che i trasporti di merci a profilo superiore nel traffico combinato non accompagnato non potrebbero più attraversare la Svizzera.
- *Disponibilità dei tracciati e posti di carico possibili sull'asse del San Gottardo*: alternativamente, un'offerta con un numero di posti di carico simile potrebbe essere resa disponibile sull'asse del San Gottardo da Basilea a Chiasso. Fino all'apertura della galleria di base del San Gottardo, questo asse si presta tuttavia soltanto in misura limitata come alternativa per tutti i generi di trasporti stradali e come misura collaterale di una borsa dei transiti alpini – anche con l'utilizzazione di materiale rotabile nuovo – a causa della limitazione dell'altezza agli angoli per gli autocarri. Fino all'apertura della relativa galleria di base, l'offerta di strada viaggiante su questo asse risulterà pertanto sempre più costosa rispetto a quella sull'asse del Lötschberg.
- *Orario cadenzato*: la strada viaggiante può essere esercitata con un orario cadenzato. In tal modo si evitano tempi d'attesa nei terminali e si permette una pianificazione affidabile alle imprese di trasporto. L'offerta comprende una partenza ogni ora nelle due direzioni (nord e sud), di regola sette giorni su sette e 24 ore al giorno; i treni possono offrire fino a 32 posti di carico.
- *Ubicazione dei terminali*: i posti per la costruzione di nuovi terminali per la strada viaggiante sono disponibili soltanto in parte a causa delle esigenze topografiche di tali infrastrutture⁶⁶. Possibili ubicazioni vicino alla frontiera settentrionale della Svizzera sono state identificate a Basilea-Nord (zona della stazione merci Badischer Bahnhof), Weil Nord (Germania) e St. Louis

⁶⁴ Ecoplan, Betriebs- und Investitionskostenvergleich zweier RoLa-Systeme. Berna 2003.

⁶⁵ RappInfra, Raumplanerische und verkehrstechnische Machbarkeit von leistungsfähigen RoLa-Terminals im Raum Basel und Domodossola/Chiasso, Basilea 2006; inoltre: Ecoplan, Betriebs-/Investitionskostenvergleich der RoLa, Stand 2006. Aktualisierung der Ecoplan-Studie «Betriebs- und Investitionskostenvergleich zweier RoLa-Systeme» aus dem Jahre 2003, Berna 2007.

⁶⁶ Sono state esaminate possibili ubicazioni di terminali rispettivamente per il sistema di strada viaggiante di Bombardier e per il cosiddetto sistema Modalohr. Il fabbisogno di superficie di un terminale per quest'ultimo sistema è più elevato, motivo per cui non è stato possibile identificare un'ubicazione idonea di un terminale di questo genere in Ticino.

(Francia); sul lato meridionale degli assi di transito le ubicazioni possibili sono a Domodossola e Chiasso-Smistamento.

- *Tempi di realizzazione e possibili fattori frenanti*: una strada viaggiante con offerta di posti di carico fortemente ampliata può essere realizzata al più presto per metà del prossimo decennio (ca. 2015) (con fase introduttiva). Sui tempi di realizzazione influiscono fortemente da un lato l'acquisto del materiale di trazione e rotabile necessario e dall'altro lo svolgimento delle varie procedure di autorizzazione (almeno due anni); il tempo di costruzione dei terminali (ca. 1 anno) ha invece un impatto meno importante. Un fattore importante al punto da mettere in forse la realizzazione è legato alle decisioni delle autorità politiche competenti a livello locale: infatti a causa del forte fabbisogno di superficie e dell'aumento del carico di traffico stradale e ferroviario indotto nelle rispettive regioni, la costruzione di terminali nuovi sarebbe presumibilmente molto difficile da realizzare a livello politico. Considerata l'opposizione locale, questo rischio è nettamente più elevato in relazione ai terminali da costruire all'estero che in Svizzera. Grandi difficoltà nella realizzazione sono da prevedere soprattutto per un terminale a Domodossola. Diversi tentativi svolti negli ultimi anni per prolungare il collegamento di strada viaggiante fino a Domodossola sono falliti a causa dell'opposizione in questa regione: la costruzione di un terminale della strada viaggiante viene oggi categoricamente respinta a causa del già forte carico di traffico pesante nella Val d'Ossola e in parti del Piemonte e della Lombardia.
- *Redditività senza introduzione borsa dei transiti alpini*: dai lavori di approfondimento emerge chiaramente che senza istituzione di una borsa di transito non è possibile esercitare secondo criteri di economia aziendale una strada viaggiante autofinanziata da confine a confine (a parità di condizioni di prezzo rispetto alla situazione odierna) nel periodo analizzato, cioè fino a due anni dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo. Il prezzo dei posti di carico della strada viaggiante e il grado di utilizzazione sono determinanti per la redditività dell'offerta. I prezzi dei posti di carico sono stabiliti in funzione di fattori diversi. Il ricorso alla strada viaggiante permette al trasportatore di risparmiare oltre alla TTPCP anche il costo del carburante e altri costi variabili: questi fattori determinano l'accettabilità del prezzo della strada viaggiante per il cliente. Dato che il rischio aziendale è a carico dell'esercente della strada viaggiante, per garantire la redditività dell'esercizio dovrebbe essere realizzato un grado di utilizzazione pari quasi al 100 per cento; questo non è però possibile a causa dell'oscillazione della domanda sull'arco del ciclo giornaliero, settimanale o annuale. Tuttavia, grazie ai miglioramenti dei cicli produttivi e ai collegamenti più veloci, un'offerta di strada viaggiante ampliata conformemente al modello qui proposto potrebbe comunque essere esercitata con un tasso di indennità molto più basso rispetto ad oggi (fino a circa un terzo del fabbisogno odierno; questo livello è paragonabile alle indennità per una spedizione del traffico combinato non accompagnato).
- *Redditività con introduzione di una borsa dei transiti alpini*: in caso di introduzione di una siffatta borsa, l'esercente della strada viaggiante può includere nel calcolo del prezzo di un posto di carico anche il costo del diritto di transito; viceversa una strada viaggiante con un'offerta di 400 000 posti

di carico influirebbe a sua volta sul prezzo dei singoli diritti di transito, dato che costituirebbe un'alternativa interessante al percorso su strada. Per esercitare con mezzi propri e senza indennità una strada viaggiante da confine a confine con circa 430 000 posti di carico (Lötschberg–Sempione o asse del San Gottardo) è sufficiente un prezzo medio di circa 100 franchi per posto di carico.

Strutturazione dell'offerta complementare alla borsa dei transiti alpini

Il nostro Collegio intende realizzare al massimo il potenziale di trasferimento della strada viaggiante quale misura collaterale della borsa dei transiti alpini. Parallelamente alle trattative internazionali per l'introduzione di una tale borsa, l'offerta della strada viaggiante dovrà quindi essere ampliata in modo che sia possibile disporre di capacità sufficienti per il necessario processo di trasferimento; questo significa che a lungo termine l'offerta dovrà essere sufficientemente estesa e di qualità sufficiente da poter accompagnare una borsa dei transiti alpini in maniera adeguata. Considerato questo obiettivo ambizioso, l'introduzione di una siffatta offerta ampliata va presa in considerazione soltanto in concomitanza con l'apertura della galleria di base del San Gottardo.

Per accompagnare la borsa dei transiti alpini occorrerebbe ampliare l'offerta di posti di carico onde coprire la differenza tra il numero di viaggi di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci registrato al momento dell'introduzione della borsa dei transiti alpini e il numero dei diritti di transito definiti. Secondo le aspettative, l'offerta di posti di carico deve in tal caso ammontare almeno a 350 000 a partire dal 2013. Grazie alla possibilità di trasportare veicoli con un'altezza agli angoli di 4 m, la sfera dei clienti comprende in linea di principio tutto il parco veicoli abilitato a circolare sulle strade svizzere conformemente alle relative prescrizioni sull'altezza dei veicoli⁶⁷. Nella misura in cui il tragitto attraverso la Svizzera sulla strada viaggiante non comporti condizioni di prezzo, capacità e qualità peggiori rispetto alla strada, i clienti non hanno assolutamente bisogno di modificare i processi logistici o le tecniche di produzione. In tal modo il principio della libera scelta del vettore di trasporto resterebbe garantito. I viaggi transalpini su strada che con l'introduzione della borsa dei transiti alpini non disporrebbero più di un diritto di transito, potrebbero così essere trasportati nella loro totalità con la strada viaggiante. Le fasi di ampliamento concrete saranno realizzate in sintonia con i progressi delle trattative concernenti la borsa dei transiti alpini con gli altri Paesi dell'arco alpino e con l'UE.

Il numero di posti di carico, i tempi di percorrenza e l'orario cadenzato della strada viaggiante dovranno essere configurati conformemente all'offerta qui descritta in base ai risultati dei lavori di approfondimento. Per questa offerta ampliata occorrerà sfruttare in modo mirato il potenziale di produttività ottenuto con l'apertura delle gallerie di base della NFTA.

⁶⁷ Cfr. l'articolo 66 dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale, RS 741.11.

I seguenti fattori influiscono in modo particolare e devono essere presi in considerazione:

- l’offerta di strada viaggiante intesa come misura collaterale alla borsa dei transiti alpini deve prevedere collegamenti più veloci rispetto ad oggi e basati su un orario cadenzato; dovrebbe essere possibile una partenza all’ora (se necessario, a partire da punti diversi).
- L’offerta di strada viaggiante dovrebbe possibilmente essere accessibile a tutti gli autoveicoli ammessi per il trasporto di merci su strada. A causa delle limitazioni dell’altezza agli angoli, sull’asse del San Gottardo questo non sarà possibile fino all’apertura della galleria di base del San Gottardo, motivo per cui in un primo momento soltanto l’asse del Lötschberg–Sempione potrà essere sfruttata per un’offerta di strada viaggiante di alta qualità come misura collaterale della borsa dei transiti alpini.
- L’obiettivo principale per una strada viaggiante quale misura collaterale della borsa dei transiti alpini è un’offerta da confine a confine; tuttavia anche un’offerta differenziata con punti di partenza e di arrivo variabili (ad es. Basilea e Friburgo in Brisgovia a nord, Domodossola e Novara a sud) può essere considerata pienamente funzionale a tal fine. In quest’ottica è pertanto ipotizzabile anche una soluzione basata su più terminali situati in posti diversi, con un minore fabbisogno di superficie per i singoli terminali.
- In relazione a un ampliamento della strada viaggiante sull’asse del Lötschberg–Sempione, il problema principale concerne la possibilità di realizzare un terminale per il carico e scarico di autocarri a Domodossola. Attualmente non vi è nessuna garanzia in questo senso. Il nostro Consiglio esaminerà d’intesa con il Governo italiano e con le autorità le possibilità di realizzare nei prossimi anni un simile progetto nella regione. Se questo non dovesse risultare possibile, sarà necessario prendere in considerazione altre possibili ubicazioni in Italia (ad es. Novara) oppure optare per la realizzazione dell’offerta di strada viaggiante sull’asse del San Gottardo dopo l’apertura della galleria di base del San Gottardo.
- Rispetto ad altre forme di trasporto di merci su rotaia, un ampliamento della strada viaggiante comporta una forte sollecitazione delle capacità dei tracciati. Un treno della strada viaggiante infatti può trasportare in media soltanto tre quarti della massa produttiva trasportata nel traffico combinato non accompagnato⁶⁸. Inoltre, a causa dell’utilizzo dei tracciati a profilo superiore sull’asse del Lötschberg, determinati trasporti del traffico combinato non accompagnato non potrebbero più essere eseguiti su ferrovia attraverso la Svizzera. Dato che le capacità pianificate sull’asse del Lötschberg saranno occupate già prossimamente dal traffico merci, l’ampliamento della strada viaggiante verrebbe a occupare il posto di altri traffici, già trasferiti alla ferrovia. Concretamente, questo effetto concernerebbe fino a 26 tracciati di treni merci al giorno, vale a dire una quantità notevole di spedizioni del traffico combinato non accompagnato (>75 000 spedizioni all’anno). Un’evoluzione

⁶⁸ Tipicamente un treno merci con un peso lordo di 1 600 t trasporta nel traffico di vagoni a pieno carico 850 t di carico utile (carico netto), nel traffico combinato non accompagnato 680 t e come treno di strada viaggiante 480 t.

di questo può essere evitata soltanto se saranno disponibili le capacità della galleria di base del San Gottardo.

Considerati questi dati di fatto ed esigenze, un ampliamento dell'offerta di strada di viaggiante appare possibile e opportuno al più presto in concomitanza con l'apertura della galleria di base del San Gottardo. Il nostro Collegio si impegnerà con la massima determinazione per realizzare le condizioni necessarie per un ampliamento della strada viaggiante, segnatamente la costruzione dei necessari terminali nelle zone di confine – in coordinazione con l'UE – e la creazione delle capacità dei tracciati e dei tempi di percorso richiesti per un esercizio redditizio. Se i risultati delle trattative per l'introduzione della borsa dei transiti alpini nell'ambito della politica dei trasporti coordinata a livello alpino dovessero rendere necessaria la realizzazione dell'offerta di strada viaggiante già a una data anteriore, il nostro Consiglio prenderà le misure necessarie.

Messa a concorso di un'offerta di strada viaggiante a partire dal 2011

La Confederazione prepara un bando di concorso internazionale per l'esercizio della strada viaggiante a partire dal 2011; il concorso sarà svolto al più tardi nel 2009. L'offerta attuale di strada viaggiante sull'asse del Lötschberg–Sempione è stata oggetto di un concorso nel 1998. Il relativo mandato è stato attribuito nel 2001 sulla base di una convenzione quadro limitata a 10 anni conclusa con il consorzio di esercenti. Per l'esercizio della strada viaggiante a partire dal 2011 è quindi necessario un nuovo concorso. Nell'ambito dello stesso il nostro Consiglio analizzerà anche offerte concernenti un forte ampliamento dell'offerta di posti di carico, per un totale di più di 150 000 posti. Sono possibili offerte scaglionate. I requisiti esatti della strutturazione dell'offerta saranno concretizzati segnatamente in funzione dell'applicazione quale misura collaterale dello strumento della borsa dei transiti alpini.

Oggetto del concorso sono la quantità e il tipo di offerta di posti di carico e l'orario (secondo varianti diverse di volta in volta). Il nostro Consiglio esaminerà le condizioni necessarie d'intesa con gli esercenti dell'infrastruttura. Se necessario la Confederazione definirà anche i punti di partenza e di arrivo e accompagnerà dal profilo organizzativo la realizzazione dei terminali (soprattutto in relazione ai terminali all'estero).

La competenza dell'esercizio spetterà, in linea di principio, agli operatori ai quali verrà ordinato e, se necessario, indennizzato il traffico. Gli offerenti sono liberi di fissare i prezzi e la struttura delle tariffe. Si tratta infatti di un elemento che rientra nella responsabilità aziendale e che risulterà strettamente correlato con i costi del traffico su strada in quanto concorrente della strada viaggiante. Di conseguenza, nell'ambito della procedura di concorso e di offerta, anche la stima dei possibili guadagni rientra nel rischio imprenditoriale. L'offerta dovrà indicare non soltanto i costi direttamente legati all'esercizio (trazione, manutenzione del materiale rotabile) ma anche quelli sostenuti dall'offerente per la realizzazione dei terminali e l'acquisto del materiale rotabile. Il rischio imprenditoriale va quindi a carico degli esercenti. Nell'ambito dell'aggiudicazione dell'appalto la Confederazione non offre nessuna garanzia per i rischi imprenditoriali degli esercenti derivanti da una valutazione errata dei costi o da una diminuzione delle entrate.

Il concorso concernerà un periodo di circa 10 anni. L'appalto verrà aggiudicato a titolo esclusivo all'offerente che presenta il migliore rapporto tra costi e prestazioni. Nel caso di offerte basate su un esercizio autofinanziato e realizzabile senza indenni-

tà, il mandato è attribuito in ogni caso. Considerato il limite di spesa proposto, il versamento di indennità può essere garantito soltanto fino al 2018. Un'estensione del promovimento finanziario a favore della strada viaggiante rispetto ad oggi è prevista soltanto nel caso in cui l'indennità necessaria per le singole spedizioni della strada viaggiante dovesse risultare sensibilmente inferiore rispetto alle indennità nel traffico combinato non accompagnato. A partire dall'istituzione a pieno titolo della borsa dei transiti alpini, non saranno più versate indennità per l'offerta di strada viaggiante.

Dato che l'esercizio della strada viaggiante non può essere avviato da un giorno all'altro, il concorso potrebbe prevedere un ampliamento successivo della capacità nel corso ad esempio di tre anni. Le tappe concrete di ampliamento sono definite nelle offerte.

1.5.13 Garanzia di sufficienti capacità di terminali in Svizzera e all'estero

Al potenziamento del traffico combinato deve essere data la priorità anche in futuro. Per continuare a crescere, il traffico combinato deve disporre di impianti di trasbordo in numero sufficiente e di buona qualità. Lungo gli assi di transito alpini e nelle relative regioni estere di provenienza e di destinazione, in particolare nell'Italia settentrionale, come anche per il trasbordo idrovia-ferrovia, le capacità sono ancora insufficienti, vista la forte crescita del mercato del traffico combinato. Bisogna pertanto potenziarle affinché il processo di trasferimento possa continuare e avere successo. Il contributo della Confederazione alla costruzione di terminali importanti in Svizzera e vicino ai suoi confini deve dunque proseguire.

I programmi pluriennali costituiscono il quadro per il promovimento delle capacità di terminali da parte della Confederazione. L'esame di queste domande prevede una valutazione dei motivi per il promovimento in base a criteri dettagliati. Si possono sovvenzionare solo i progetti che contribuiscono notevolmente a eliminare le insufficienti capacità di trasbordo del traffico combinato. Nell'ambito del processo di trasferimento è necessario continuare il promovimento. Tuttavia nell'ambito della pianificazione continua e del monitoraggio corrente è previsto un riesame dell'impiego delle risorse. A partire dal 2014 dovrebbe essere possibile ridurre le risorse investite in questo ambito, dato che a tale data i terminali più importanti in Svizzera e all'estero saranno realizzati e in molti casi gli investimenti potranno quindi avvenire in modo indiretto tramite le indennità di esercizio.

La Confederazione non si occupa della pianificazione di terminali nel settore del TCNA. Gli investitori privati ricevono, dopo l'esame della loro richiesta, un finanziamento di partenza a condizione che forniscano almeno il 20 per cento di fondi propri. Il contributo finanziario della Confederazione dipende dalla valutazione del progetto nel quadro di un'analisi costi-vantaggi; criteri centrali sono la necessità concreta degli investimenti e l'effetto di trasferimento che può essere ottenuto. I fondi per la costruzione e l'ampliamento di terminali sono versati solo se i progetti non possono essere realizzati senza sovvenzioni federali, se hanno un effetto possibilmente importante sul trasferimento e se, in considerazione dei contributi d'investimento della Confederazione, possono raggiungere la soglia di redditività entro 10 anni di esercizio. Inoltre, il promovimento avviene in parte sotto forma di mutui

per il finanziamento di altri investimenti nel traffico combinato (ad es. acquisto di contenitori adatti al trasbordo intermodale).

1.5.14 Misure qualitative

I miglioramenti della qualità dell'infrastruttura e dell'esercizio ferroviario sono una condizione centrale degli aumenti di produttività. Questi passi sono decisivi per rafforzare la posizione del trasporto di merci per ferrovia rispetto alla strada. Soprattutto nel trasporto transfrontaliero di merci per ferrovia, la qualità dei servizi, intesa in particolare quale puntualità e durata di trasporto, è spesso ancora troppa bassa. Nell'ambito della politica di trasferimento il nostro Consiglio intende ottenere un netto miglioramento della qualità dei traffici merci nazionali e internazionali attraverso la Svizzera.

Condizione fondamentale a tale scopo è una forte concorrenza tra le imprese di trasporto merci per ferrovia lungo gli assi del traffico merci. Per poter curare e ampliare le relazioni con la clientela, le imprese devono offrire prodotti di qualità. Nell'ambito della collaborazione e della costituzione di alleanze internazionali e con i nuovi modelli aziendali delle singole imprese ferroviarie, sono già stati fatti notevoli progressi nel passato, soprattutto per quanto riguarda la puntualità. Altri miglioramenti sono previsti grazie a nuovi modelli aziendali. Tutti gli sforzi per migliorare la qualità del trasporto di merci per ferrovia, intrapresi sia a livello di Stato (condizioni quadro), a livello internazionale (coordinamento delle misure in materia di traffico) e a livello di impresa (nuovi regimi d'esercizio), devono essere proseguiti e intensificati.

L'apertura del mercato e l'intensificazione della concorrenza che ne deriva creano a tale scopo degli incentivi adeguati. Il miglioramento della qualità può essere ottenuto in primo luogo da parte delle imprese di trasporto ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura nel quadro dell'ottimizzazione dei processi d'esercizio. Il miglioramento continuo della qualità (puntualità, affidabilità, flessibilità) è in tal modo condizione inderogabile per il successo del trasferimento. Anche negli organi internazionali gli Stati e i gestori dell'infrastruttura devono provvedere al miglioramento della qualità. A tal fine, devono essere realizzati programmi transfrontalieri di miglioramento della qualità; tali programmi concernono in primo luogo le misure per eliminare le interfacce ancora esistenti tra le diverse reti nazionali, nell'intento di migliorare l'interoperatività. In questo contesto vanno menzionati ad esempio sistemi uniformi di sicurezza dei treni come anche il riconoscimento reciproco delle omologazioni del materiale rotabile e del personale.

Le esigenze in materia di qualità variano in funzione della prestazione di trasporto da fornire. Dato che l'assicurazione della qualità comporta costi supplementari, non è dunque il caso di fissare norme di qualità uniformi per tutti i tipi di trasporto di merci per ferrovia; ne risulterebbe non da ultimo anche una disparità di trattamento rispetto alla strada. È preferibile che le norme di qualità delle prestazioni da fornire siano fissate nelle convenzioni concluse rispettivamente tra caricatori o operatori e imprese di trasporto ferroviario e tra queste ultime e gestori dell'infrastruttura; inoltre si devono adottare regolamentazioni contrattuali sulle procedure e le sanzioni in caso di vizi di qualità. La base per tale approccio è data con le regolamentazioni della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) e la revisione della legge federale sul trasporto di merci (per i traffici nazionali) nel

quadro del presente testo. Inoltre nelle convenzioni sulle indennità per il promovimento del traffico combinato occorre definire in misura maggiore incentivi per il miglioramento della qualità. La base legale necessaria a tale scopo è data con la proposta revisione della legge sul trasporto merci (art. 3).

Proponiamo dunque di non fissare norme minime né principi dettagliati in materia di indennità. Continueremo tuttavia a osservare lo sviluppo della qualità nel traffico merci transfrontaliero (continuazione del monitoraggio della qualità sviluppata nel quadro del monitoraggio delle misure collaterali al processo di trasferimento). Nel caso in cui la qualità si deteriorasse notevolmente, si dovrebbero determinare condizioni minime in accordo con le vigenti disposizioni internazionali (COTIF, misure della Comunità europea nel quadro dei pacchetti ferroviari) e adottare regolamentazioni per i casi di mancato rispetto delle esigenze di qualità convenute nel contratto di trasporto.

Se rispettato strettamente, l'ordine delle priorità vigente con precedenza al traffico dei viaggiatori può ostacolare lo sfruttamento ottimale delle capacità (soprattutto nell'ambito del materiale rotabile) e impedire miglioramenti considerevoli della qualità del trasporto di merci per ferrovia. Il nostro Collegio si adopera quindi per un trattamento flessibile dell'ordine delle priorità, in modo che un orario allestito in modo integrato e una gestione pragmatica dell'esercizio permettano di migliorare la qualità dei trasporti. È attribuita un'importanza particolare a una pianificazione dei tracciati transfrontalieri.

1.5.15 Effetti dell'applicazione della strategia di trasferimento della legge sul trasferimento del traffico merci

Valutazione globale

Il pacchetto delle misure di trasferimento proposto garantisce la continuità della politica in materia di trasferimento. Mediante nuovi accenti e l'intensificazione di determinate misure, si può prevedere che il processo di trasferimento proseguirà con successo e che gli obiettivi saranno raggiunti due anni dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo. L'introduzione di una borsa dei transiti alpini che copre tutto l'arco alpino e sfrutta i potenziali di una politica dei trasporti coordinata nella zona alpina favorirebbe in modo sostenibile questo processo. Tuttavia, finché tale borsa non potrà essere realizzata a causa delle esigenze di coordinazione internazionale, sarà necessario continuare e ottimizzare il promovimento finanziario del traffico combinato per garantire il successo del processo di trasferimento.

La seguente tabella offre una panoramica dei principali sviluppi previsti nel periodo fino a due anni dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo:

Riperussioni della strategia di trasferimento della legge sul trasferimento del traffico merci		
Realizzazione degli obiettivi	Potenziale di trasferimento viaggi	È possibile il raggiungimento dell'obiettivo di 650 000 viaggi entro due anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo in caso di evoluzione ferroviaria positiva (in caso di introduzione della borsa dei transiti alpini con un limite di 650 000 viaggi, il raggiungimento dell'obiettivo è assicurato). Il consolidamento del numero di viaggi dipende dalla possibilità di istituire la borsa dei transiti alpini nell'ambito di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino.
Condizioni quadro finanziarie	Introiti	Nell'ambito della vendita all'asta dei diritti di transito, se è possibile istituire la borsa dei transiti alpini. Le risorse saranno destinate obbligatoriamente a investimenti in favore dell'infrastruttura ferroviaria. (Introiti provenienti dalla TTPCP)
	Fabbisogno finanziario	Fino all'introduzione della borsa dei transiti alpini, annualmente ca. 180 – 220 mio. di franchi per il promovimento del traffico combinato transalpino. Ca. 40 mio. di franchi all'anno complessivamente per il promovimento dei terminali (limite attuale); a partire dal 2014 è possibile una riduzione. Circa 30 milioni di franchi all'anno per l'intensificazione dei controlli del traffico pesante (limite attuale).
	Limite di spesa 2011–2018	Decreto federale concernente il promovimento del traffico combinato transalpino negli anni 2011–2018 (senza promovimento della costruzione di terminali e intensificazione dei controlli del traffico pesante)

Sviluppo dei viaggi transalpini e dei traffici trasferiti

L'attuazione del pacchetto di misure descritto renderà possibile una riduzione del numero di viaggi transalpini nella misura seguente:

Anno	Traffico merci transalpino su strada rimanente dopo l'attuazione della strategia di trasferimento prevista con la legge sul trasferimento del traffico merci
2006 (situazione attuale)	1 180 000
2007–2010	950 000–1 200 000
2011–2015	900 000– 950 000
2016–2018	750 000– 950 000
2019	650 000– 850 000*
2020 segg.	650 000– 850 000*

* La stabilizzazione a partire dal 2018 dipende dall'introduzione della borsa dei transiti alpini.

Conformemente ai modelli matematici, si può prevedere una riduzione a 1 100 000 viaggi transalpini sino al 2008 con attuazione del pacchetto di misure qui proposto. Partendo dall'idea che a quella data saranno intensificati i controlli del traffico pesante e che l'apertura della galleria di base del Lötschberg aumenterà le capacità ferroviarie disponibili, appare addirittura possibile, in caso di evoluzione positiva, scendere leggermente al di sotto della soglia di un milione di viaggi. A partire dal 2011, si può prevedere un assestamento duraturo al di sotto di questa soglia. Ciò si ripercuoterà anche sull'obiettivo intermedio della nuova legge sul trasferimento del traffico merci. La successiva riduzione importante del numero di viaggi dovrebbe verificarsi dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo (ca. 2017), quando il trasporto di merci per ferrovia potrà beneficiare di importanti vantaggi di produzione e, come conseguenza positiva del concorso per l'esercizio della strada viaggiante, saranno realizzate capacità supplementari nell'ambito della strada viaggiante intesa come misura accompagnatoria di una futura borsa dei transiti alpini.

L'introduzione di una borsa dei transiti alpini nel quadro di una politica dei trasporti coordinata può permettere una riduzione più rapida e sicura del numero di viaggi a seconda del numero di diritti di transito stabilito. Con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini e la definizione di un limite di 650 000 diritti di transito all'anno si può anche garantire una stabilizzazione del numero dei viaggi dopo il 2018.

La panoramica delle spedizioni transalpine trasportate mediante traffico combinato (TCNA e strada viaggiante) in caso di attuazione del pacchetto di misure si presenta come segue (il traffico di vagoni a pieno carico non è considerato):

Anno	Spedizioni trasportate nel traffico combinato di merci per ferrovia (TCNA e strada viaggiante)
2006 (situazione attuale)	868 000
2007–2010	900 000–1 100 000
2011–2015	1 000 000–1 350 000
2016–2018	1 150 000–1 450 000
2019	1 250 000–1 550 000
2020 segg.	1 400 000–1 700 000

Nel corso dei prossimi anni diminuirà pertanto continuamente il numero di viaggi transalpini di veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci e aumenterà invece nettamente quello delle spedizioni transalpine trasferite alla ferrovia (traffico combinato) attraverso la Svizzera.

Esigenze in materia di infrastruttura ferroviaria

Il fabbisogno di tracciati per il trasporto di merci per ferrovia previsto con l'attuazione del pacchetto di misure qui proposto è stato esaminato in dettaglio nell'ambito dei lavori concernenti la panoramica sul Fondo per i grandi progetti ferroviari (Panoramica FTP), che include le misure previste per lo sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF), come pure nell'ambito della relativa procedura di consultazione. Per tale esame ci si è basati sulle previsioni di vari scenari di sviluppo del traffico merci attraverso le Alpi, illustrati sopra al numero 1.4.9. È stata considerata anche l'opzione di un ampliamento sostanziale della strada viaggiante quale misura collaterale della borsa dei transiti alpini.

I risultati mostrano che con i tracciati disponibili sugli assi del Lötschberg-Sempione e del San Gottardo sono messi a disposizione le capacità ferroviarie per la realizzazione della legge sul trasferimento del traffico merci. Sono disponibili altresì le capacità per una strada viaggiante con 400 000 posti di carico; tuttavia fino all'apertura della galleria di base del San Gottardo un'offerta con un elevato numero di posti di carico andrà a scapito dei traffici a profilo superiore, per i quali sugli assi ferroviari attraverso la Svizzera non vi sono alternative.

Un uso efficiente dei tracciati presuppone un diagramma di carico giornaliero e settimanale possibilmente lineare. Un tale effetto può essere ottenuto ad esempio con incentivi mirati nell'ambito dei prezzi dei tracciati. Anche la conduzione di treni con un carico totale maggiore porta a un uso più efficiente dei tracciati disponibili per il traffico merci. Questi tracciati devono essere di alta qualità e assicurare tempi di percorrenza brevi e il cadenzamento dei trasporti. In quest'ottica i tracciati del traffico merci dovranno essere attribuiti soprattutto alle nuove tratte di base. Il fabbisogno concreto di tracciati dovrà essere deciso in collaborazione con i gestori dell'infrastruttura, le imprese di trasporto ferroviario e gli operatori del traffico combinato accompagnato e non accompagnato.

La garanzia di capacità ferroviarie sufficienti anche successivamente all'apertura della galleria di base del San Gottardo è indispensabile per il successo del processo di trasferimento. Grazie a un nuovo piano di manutenzione per le gallerie di base del San Gottardo e del Ceneri (svolgimento concentrato della manutenzione durante i periodi di basso flusso di traffico nei fine settimana) è possibile aumentare il numero di tracciati giornalieri da 220 (messaggio FTP⁶⁹) a 260. Per poter sfruttare a lungo termine questo aumento del numero di tracciati, necessario ai fini della strategia di trasferimento, con il SIF è previsto realizzare un aumento delle capacità delle tratte di accesso alla galleria di base del San Gottardo mediante una riduzione dei tempi di successione dei treni. In questo modo la capacità del traffico merci può essere aumentata senza ripercussioni negative sull'offerta del traffico viaggiatori a lunga distanza e regionale. Inoltre sulla tratta in direzione di Milano via Luino sono create le condizioni per portare la lunghezza massima dei treni merci a 650 metri (aumento di 100 metri rispetto a oggi); sulla tratta da e per Luino sono infine creati tracciati supplementari per poter assorbire il previsto aumento dei flussi di traffico da e per i terminali nella regione a nordovest di Milano.

Il SIF garantirà pertanto le capacità per la realizzazione della strategia di trasferimento a lungo termine. Sull'asse nord-sud le misure infrastrutturali previste permetteranno di mettere a disposizione tracciati supplementari e di ridurre i tempi di percorrenza.

Fabbisogno finanziario

Il fabbisogno finanziario per la futura politica di trasferimento nella forma proposta con il disegno di legge sul trasferimento del traffico merci dipende, fino all'introduzione di una borsa dei transiti alpini, prevalentemente dalla continuazione dei contributi finanziari destinati al traffico combinato. L'ammontare dei crediti a preventivo per le indennità del traffico combinato deve essere mantenuto al livello attuale nei prossimi anni. Parallelamente all'aumento del numero di spedizioni trasferite al traffico transalpino combinato non accompagnato e alla strada viaggiante

⁶⁹ Cfr. messaggio sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, FF 1996 IV 551.

te, a partire dal 2011 è necessario mantenere i fondi federali destinati a questo scopo a un livello stabile di mediamente 200 milioni di franchi. È prevista una riduzione graduale dell'importo complessivo di promovimento del traffico transalpino. Ottimizzando continuamente il grado di utilizzazione delle indennità si ottiene, per il trasferimento del traffico transalpino negli anni 2011–2018, un limite di spesa di 1,6 miliardi di franchi. In caso di introduzione di una borsa dei transiti alpini prima del 2018, si potrà già realizzare una riduzione ulteriore e importante dei mezzi impiegati annualmente per il promovimento del traffico merci su rotaia e il limite di spesa non dovrà pertanto essere interamente utilizzato.

Parallelamente, i contributi d'investimento destinati agli impianti di terminali e i contributi per l'intensificazione dei controlli del traffico pesante e per la gestione dei flussi di traffico pesante devono essere mantenuti al livello attuale.

Panoramica del fabbisogno finanziario (gli importi si intendono in milioni di CHF):

Misura	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016	Budget 2017	Budget 2018
Indennità del traffico combinato transalpino (ordinazione TC incl. strada viaggiante)	220	220	210	200	200	190	180	180
Contributi d'investimento ai terminali	40	40	40	Valutazione nell'ambito della pianificazione continua				
Intensificazione dei controlli del traffico pesante	31	31	31	31	31	31	31	31
Gestione dei flussi del traffico pesante	20	20	20	20	20	20	20	20
(Binari di raccordo)	21	21	22	22	22	22	22	22

Come nel decreto federale del 28 settembre 1999 sulle risorse finanziarie per il promovimento dell'insieme del traffico ferroviario merci, i contributi d'investimento per terminali e binari di raccordo poggiano su basi di finanziamento proprie (legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, LUMin⁷⁰) e non sono oggetto del presente limite di spesa. L'intensificazione dei controlli del traffico pesante sarà finanziata anche in futuro mediante gli introiti della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP).

1.5.16 Monitoraggio delle misure ed esame di misure supplementari

In sintonia con l'attuale «monitoraggio delle misure di accompagnamento» il Consiglio federale presenterà, ogni due anni, alle Commissioni parlamentari competenti un rapporto sul trasferimento del traffico transalpino nella fase che precede la realizzazione degli obiettivi fissati nella legge sul trasferimento del traffico merci. Il rapporto espone lo stato di avanzamento e lo sviluppo dell'offerta, l'utilizzazione delle infrastrutture di trasporto, lo sviluppo delle offerte e l'utilizzazione delle prestazioni del traffico merci e la riduzione dell'inquinamento. È particolarmente importante inoltre documentare l'evoluzione delle trattative internazionali per l'introduzione della borsa dei transiti alpini nell'ambito di una politica dei trasporti coordinata sull'intero arco alpino.

L'efficacia delle misure adottate deve essere costantemente verificata e se del caso si devono prevedere ulteriori fasi intermedie. Una volta raggiunti gli obiettivi, con ogni probabilità due anni dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo, il rapporto sarà presentato ogni tre anni.

Se dall'esame delle misure e dalla loro valutazione dovesse risultare che sarà difficile raggiungere gli obiettivi relativi al numero di viaggi transalpini, oppure che sarà necessaria una diversa ponderazione delle singole misure, la Confederazione potrà esaminare altre misure secondo un approccio di pianificazione continua e proporle all'Assemblea federale o, se di sua competenza, introdurle direttamente. In relazione con il presente progetto tutta la gamma delle misure applicabili alla politica di trasferimento è stata sottoposta a un esame approfondito. Ne è risultato che il potenziale di ulteriori azioni possibili è piccolo e senza effetti importanti sul trasferimento.

Se del caso, si dovrà valutare se una modifica delle condizioni quadro nazionali e internazionali – parallelamente alle trattative sull'introduzione della borsa dei transiti alpini – permetterà di estendere i margini di manovra della politica di trasferimento e di correggere le misure. Nel contempo si dovranno sfruttare immediatamente tutti i potenziali di riduzione dei sussidi che emergono nell'ambito della pianificazione continua, sempreché tali riduzioni non ostacolino il processo di trasferimento: in tal modo nell'ambito del monitoraggio si potrà dare il giusto peso anche alle esigenze di politica finanziaria della Confederazione.

70 RS 725.116.2

Risultati della procedura di consultazione concernente tre varianti di strategia di trasferimento

Nell'avamprogetto avevamo proposto tre varianti di strategia di trasferimento del traffico. Dato che all'epoca l'apertura della galleria di base del San Gottardo era prevista entro il 2015/2016, il limite di spesa proposto nell'avamprogetto si riferiva agli anni 2011–2017.

Variante 1 con realizzazione del mandato di trasferimento entro due anni dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo

La prima variante prevedeva di mantenere l'obiettivo di trasferimento definito dal Parlamento (cioè al massimo 650 000 viaggi attraverso le Alpi di autoveicoli pesanti adibiti al traffico merci) posticipandone la realizzazione a due anni dopo l'avvio dell'esercizio della galleria di base del San Gottardo. Parallelamente si prevedeva di continuare le misure attuali, intensificandole laddove necessario e possibile; l'intensificazione avrebbe interessato da un lato le misure per la strada (ad es. intensificazione dei controlli del traffico pesante), dall'altro il promovimento finanziario del traffico merci su ferrovia. Per il periodo 2011–2017 si proponeva di investire annualmente 285 milioni di franchi per questi scopi.

Variante 2 con adeguamento del mandato di trasferimento

La seconda variante prevedeva di limitare, per considerazioni di ordine finanziario, a 1 miliardo di franchi i mezzi totali destinati al promovimento del traffico merci su rotaia nel periodo 2011–2017, ovvero 140 milioni di franchi l'anno. Questo importo non sarebbe tuttavia sufficiente per permettere la realizzazione a medio termine di un obiettivo di trasferimento di 650 000 viaggi. Questa soluzione avrebbe pertanto richiesto un aumento di tale obiettivo a 1 milione di viaggi, da realizzare entro due anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo.

Variante 3: messa a concorso di una strada viaggiante autofinanziata

La terza variante proponeva un ampliamento massiccio della strada viaggiante, basata sulla messa a concorso di un'offerta di strada viaggiante di alta qualità autofinanziata da confine a confine: ad esempio, 400 000 posti di carico e una cadenza oraria. Questa variante era concepita come soluzione complementare a una delle due varianti descritte sopra.

Borsa dei transiti alpini

Le tre varianti prevedevano come denominatore comune l'introduzione di una borsa dei transiti alpini, cioè di uno strumento di gestione del traffico merci su strada attraverso le Alpi basato su meccanismi dell'economia di mercato.

Lo strumento della borsa dei transiti alpini (configurazione di un tetto massimo) è stato particolarmente contestato. Se diversi partiti hanno appoggiato questa soluzione, un partito l'ha invece respinta categoricamente e un altro partito ha ritenuto che la formulazione fosse troppo poco concreta e avrebbe quindi equivalso a dare al Consiglio federale «carta bianca» in questo settore; un altro partito ha sostenuto l'avvio di trattative internazionali ma ha auspicato di non menzionare questo tema nel progetto di legislazione sul traffico merci. I rappresentanti dell'economia e dei trasportatori, pur accogliendo in linea di massima favorevolmente lo strumento della borsa dei transiti alpini, hanno espresso il timore che l'avvio di nuove trattative in

Per quanto riguarda la revisione del diritto del trasporto delle merci, vi sono due aspetti da prendere in considerazione:

- i restanti articoli della vecchia legge federale sui trasporti pubblici sono in parte obsoleti in seguito agli sviluppi registrati dopo la prima tappa della riforma delle ferrovie. Le pratiche commerciali e le modalità di svolgimento del trasporto delle merci sono evolute;
- inoltre, il contesto giuridico internazionale è cambiato. La Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF)⁷³ è stata emendata dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999⁷⁴; con tale strumento sono state anche emendate le Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale ferroviario delle merci (CIM). Il Protocollo è stato ratificato dalla Svizzera già tempo fa. Ai trasporti transfrontalieri da e per la Svizzera si applica dal 1° luglio 2006 il CIM emendato, che tiene conto delle nuove pratiche commerciali. L'ordinamento previsto da questo strumento internazionale può essere applicate con profitto anche ai trasporti nazionali. Una tale soluzione viene auspicata segnatamente dalle grandi imprese ferroviarie attive nel settore merci e dall'industria dei trasporti, poiché permette di evitare l'applicazione di due ordinamenti giuridici diversi.

Le principali novità del CIM che si applicano anche al diritto svizzero sono:

- il contratto sul trasporto di merci è ora un contratto consensuale. Non devono più essere rispettate esigenze formali e non è più necessaria la consegna della lettera di vettura. La lettera di vettura non è più un'esigenza di validità, ma ha solo funzione di prova;
- l'obbligo di trasporto è soppresso;
- l'obbligo di pubblicazione delle tariffe è abrogato.

Il diritto dei trasporti riveduto deve tenere conto dei cambiamenti avvenuti in ambito ferroviario dopo la prima tappa della riforma delle ferrovie. Le disposizioni devono disciplinare le pratiche e i processi commerciali che si svolgono nella realtà. Si deve realizzare una regolamentazione moderna e adeguata al traffico merci attuale.

1.6.2 Elementi fondamentali del nuovo diritto del trasporto di merci

Qui di seguito sono illustrati gli elementi fondamentali del diritto dei trasporti proposto con il presente messaggio.

Obbligo di trasporto e di pubblicare le tariffe

L'obbligo di trasporto è in linea di massima un istituto obsoleto, risalente alla precedente configurazione del settore del traffico merci e legato all'obbligo di pubblicazione delle tariffe. In un settore merci sottoposto a una liberalizzazione di fondo e con la conseguente libera formazione dei prezzi non vi è più posto né necessità per un obbligo di trasporto e di pubblicazione delle tariffe sancito a livello di legge. Tuttavia la libertà di decisione delle imprese può essere limitata nei settori in cui la

⁷³ RS 0.742.403.1

⁷⁴ RS 0.742.403.12

Confederazione, i Cantoni o i Comuni convengono determinate prestazioni con le imprese di trasporto di merci e forniscono loro i mezzi finanziari necessari. Sennonché, invece di imporre obblighi di trasporto e di tariffe fissate a livello di legge, in questo settore occorre prevedere disposizioni contrattuali tra il committente e l'impresa. Negli altri settori, la libertà imprenditoriale si applica pienamente.

Contratto di trasporto

Sinora il contratto di trasporto delle merci si concludeva con l'accettazione delle merci da parte dell'impresa e con l'allestimento di un documento di trasporto. I due elementi costituivano parte integrante del contratto. In futuro, il contratto di trasporto assumerà come nel CIM la forma di contratto consensuale. La validità del contratto non dipenderà più dall'accettazione della merce né dalla lettera di vettura. L'opzione della lettera di vettura elettronica non deve essere menzionata espressamente: dato che non vi sono più prescrizioni per quanto riguarda la forma, è infatti implicitamente ammesso che il contratto possa essere stipulato in forma di lettera di vettura trasmessa per via elettronica.

Nessun sostegno finanziario ai trasporti su rotaia sul territorio

Per il trasporto di merci sul territorio non esiste un mandato di trasferimento esplicito che renda necessario un promovimento mirato dell'offerta ferroviaria in questo settore, né esiste un mandato che attribuisca carattere di «servizio pubblico» all'approvvigionamento di merci tramite ferrovia su tutto il territorio nazionale. Questa posizione è stata confermata dal Parlamento con il rigetto della mozione 05.3845 «Per le merci la ferrovia», depositata dal consigliere agli Stati Gentil, mozione che chiedeva al Consiglio federale di elaborare una base legale atta a garantire il trasferimento di tutte le merci del traffico interno dalla strada alla ferrovia.

Considerato questo contesto, il nostro Consiglio è in linea di principio dell'avviso che si debba mantenere un sistema di traffico di vagoni a pieno carico su tutto il territorio nazionale autofinanziato. Per questo motivo non intendiamo inserire nella legge sul trasporto di merci una base legale per l'ordinazione di prestazioni del traffico merci su rotaia e la concessione di contributi di investimento a tale traffico da parte dello Stato.

1.6.3 Legge federale sui binari di raccordo

La legislazione sui binari di raccordo disciplina le relazioni contrattuali tra le imprese raccordate (i proprietari del diritto reale su un binario di raccordo) e le ferrovie, sia che queste esercitino la rete ferroviaria di collegamento in qualità di gestori dell'infrastruttura sia che spediscono o ritirino vagoni per il binario di raccordo in qualità di imprese di trasporto ferroviarie del traffico merci. Sono oggetto della legge federale sui binari di raccordo inoltre le relazioni con i contenti dei binari di raccordo nonché la costruzione e l'esercizio di binari di raccordo.

Nell'ambito dell'elaborazione del presente disegno di legislazione sul traffico merci è stata esaminata anche la legislazione sui binari di raccordo. I risultati dell'esame mostrano che l'attuale versione della legge sui binari di raccordo corrisponde in linea di massima alle esigenze di un mercato del traffico ferroviario liberalizzato. Pertanto, in alcuni casi i cambiamenti qui proposti consistono soltanto in precisazioni terminologiche volte a chiarire in che misura il gestore dell'infrastruttura e

l'impresa di trasporto ferroviario – sinora riuniti sotto la designazione comune di «ferrovie» – sono toccati dalle diverse regolamentazioni. Questa soluzione comporta una maggiore certezza del diritto.

Nell'ambito della vigilanza sulla sicurezza vi è necessità di coordinazione e di armonizzazione concettuale (a livello intramodale e intermodale). In futuro intendiamo quindi attribuire la vigilanza su tutti i binari di raccordo all'Ufficio federale dei trasporti. La vigente legge attribuisce invece compiti sovrani ai gestori dell'infrastruttura (per motivi legati all'evoluzione storica in questo ambito): questa soluzione non convince più, motivo per cui le loro competenze devono essere adeguate.

Invece di prescrivere in maniera vincolante e globale l'applicazione delle disposizioni del diritto ferroviario in materia di sicurezza al settore dei binari di raccordo (cfr. art. 12 della legge federale sui binari di raccordo⁷⁵), occorre elaborare una strategia di vigilanza sulla sicurezza dei binari di raccordo coerente che istituisca presso i singoli impianti di raccordo una vigilanza in ambito di sicurezza adeguata ai rischi specifici di tali esercizi. Nel contempo occorre però evitare che siano applicate norme di sicurezza troppo severe rispetto a quelle vigenti in settori paragonabili (ad es. centri di manutenzione stradale / strada), pena un influsso negativo sulla situazione dei costi e di conseguenza sulla competitività della ferrovia rispetto agli altri vettori di traffico.

1.6.4 Risultati della procedura di consultazione in merito temi concernenti il diritto dei trasporti e la legge sui binari di raccordo

In linea di massima le modifiche proposte nell'avamprogetto sottoposto a consultazione sono state valutate positivamente dalla maggior parte delle risposte pervenute. Alcune critiche sono state espresse rispetto alla coerenza delle formulazioni adottate in singoli casi.

Le ferrovie e le associazioni dei trasportatori hanno auspicato che si tenesse maggiormente conto della normativa vigente per i trasporti internazionali. Abbiamo tenuto conto di questo desiderio nell'elaborazione dei presenti disegni di legge, avvenuta in stretta collaborazione con le ferrovie e i rappresentanti dei trasportatori, creando un legame diretto con le principali disposizioni del COTIF per il traffico merci.

1.7 Contenuti della revisione della legge sulle ferrovie (Disposizioni sulla responsabilità)

La vigente legge del 28 marzo 1905 sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera (LRespC) è abrogata e sostituita con disposizioni della legge sulle ferrovie in materia di responsabilità. La responsabilità per rischio si applicherà anche alla riparazione morale e in linea di principio ai danni materiali. Le eccezioni sono previste soltanto per le cose trasportate. Per il bagaglio

⁷⁵ RS 742.141.5

a mano in determinati casi si applica come finora il principio della colpevolezza; l'impresa ferroviaria deve tuttavia provare di non avere avuto un comportamento colposo. Per i bagagli e la merce trasportata si applicherà come sinora una responsabilità contrattuale senza colpa, con possibilità di esonero.

Secondo il disegno qui proposto, l'impresa ferroviaria non sarà più in alcun caso responsabile di un suicidio. Un'altra novità concerne il caso in cui diverse imprese ferroviarie esercitano e utilizzano un'infrastruttura: entrambe le imprese rispondono in solido. Per il resto i dettagli della responsabilità sono retti quasi interamente dal Codice delle obbligazioni.

La nuova regolamentazione non si applica soltanto alle ferrovie bensì a tutte le imprese di trasporto concessionarie nonché agli impianti di trasporto a fune e alle sciovie.

1.7.1 Situazione attuale

Diritto vigente

Per quanto concerne la ferrovia, la responsabilità è oggi retta principalmente dalla legge federale del 28 marzo 1905⁷⁶ sulla responsabilità civile delle imprese di strade ferrate e di pirocafi, e della Posta svizzera (LRespC), che prevede una responsabilità per rischio. Il semplice fatto di causare un danno dovuto all'esercizio o alla costruzione di una ferrovia determina l'obbligo di risarcimento (art. 1). La responsabilità non dipende né da una colpa né da un'inosservanza di prescrizioni d'ordine. L'esercizio di una ferrovia è considerato pericoloso di per sé, e di conseguenza tale da giustificare la responsabilità. La responsabilità per rischio è una responsabilità oggettiva, ossia non presuppone una colpa. È una responsabilità extracontrattuale in quanto si applica anche in assenza di un legame contrattuale tra l'autore del danno e la persona che lo ha subito.

La LRespC è una delle leggi federali più vecchie che prevedono una responsabilità per rischio. Questo spiega perché *la responsabilità per rischio si applichi soltanto in misura limitata*. Per la riparazione, ossia per l'indennità per torto morale (art. 8), nonché per l'indennizzo di danni materiali, è necessaria una colpa, se non vi sono morte o lesioni personali: soltanto in caso di danni a cose che sono sotto la custodia di una persona uccisa o lesa in un incidente si applica la regola della responsabilità per rischio (art. 11).

La responsabilità è esclusa se l'incidente è dovuto a forza maggiore o colpa di un terzo o della persona uccisa o lesa (art. 1 cpv. 2) o se la persona uccisa o lesa si è posta in contatto con la ferrovia mediante un atto criminoso o di mala fede (art. 6); se la persona uccisa o lesa si è posta in contatto con la ferrovia violando scientemente prescrizioni di polizia, il giudice potrà limitare l'indennità o anche non accordarne del tutto (art. 7).

⁷⁶ RS 221.112.742

La LRespC disciplina ampiamente i *dettagli della responsabilità*:

- il calcolo del danno in caso di morte (art. 2), lesioni personali (art. 3 e 10), danni materiali (art. 12), nonché nel caso in cui l'impresa ferroviaria responsabile contribuiva al pagamento dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni della persona uccisa o lesa (art. 13);
- il tipo di indennizzo (capitale o rendita, art. 9); la diminuzione dell'indennità se la persona uccisa o lesa ritraeva dal suo lavoro un guadagno eccezionalmente elevato (art. 4) o se la colpa che ha cagionato l'infortunio è parzialmente imputabile alla persona uccisa o lesa (art. 5);
- la prescrizione (art. 14). Il dritto all'indennità si prescrive in due anni dal giorno dell'incidente;
- il divieto di cedere le pretese che gli operai o gli impiegati di un'impresa ferroviaria facessero valere contro di essa (art. 15) nonché il divieto di escludere o limitare la responsabilità per mezzo di regolamenti, pubblicazioni o convenzioni (art. 16); la possibilità di impugnare convenzioni d'indennizzo (art. 17);
- il diritto di regresso dell'impresa ferroviaria verso terzi (art. 18);
- il libero apprezzamento delle prove (art. 20).

Infine la legge prescrive che l'impresa ferroviaria che utilizza l'infrastruttura di un'altra impresa ferroviaria è responsabile a titolo esclusivo nei confronti dei danneggiati (art. 25).

Come indica il titolo, la LRespC è applicabile anche alle imprese di navigazione a vapore e alla Posta (art. 24 LRespC). Oggi il *campo d'applicazione* è tuttavia definito dall'articolo 5 della legge federale del 18 giugno 1993⁷⁷ sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada (LTV); alla LRespC sottostanno, oltre alla Posta svizzera, tutte le imprese titolari di una concessione federale; tra di esse vi sono le imprese di navigazione e le imprese di trasporto a fune. Le autovetture sottostanno invece, giusta l'articolo 5 capoverso 2 LTV, alle disposizioni della legge del 19 dicembre 1958⁷⁸ sulla circolazione stradale relative alla responsabilità civile (LCStr). Di conseguenza praticamente tutti i trasporti di viaggiatori effettuati oggi dalla Posta sono soggetti alla LCStr. Nell'ambito di altri progetti legislativi concernenti il mercato ferroviario è previsto integrare l'articolo 5 LTV nella nuova legge federale sul trasporto di viaggiatori.

Nel messaggio del 22 dicembre 2004⁷⁹ concernente la legge federale sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone (legge sugli impianti a fune) si propone di assoggettare in linea di principio alla LRespC tutti gli impianti di trasporto a fune e tutte le sciovie.

Se nell'esercizio di una ferrovia si realizza un rischio grave per l'ambiente (segnatamente se merci trasportate pericolose per l'ambiente inquinano il suolo, l'aria o l'acqua), si applica la responsabilità per rischio giusta l'articolo 59a della legge federale del 7 ottobre 1983⁸⁰ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). Essa vale per tutti i tipi di danni.

⁷⁷ RS **744.10**

⁷⁸ RS **741.0**

⁷⁹ FF **2005** 793

⁸⁰ RS **814.01**

La *legge federale del 4 ottobre 1985*⁸¹ *sul trasporto pubblico* (LTP) disciplina la responsabilità contrattuale delle imprese di trasporto concessionarie. La regolamentazione relativa al bagaglio a mano (art. 19 LTP) corrisponde a quella della LRespC. Per i bagagli (art. 23 LTP) e per la merce trasportata (art. 39 LTP) la legge prescrive una responsabilità causale con prova ai fini dell'esonerazione: l'impresa non risponde se prova che il danno è dovuto a colpa della parte lesa o a circostanze che non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare. Si presume che la causa del danno risieda nel trasporto. La responsabilità è limitata per quanto concerne gli importi di risarcimento (art. 41 LTP, art. 12, 34, 37 dell'ordinanza del 5 novembre 1986⁸² sul trasporto pubblico). Nell'ambito dell'ulteriore evoluzione delle condizioni quadro del mercato ferroviario si prevede di trasferire le disposizioni della legge sul trasporto pubblico relative al trasporto di viaggiatori e di bagagli nella nuova legge sul trasporto di viaggiatori e le disposizioni relative alla merce trasportata nella nuova legge sul trasporto di merci.

La *Convenzione del 9 maggio 1980*⁸³ *relativa ai trasporti internazionali per ferrovia* (COTIF) contiene nell'Appendice A regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV). La responsabilità corrisponde a grandi linee a quella della legge sulla responsabilità civile delle imprese ferroviarie e della legge federale sul trasporto pubblico, ma prevede limitazioni di somme anche per i danni corporali. L'Appendice B contiene regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM). La responsabilità corrisponde a grandi linee a quella della legge sul trasporto pubblico.

Problemi legati alla limitazione della responsabilità per rischio

Il fatto di limitare la responsabilità per rischio ponendo come condizione una colpa in relazione con il diritto alla riparazione morale e con danni materiali costituisce un caso isolato nel diritto svizzero della responsabilità civile. Tutte le altre leggi federali che prevedono una responsabilità per rischio non conoscono limitazioni di questo tipo. Oltre che per le ferrovie, la responsabilità per rischio è prevista per le seguenti fonti di rischio:

- aziende o impianti che costituiscono un rischio per l'ambiente⁸⁴;
- impianti elettrici⁸⁵, condotte⁸⁶, impianti nucleari⁸⁷;
- veicoli a motore⁸⁸, aeromobili⁸⁹;
- esplosivi⁹⁰;

81 RS 742.40

82 RS 742.401

83 RS 0.742.403.1

84 LF del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01).

85 LF del 24 giugno 1902 concernente gli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole (legge sugli impianti elettrici, LIE; RS 734.0).

86 LF del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e carburanti liquidi o gassosi (LITC; RS 746.1).

87 LF del 18 marzo 1983 sulla responsabilità civile in materia nucleare (LCRN; RS 732.44).

88 LF del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01).

89 LF del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0).

90 LF del 25 marzo 1977 sugli esplosivi (LEspl; RS 941.41).

- organismi geneticamente modificati⁹¹ e patogeni⁹²;
- caccia⁹³.

Per quanto concerne la riparazione tutte queste leggi rinviano alle disposizioni del Codice delle obbligazioni⁹⁴. Dalla revisione del 1983 esso non subordina più la riparazione a una colpa (art. 47 e 49 CO). Nel caso di morte di un uomo o di lesione corporale, il giudice deve unicamente tener conto delle «particolari circostanze» (art. 47 CO). Anche in caso di danni materiali la colpa non è posta come condizione.

Queste differenze tra la vigente legge sulla responsabilità civile delle ferrovie e le altre responsabilità per rischio determinano una disuguaglianza giuridica: le vittime di incidenti ferroviari sono sfavorite rispetto alle vittime di altri incidenti. Se viene investito da un'automobile e ferito gravemente, un pedone ha diritto alla riparazione, anche se l'automobilista non ha colpa. Se invece viene investito da un treno a un passaggio a livello incustodito e ferito gravemente, il pedone ha diritto a una riparazione soltanto se l'impresa ferroviaria ha una colpa nell'incidente; gli indennizzi possono superare in questi casi i 100 000 franchi. La stessa disuguaglianza giuridica esiste per i danni materiali: se un autocarro urta una casa e la danneggia, il detentore del veicolo risponde del danno anche senza colpa (responsabilità causale o oggettiva). Se invece un treno merci carico di benzina deraglia e si rovescia, la benzina prende fuoco e le case vicine vengono distrutte dall'incendio, l'impresa ferroviaria è responsabile soltanto in caso di colpa. Questo caso si è verificato l'8 marzo 1994 a Zurigo-Affoltern. Il deragliamento era dovuto a un difetto tecnico di un vagone merci; non vi era colpa. Le FFS si sono assunte tuttavia la responsabilità volontariamente. In questo caso non era applicabile nemmeno la responsabilità per rischio in virtù della legge sulla protezione dell'ambiente: questa si applica infatti soltanto in caso di inquinamento dell'ambiente ma non per danni conseguenti a incendio o esplosioni.

La situazione è insoddisfacente anche in caso di collisione tra un veicolo a motore e un treno: se l'autista non viene ucciso o ferito, l'impresa ferroviaria risarcisce il danno al veicolo soltanto in caso di colpa⁹⁵, mentre il detentore del veicolo a motore dovrebbe risarcire i danni causati al treno anche senza colpa. Il Tribunale federale ha qui tuttavia constatato una lacuna giuridica impropria e deciso che il detentore del veicolo a motore – come nel caso di collisione tra veicoli a motore (art. 61 cpv. 2 LCStr) – deve risarcire i danni soltanto in caso di colpa, temporanea incapacità di discernimento o difetto del veicolo (DTF 93 II 111 segg., 125/26). Se un'automobile viene investita da un altro veicolo a motore, il detentore di quest'ultimo è responsabile nei confronti di tutti i passeggeri per i danni causati agli oggetti sotto la loro custodia. Se invece un'automobile viene investita da un treno, il titolare dell'impresa ferroviaria ha soltanto una responsabilità causale per i danni agli oggetti che si trovano sotto la custodia di passeggeri che sono stati uccisi o feriti.

⁹¹ LF del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, GTG; RS **814.91**).

⁹² LPAmb.

⁹³ LF del 20 giugno 1986 sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (legge sulla caccia, LPC; RS **922.0**).

⁹⁴ RS **220**

⁹⁵ DTF **56** II 63 segg., 64 seg.; le disposizioni dell'art. 11 LRespC vengono definite «singolari».

Disposizioni inutili

Molte disposizioni della LRespC non sono più giustificate. Si tratta da una parte di disposizioni il cui contenuto è identico a quelle del Codice delle obbligazioni (per es. calcolo del danno in caso di morte e lesioni personali; gli art. 2, 3 e 10 LRespC corrispondono agli art. 45 e 46 CO). Dall'altra si tratta di disposizioni che differiscono da quelle del Codice delle obbligazioni e da leggi più recenti sulla responsabilità civile, senza nessun motivo che lo giustifichi. Un esempio è l'esonero dalla responsabilità in caso di violazione di prescrizioni di polizia o altri comportamenti illeciti, anche se il danneggiato non ha causato egli stesso l'incidente (art. 6 e 7 LRespC); l'articolo 44 CO prevede invece l'esonero dalla responsabilità soltanto se il danneggiato stesso o altre circostanze che presentano un legame con il danneggiato hanno causato l'incidente. Un'altra regolamentazione non giustificata è il breve termine di prescrizione di due anni (art. 14 LRespC): l'articolo 60 CO prevede un termine di un anno dal giorno in cui il danneggiato viene a conoscenza del danno e del responsabile e un termine di dieci anni dal giorno dell'atto che ha causato il danno.

1.7.2 Lavori di revisione

Proposte di revisione della responsabilità civile delle ferrovie sono state presentate nell'ambito degli sforzi volti a unificare il diritto della responsabilità civile svizzero. Nel 1967 il Congresso svizzero dei giuristi si è occupato dell'unificazione del diritto della responsabilità civile⁹⁶. Nel 1991 la Commissione di studio sulla revisione totale del diritto della responsabilità civile istituita dal Dipartimento federale di giustizia e polizia ha presentato un rapporto contenente proposte presentate sotto forma di tesi. Secondo la Commissione la revisione della LRespC avrebbe potuto essere realizzata prima della revisione totale⁹⁷. Sulla scorta del rapporto della Commissione di studio, i professori Pierre Widmer e Pierre Wessner hanno elaborato un avamprogetto (avamprogetto Widmer/Wessner⁹⁸), che è stato sottoposto a consultazione negli anni 2000–2001.

L'avamprogetto prevedeva la creazione di una parte generale del diritto della responsabilità civile nel Codice delle obbligazioni e l'adeguamento delle leggi speciali del diritto della responsabilità civile alla parte generale. La LRespC doveva essere abrogata. Al suo posto era prevista nella legge del 20 dicembre 1957⁹⁹ sulle ferrovie una norma sulla responsabilità per rischio (art. 40b AP-LFerr), secondo cui l'esercente di un'impresa ferroviaria, di funivie, di funicolari o di sciovie avrebbe risposto del danno risultante dalla realizzazione dei rischi caratteristici insiti nelle sue attività. La responsabilità per rischio sarebbe stata applicabile a tutti i danni materiali e alla riparazione morale. Secondo l'avamprogetto, diverse questioni attualmente disciplinate nella LRespC sarebbero state disciplinate nella parte generale del diritto della responsabilità civile, per cui le corrispondenti disposizioni della LRespC avrebbero potuto essere abrogate. L'avamprogetto prevedeva che la responsabilità per rischio extracontrattuale disciplinasse anche i danni tra partner contrat-

⁹⁶ Stark 1 segg.

⁹⁷ «Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts», pag. 197.

⁹⁸ Cfr. bibliografia.

⁹⁹ RS 742.101

tuali (violazione positiva del contratto); di conseguenza proponeva che la legge federale sul trasporto pubblico conservasse soltanto una regolamentazione per i danni che non risultano dai rischi caratteristici dell'esercizio di una ferrovia (art. 40b cpv. 3 AP-LFerr, art. 19, 23 e 39 AP-LTP).

Le consultazioni sull'avamprogetto hanno dato luogo a controversie sull'insieme del testo. La volontà di unificazione è stata accolta positivamente dalla maggioranza. Tuttavia numerosi partecipanti consideravano l'avamprogetto troppo favorevole ai danneggiati. L'estensione della responsabilità extracontrattuale alla violazione positiva del contratto è stata respinta quasi all'unanimità. In merito alla responsabilità delle ferrovie e alla modifica della legge sul trasporto pubblico si sono espresse unicamente le associazioni delle aziende di trasporto (Associazione svizzera di navigazione e d'economia portuale, ASN; parere collettivo dell'Unione dei trasporti pubblici, UTP, delle Funtive svizzere e dell'Associazione delle società di navigazione svizzere) e della Federazione svizzera degli avvocati (FSA). Mentre l'ASN e la FSA erano favorevoli alle modifiche, l'UTP ha respinto l'inasprimento della responsabilità per gli oggetti trasportati (bagaglio a mano, bagagli, merce), poiché contrario al diritto internazionale del trasporto ferroviario. Siccome i trasporti pubblici meritano una posizione di favore, l'UTP ha chiesto di conservare la responsabilità per rischio per i danni materiali e la riparazione nonché un diritto di ricorso integrale delle imprese ferroviarie nei confronti di tutti i responsabili non soggetti alla legge sulle ferrovie. Per quanto concerne la parte generale (art. 47a AP-CO), l'UTP ha proposto una soluzione secondo cui per i rischi conosciuti e evitabili una negligenza lieve del danneggiato sia sufficiente a interrompere la causalità. Come esempio è stato citato un viaggiatore stressato la cui tazza di caffè si rovescia, durante una curva, sul suo portatile.

1.7.3 La nuova normativa proposta

La nuova normativa segue ampiamente l'avamprogetto Widmer/Wessner. La legge sulla responsabilità civile delle ferrovie è abrogata e sostituita con disposizioni sulla responsabilità nella legge sulle ferrovie e un rimando al Codice delle obbligazioni. La responsabilità non si riallaccia più alla costruzione e all'esercizio delle ferrovie bensì alla realizzazione dei rischi caratteristici legati all'esercizio di una ferrovia (art. 40b cpv. 1 D-LFerr), ossia la locomozione, l'energia utilizzata e le merci pericolose trasportate¹⁰⁰. La responsabilità per rischio si applica anche alla riparazione e in linea di principio ai danni materiali. Sono esclusi i danni agli oggetti trasportati: bagaglio a mano, bagagli, merci (art. 40b cpv. 2), ai quali si applica esclusivamente la responsabilità contrattuale. La responsabilità contrattuale della legislazione federale sui trasporti è applicabile alle imprese concessionarie, mentre alle imprese non concessionarie si applicano le disposizioni del diritto contrattuale del Codice delle obbligazioni. Nella legge sul trasporto pubblico vengono proposte unicamente modifiche relative alla responsabilità per il bagaglio a mano (art. 19 LTP e art. 25 del disegno di legge sul trasporto di viaggiatori proposto con la Riforma delle ferrovie 2): la ferrovia risponde come finora soltanto in caso di colpa se il viaggiatore che ha il bagaglio a mano sotto la sua custodia non viene ucciso né ferito; l'onere della prova per la colpa è però rovesciato. Il viaggiatore non ha più una responsabilità

¹⁰⁰ Cfr. n. 2.3.1, commento dell'art. 40b LFerr.

oggettiva per il suo bagaglio a mano; anche in questo caso si applica una responsabilità per colpa con rovesciamento dell'onere della prova.

L'*esonero dalla responsabilità* (art. 40c) è oggetto di una nuova regolamentazione. Il titolare dell'impresa ferroviaria non è in nessun caso responsabile di un suicidio. Oggi egli è esonerato dalla responsabilità soltanto in caso di suicidio commesso da una persona capace di discernimento, poiché questo è considerato colpa grave. Secondo la nuova normativa proposta il titolare non dovrà rispondere nemmeno se una persona incapace di discernimento si toglie la vita. Questo è precisato con una descrizione generale dei fatti che escludono la responsabilità. I crimini o gli atti di mala fede o la violazione di prescrizioni di polizia comportano invece l'esonero dalla responsabilità soltanto se vi è colpa grave.

Per i dettagli della responsabilità *si rimanda nella misura del possibile al Codice delle obbligazioni* (art. 40f), segnatamente per quanto concerne il calcolo del danno, la valutazione del risarcimento dei danni, la riparazione e la prescrizione. Per la *responsabilità in caso di utilizzazione dell'infrastruttura di terzi è prevista ora una responsabilità in solido*: il titolare dell'impresa ferroviaria che mette l'infrastruttura a disposizione e il titolare dell'impresa ferroviaria che la utilizza rispondono in solido (art. 40d).

Nella legge sul trasporto di viaggiatori, nella legge sugli impianti di trasporto a fune e nella legge sulla navigazione interna sono introdotti rinvii alle disposizioni sulla responsabilità della legge sulle ferrovie. Per l'applicazione agli impianti di trasporto a fune occorre tenere conto della seguente particolarità: la responsabilità si applica come sinora sia alle imprese titolari di una concessione che a quelle prive di concessione. Tuttavia gli impianti di trasporto a fune utilizzati a scopi militari sono esclusi dalla legge sugli impianti di trasporto a fune (art. 2 cpv. 2 lett. c); questi mezzi di trasporto soggiacciono alla responsabilità causale di cui all'articolo 135 della legge militare¹⁰¹.

1.7.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Siccome la regolamentazione della responsabilità delle ferrovie prevista nell'avamprogetto Widmer/Wessner ha suscitato soltanto poche critiche nel corso della consultazione, è giustificato conservarne le grandi linee. Il Consiglio federale non ha previsto la revisione totale del diritto della responsabilità civile nel programma di legislatura 2003–2007; la revisione della responsabilità civile delle ferrovie deve pertanto essere attuata nell'ambito del presente progetto. Una revisione rapida s'impone a causa delle lacune della regolamentazione vigente.

La *limitazione della responsabilità per rischio ai rischi caratteristici legati all'esercizio della ferrovia* (art. 40b cpv. 1) corrisponde all'essenza di questa responsabilità: deve essere applicabile soltanto alle fonti di rischio che sono difficili da dominare anche con tutta la cura possibile e ai casi in cui la realizzazione del pericolo giustifica in sé la responsabilità. Di conseguenza non devono rientrare nell'ambito della responsabilità per rischio ad esempio gli incidenti che avvengono mentre si sale o si scende dal treno.

¹⁰¹ RS 510.10

L'estensione della responsabilità per rischio alla riparazione morale e ai danni materiali (art. 40b cpv. 1, salvo per i danni agli oggetti trasportati, art. 40b cpv. 2) elimina una disuguaglianza inaccettabile rispetto ad altre responsabilità per rischio ed è necessaria soprattutto per i danni da incendio ed esplosione causati da merci pericolose. È l'oggetto principale della revisione. Sarebbe errato sperare che le imprese ferroviarie si assumano questi rischi volontariamente, non da ultimo perché nell'ambito della Riforma delle ferrovie l'accesso alla rete ferroviaria viene aperto a numerose nuove imprese. Anche il fatto che le imprese di trasporto concessionarie forniscano prestazioni d'interesse pubblico e debbano di conseguenza adempiere diversi oneri non giustifica una responsabilità meno severa. Infatti nel diritto della responsabilità civile svizzero è usuale sottoporre anche lo Stato alla responsabilità per rischio quando si serve di una fonte di rischio¹⁰².

Il mantenimento della responsabilità contrattuale per gli oggetti trasportati (art. 40b cpv. 2) è giustificato poiché in questo caso il bisogno di protezione della parte lesa è minore. Per il bagaglio a mano (per es. tazze di caffè) la responsabilità di evitare danni incombe in prima linea alla parte lesa. Per i danni ai bagagli e alla merce trasportata è possibile assicurarsi. Una maggiore responsabilità dell'impresa di trasporto farebbe aumentare le tariffe e dovrebbe essere cofinanziata dal mittente. Sarebbe inoltre contraria al diritto internazionale del trasporto ferroviario¹⁰³. Infine la proposta di sottomettere i danni tra partner contrattuali alla responsabilità non contrattuale è stata respinta quasi all'unanimità nella consultazione¹⁰⁴ e non appare pertanto opportuno volerla imporre.

Con l'estensione dell'esonerazione dalla responsabilità e dei motivi di esonerazione (art. 40c) si mira a liberare il titolare dell'impresa ferroviaria dalla responsabilità nei casi in cui i danni caratteristici legati all'esercizio della ferrovia sono soltanto una causa aleatoria e secondaria del danno. Segnatamente in caso di suicidio, il comportamento della persona che intende compiere quest'atto è da considerarsi la causa principale del danno; di conseguenza la responsabilità del titolare dell'impresa ferroviaria non è giustificata. Lo stesso si applica alle altre situazioni secondo l'articolo 40c che esulano dall'esercizio dell'impresa ferroviaria e devono essere considerate la causa principale del danno. Se ad esempio a causa di un difetto tecnico di un'automobile questa si scontra con un treno in marcia, si realizza un rischio tipico che spetta alla persona lesa assumersi, per cui il titolare dell'impresa ferroviaria non è ritenuto responsabile.

La responsabilità in solido dei titolari delle imprese ferroviarie che mettono a disposizione e utilizzano l'infrastruttura ferroviaria (art. 40d), è giustificata poiché costituiscono una fonte di rischio non soltanto le locomotive e le carrozze ferroviarie bensì anche le parti dell'infrastruttura quali le linee di contatto, gli scambi, i segnali, ecc. Nella procedura di consultazione alcuni interlocutori hanno criticato il fatto che secondo questa soluzione tutte le richieste in materia di responsabilità potranno essere fatte valere nei confronti del gestore dell'infrastruttura svizzero, facendo notare che il regresso del gestore nei confronti dell'impresa (estera) che ha utilizzato la rete potrebbe risultare impossibile nei casi in cui quest'ultima sia nel frattempo diventata insolvente. Questo timore appare tuttavia infondato dato che le imprese ferroviarie che utilizzano l'infrastruttura sono obbligate a concludere un'assicura-

¹⁰² Ad es. art. 73 LCStr, art. 59a cpv. 6 LPAmb, art. 27 cpv. 3 LEspl.

¹⁰³ Cfr. n. 1.7.1.

¹⁰⁴ Cfr. n. 1.7.2.

zione di responsabilità civile e questa copre anche il regresso da parte di terzi nei confronti dell'assicurato. Un altro punto criticato nella procedura di consultazione è l'applicazione della responsabilità per rischio alle sciovie prevista nell'articolo 20 della legge sugli impianti a fune: secondo queste critiche il rischio legato all'esercizio di una sciovia non sarebbe paragonabile a quello derivante dall'esercizio di una ferrovia. In merito occorre tuttavia sottolineare che il fatto di sottoporre tutti i mezzi di trasporto motorizzati al medesimo ordinamento in materia di responsabilità corrisponde ai dettami del principio dell'uguaglianza del diritto. Infatti i rischi specifici della locomozione sono dati anche nel caso di una sciovia, per quanto si realizzino soltanto raramente. È possibile ad esempio che il dispositivo di fissaggio di un'ancora si allenti e ferisca lo sciatore trainato oppure che questi urti contro un oggetto caduto sulla pista della sciovia: per questo genere di incidenti è giustificato applicare la responsabilità per rischio.

1.7.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Diritto comparato

La *legge tedesca* sulla responsabilità civile prevede una responsabilità per rischio per i danni corporali. Essa si applica anche per quanto concerne l'indennità per torto morale (riparazione morale). La responsabilità è limitata per persona a un capitale di 600 000 Euro o a una rendita annua di 36 000 Euro. La responsabilità per rischio si applica anche ai danni materiali, ma per le cose trasportate soltanto al bagaglio a mano. La responsabilità per danni materiali è limitata a 300 000 Euro per evento; per i danni ai beni immobiliari è però illimitata. Responsabile è l'impresario, ossia la persona che esercita la ferrovia per conto proprio e che dispone sull'esercizio. Se l'infrastruttura è esercitata e utilizzata da più persone, entrambe possono essere considerate imprenditori.

La *legge austriaca* sulla responsabilità delle ferrovie corrisponde a grandi linee al diritto tedesco. Per i danni corporali è prevista una responsabilità per rischio, anche per quanto concerne l'indennità per torto morale. La responsabilità è limitata per persona a un capitale di 800 000 Euro o a una rendita annua di 48 000 Euro. Anche per i danni materiali è prevista una responsabilità per rischio, limitata però, per le cose trasportate, al bagaglio a mano. Per tutti i danni materiali il limite superiore della responsabilità è di 400 000 Euro per evento. Responsabile è l'imprenditore, ossia la persona che dispone sull'esercizio della ferrovia e la esercita per conto proprio e a proprio rischio. Più imprenditori rispondono in solido. La responsabilità in caso di utilizzazione dell'infrastruttura di terzi non è disciplinata.

In *Francia* l'impresa ferroviaria risponde nei confronti dei passeggeri per contratto, in virtù dell'articolo 1147 del Codice civile. La giurisprudenza ammette un obbligo di protezione simile a una garanzia di funzionamento, valida per tutti i mezzi di trasporto (responsabilità quasi-causale). Al di fuori del processo di trasporto, per esempio per gli incidenti sui marciapiedi, la giurisprudenza ammette una responsabilità extracontrattuale. La ferrovia ha una responsabilità causale in virtù dell'articolo 1384 del Codice civile se causa un danno a una cosa in quanto detentrica (*gardien*) della stessa. Altrimenti si applica la responsabilità per colpa di cui all'articolo 1382 del Codice civile; questa è meno severa soprattutto perché la parte lesa ha l'onere della prova, corrisponde tuttavia in larga misura alla responsabilità oggettiva (quasi-causale). Per i bagagli registrati si applica una responsabilità causale contrat-

tuale, la cui struttura è analoga a quella prevista dalla legge svizzera sul trasporto pubblico. Per i danni al bagaglio a mano e alle cose al di fuori del mezzo di trasporto la responsabilità è extracontrattuale. La responsabilità in caso di utilizzazione dell'infrastruttura di terzi non è disciplinata.

Anche l'Italia conosce una responsabilità contrattuale quasi oggettiva delle imprese ferroviarie nei confronti dei passeggeri¹⁰⁵. Il passeggero vittima di un danno corporale o di un danno al bagaglio a mano deve provare soltanto l'esistenza del contratto di trasporto, il danno e la relazione di causa ed effetto tra l'esercizio della ferrovia e il danno. Tuttavia, l'impresa ferroviaria non risponde del danno se prova che l'incidente risulta da una causa che non le è imputabile. Secondo il diritto svizzero si può parlare di una responsabilità oggettiva semplice. Questa responsabilità si applica anche quando un passeggero è vittima di un incidente al di fuori del mezzo di trasporto, nell'area della stazione. Per i non viaggiatori e per le pretese di riparazione morale da parte di passeggeri si applicano le disposizioni generali del Codice civile italiano sulla responsabilità extracontrattuale. Nell'ambito della responsabilità per colpa (art. 2043) i giudici impongono alle ferrovie obblighi di sicurezza estesi. Questo facilita notevolmente l'onere della prova della parte lesa. Le disposizioni del Codice civile relative alla responsabilità causale del detentore di una cosa (art. 2051) e all'esercizio di attività pericolose (art. 2050) non hanno invece ottenuto importanza pratica. Se il danno può essere attribuito a più persone, esse rispondono in linea di principio in solido. La responsabilità in caso di utilizzazione dell'infrastruttura di terzi non è disciplinata.

Rapporto con il diritto europeo

Né l'Unione europea né il Consiglio d'Europa hanno disciplinato la responsabilità civile delle ferrovie. La maggior parte degli Stati europei ha invece aderito alla Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) descritta sopra¹⁰⁶. Siccome detta Convenzione disciplina unicamente i trasporti transfrontalieri, la Svizzera può disciplinare liberamente la responsabilità dei trasporti sul territorio svizzero.

1.7.6 Risultati della procedura di consultazione in merito alla revisione della responsabilità delle ferrovie

In merito alla revisione delle disposizioni sulla responsabilità delle imprese ferroviarie si sono espresse soprattutto le imprese ferroviarie e le associazioni di trasportatori direttamente interessati dalle modifiche. L'abrogazione della vigente legge sulla responsabilità delle ferrovie e il recepimento delle pertinenti disposizioni nella legge federale sulle ferrovie ha suscitato consensi quasi unanimi. A livello di contenuto i partecipanti alla consultazione hanno accolto positivamente l'abrogazione di disposizioni speciali ormai superate, affermando che non sussistono motivi obiettivi che giustifichino una disparità di trattamento a livello giuridico rispetto ad altre responsabilità per rischi. Critiche invece le reazioni al fatto che singole parti della revisione totale del diritto della responsabilità civile non ancora ultimata vengono implementate unicamente in ambito ferroviario. Alcuni partecipanti alla consultazione respin-

¹⁰⁵ Art. 13 cpv. 4 delle Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato, ed. del 1977.

¹⁰⁶ Cfr. n. 1.7.1.

gono la revisione non ritenendola al momento necessaria e chiedono di attendere la revisione totale.

Tra i punti salienti del progetto è soprattutto l'introduzione della responsabilità solidale del gestore dell'infrastruttura e dell'impresa ferroviaria nell'accesso alla rete a incontrare opposizioni. Le ferrovie domandano di introdurre una limitazione quantificabile della responsabilità e di mantenere sia il principio della colpa quale presupposto per l'indennizzo sia gli attuali termini di prescrizione.

Alcuni partecipanti chiedono di non sottoporre le scivie al principio della responsabilità causale, poiché il loro potenziale di rischio, nettamente inferiore rispetto ad altri vettori di trasporto, non giustifica una modifica del sistema.

1.8 Interventi parlamentari

L'articolo 3 capoverso 1 della legge sul trasferimento del traffico¹⁰⁷ incarica il Consiglio federale di riferire ogni due anni sul trasferimento del traffico alle competenti commissioni parlamentari. Il presente messaggio comprende il rapporto sul trasferimento nel periodo 2004–2006.

Il postulato 10470 «Unificazione del diritto sulla responsabilità civile» (N 7.10.70, Cadruvi) chiedeva al Consiglio federale di attuare la revisione della legge sulla responsabilità civile delle ferrovie nel senso dell'introduzione di una responsabilità causale uniforme per i danni causati alle persone e i danni materiali e di considerare l'unificazione del diritto della responsabilità civile. Il postulato è stato stralciato nel 2003 su proposta della Commissione della gestione.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Sistematica legislativa

Il presente progetto concerne tre leggi che disciplinano il settore del trasporto di merci: la legge sul trasferimento del traffico merci, la legge sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia e la legge sui binari di raccordo. Si rinuncia a integrare queste leggi in una legge unica. Infatti le tre leggi menzionate hanno in comune soltanto il tema del traffico merci. Da un punto di vista della sistematica legislativa invece la legge sul trasferimento del traffico merci disciplina questioni di diritto pubblico, mentre la legge sul trasporto di merci concerne le relazioni di diritto privato esistenti tra gli attori; infine la legislazione sui binari di raccordo comprende oltre ad aspetti di diritto pubblico anche quelli di diritto privato concernenti i raccordati e le ferrovie. Una combinazione delle tre leggi non permetterebbe di trarre nessun vantaggio.

Altre leggi già in vigore contenenti disposizioni sull'infrastruttura e sui mezzi di trasporto (spesso dal profilo tecnico) non sono toccate dal presente progetto. Si tratta di testi che, nonostante si applichino in parte anche al trasporto di merci per ferrovia, disciplinano principalmente temi che non hanno un legame diretto con lo stesso.

¹⁰⁷ RS 740.1

La relazione tra il settore delimitato dalle leggi interessate dal presente progetto e gli ambiti della legislazione sui trasporti pubblici può essere rappresentata nel modo seguente:

Settore	Legge	Contenuto della legge
Traffico merci	Legge sul trasferimento del traffico: <i>Legge sul trasferimento del traffico merci (nuova)</i>	Definizione degli obiettivi di protezione delle Alpi, definizione delle misure di trasferimento
	Legge sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia	Trasporto di merci per ferrovia, con battelli e con funivie: <i>revisione totale</i>
	Legge sui binari di raccordo ferroviario	Rapporti tra imprese ferroviarie, raccordi e contenti: <i>revisione parziale</i>
Trasporto di viaggiatori	Legge sul trasporto di viaggiatori	Trasporto regolare di persone: concessione, indennità, obblighi fondamentali, contratto di trasporto
Infrastruttura, mezzi di trasporto	Legge sulle ferrovie	Infrastrutture ferroviarie, veicoli ferroviari, personale delle ferrovie, traffico ferroviario: <i>responsabilità civile nel settore ferroviario (nuova)</i>
	Legge sulla navigazione interna	Battelli, equipaggi, traffico fluviale
	Legge sulle funivie	Impianti di trasporto a fune e relativo personale
	Legislazione sulle strade	Costruzione di strade, autoveicoli, circolazione stradale, conducenti.

Come risulta dalla tabella, le disposizioni modificate sulla responsabilità nel settore ferroviario vengono inserite nella legge sulle ferrovie, che tratta i temi comuni a diversi modi di trasporto.

2.2 Legge sul trasferimento del traffico merci

Art. 1 Scopo

L'articolo sullo scopo serve a esplicitare gli obiettivi perseguiti con la nuova legge sul trasferimento del traffico merci.

Il *capoverso 1* esplicita il riferimento fondamentale della legge sul trasferimento del traffico merci. L'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.) definisce un mandato costituzionale specifico il cui obiettivo è il trasferimento del traffico merci pesante transalpino dalla strada alla ferrovia nell'intento di proteggere le regioni alpine. L'obiettivo va realizzato in modo sostenibile, come sottolinea il *capoverso 2*. In merito agli obiettivi da raggiungere questo principio porta a tenere in considerazione il calcolo dei costi causati (inclusi i costi esterni) e delle capacità generate; in merito ai campi d'azione significa che non si dovranno applicare né misure sproporzionate né misure che portano soltanto a un trasferimento di corta durata e senza effetti a lungo termine.

Art. 2 Campo d'applicazione

La legge sul trasferimento del traffico merci si applica a tutte le forme di traffico merci pesante attraverso le Alpi, vale a dire anche ai rapporti intermodali tra la strada e la rotaia. Questo concerne soprattutto il rapporto dei prezzi strada-ferrovia, rapporto su cui influiscono da un lato le tasse sull'utilizzazione delle strade e l'introduzione di diritti di transito, dall'altro le misure di promovimento del traffico merci per ferrovia.

Art. 3 Obiettivi di trasferimento

L'articolo 3 concretizza l'obiettivo generale di trasferimento, cioè il trasferimento progressivo del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia. A tale scopo sono definiti gli obiettivi quantitativi e temporali da raggiungere.

Il *capoverso 1* definisce il numero di viaggi massimo fissato dalla Confederazione in virtù dell'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.), numero che corrisponde a quello già stabilito nella vigente legge sul trasferimento del traffico¹⁰⁸. Il termine «strada di transito» fa riferimento all'articolo 2 della legge federale del 17 giugno 1994 concernente il transito stradale nella regione alpina (LTS¹⁰⁹).

Nel *capoverso 2* è fissato il quadro temporale per il raggiungimento dell'obiettivo. In linea di massima l'obiettivo del *capoverso 2* (conforme al mandato dell'art. 84 Cost.) deve essere realizzato il più in fretta possibile, in ogni caso al più tardi due anni dopo l'avvio dell'esercizio commerciale della galleria di base del San Gottardo. Inoltre il *capoverso* stabilisce che l'obiettivo del numero di viaggi non è limitato nel tempo ma resta valido una volta raggiunte le quantità definite. Il livello di viaggi ammesso nel traffico merci pesante dovrà essere mantenuto. A seconda dello sviluppo congiunturale potrebbe tuttavia rivelarsi impossibile raggiungere questi obiettivi con precisione, motivo per cui occorre tenere conto dell'evoluzione globale sul piano sia economico sia dei trasporti; di conseguenza, un leggero scarto verso l'alto sarà permesso in singoli anni caratterizzati da una crescita dell'economia e del traffico particolarmente forte (*cpv. 3*).

Il *capoverso 4* fissa l'obiettivo intermedio della futura politica di trasferimento. Esso fa riferimento soltanto al numero di viaggi: nel 2011 è ammesso un numero massimo di 1 milione di viaggi attraverso le Alpi.

¹⁰⁸ RS 740.1

¹⁰⁹ RS 725.14

Gli articoli 4 a 9 creano le basi giuridiche per la gamma di misure della futura politica di trasferimento. Le misure definite da altri testi di legge, come la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), non sono menzionate in questa sede.

Art. 4 Tassa sul transito alpino

L'articolo 4 crea le basi giuridiche per l'introduzione e l'attuazione della tassa sul transito alpino. Dato che gli Stati contraenti dell'Accordo sui trasporti terrestri (ATT¹¹⁰) sono competenti per la messa in atto e l'applicazione dell'accordo sui rispettivi territori nazionali, la creazione di questa base giuridica è stata annunciata nel messaggio concernente tale accordo (in particolare nell'ottica della clausola di protezione fiscale secondo l'art. 46 ATT).

Il *capoverso 1* collega la tassa sul transito alpino agli obiettivi di trasferimento, obiettivi alla cui realizzazione la tassa deve contribuire. L'introduzione della tassa è formulata come disposizione potestativa: il Consiglio federale è quindi libero di deciderne l'applicazione o no. Il Consiglio federale potrebbe introdurre una tassa di questo genere sui valichi alpini del Gottardo, del San Bernardino, del Gran San Bernardo e del Sempione, tenendo conto degli accordi internazionali già conclusi.

Il *capoverso 2* prescrive l'attuazione e l'applicazione non discriminatoria della tassa. Questa disposizione concerne soprattutto il divieto di distinzione tra veicoli immatricolati in Svizzera e all'estero.

Il *capoverso 3* disciplina l'importo massimo della tassa creando un rapporto con le tariffe massime previste per il tragitto di riferimento secondo l'ATT. La tassa sul transito alpino non potrà pertanto superare del 15 per cento gli importi della tassa massima per il transito complessivo (in relazione al tragitto di riferimento attraverso le Alpi pari a 300 chilometri) ammessi dalle convenzioni internazionali (cfr. art. 40 cpv. 5 ATT).

La disposizione del *capoverso 4*, secondo cui è possibile prevedere eccezioni o emanare normative speciali, concerne ad esempio i viaggi di veicoli dell'esercito o di veicoli utilizzati per scopi militari come pure i viaggi nell'ambito delle misure di aiuto e di protezione dalle catastrofi. L'ordinanza esecutiva della legge definirà espressamente i veicoli e i viaggi per i quali sono previste le eccezioni e conterrà le disposizioni speciali del caso. Dal canto loro, i veicoli dell'esercito e i viaggi per scopi militari eccettuati dal campo di applicazione della legge sono stabiliti in base all'articolo 4 lettere a e d dell'ordinanza sulla circolazione stradale militare (OCSM; RS 510.710).

Art. 5 Aumento temporaneo della tassa complessiva per il transito attraverso le Alpi

L'articolo 5 fissa i dettagli dell'aumento temporaneo della tassa di transito complessiva adottato unilateralmente a titolo di misura protettiva e correttiva in conformità all'articolo 46 ATT. Il tasso massimo fissato nell'ATT potrà essere aumentato del 12,5 per cento durante 6 mesi se per un periodo di almeno 10 settimane il grado di sfruttamento della capacità della rete ferroviaria nel traffico combinato accompagnato e non accompagnato è nettamente inferiore alla capacità massima. È ammessa una

¹¹⁰ RS 0.740.72

proroga unica dell'applicazione di tale misura per ulteriori 6 mesi. La misura può essere applicata al massimo due volte in cinque anni. Tra la prima applicazione della misura e la seconda è previsto un termine minimo che dipende dalla durata della prima applicazione secondo lo schema seguente: se l'aumento è applicato per non di più di sei mesi, la seconda misura potrà essere applicata già dodici mesi dopo la fine della prima; se invece la prima misura è stata prolungata oltre i sei mesi (in virtù della proroga unica), la seconda misura potrà intervenire al più presto diciotto mesi dopo la prima.

Art. 6 Borsa dei transiti alpini

L'articolo 6 crea le basi giuridiche per l'istituzione di diritti di transito e di una borsa dei transiti alpini; disciplina i principi di applicazione di tale misura e le condizioni di base per l'istituzione della borsa. In tal modo sono date le condizioni giuridiche a livello svizzero per l'istituzione della borsa. La formulazione dell'articolo soddisfa le esigenze di una base giuridica formale che permette la prima aggiudicazione, su pagamento, di diritti di transito.

Il *capoverso 1* formula l'istituzione della borsa con una disposizione potestativa, analogamente all'introduzione della tassa sul transito alpino. L'introduzione della borsa va armonizzata con gli altri Paesi dell'arco alpino. Al Consiglio federale è attribuita la competenza di concludere gli accordi internazionali necessari a tale scopo. L'istituzione concreta della borsa può quindi essere decisa dal Consiglio federale a tempo debito.

Il *capoverso 2* concretizza l'oggetto della borsa dei transiti alpini. Definisce i diritti di transito attraverso le Alpi per il traffico merci pesante nonché la vendita all'asta di tali diritti. La vendita all'asta deve avvenire in modo non discriminatorio: anche qui si tratta essenzialmente di garantire un equo trattamento di tutti gli offerenti (svizzeri e stranieri). È prescritta l'applicazione di principi di mercato affinché l'aggiudicazione si faccia al miglior offerente. Questa soluzione permette anche di prevenire gli abusi da parte di eventuali offerenti che detengono una posizione dominante sul mercato. Le modalità esatte dell'aggiudicazione nonché la forma dei diritti di transito devono essere definiti a livello di ordinanza. Il numero minimo di diritti di transito si basa sugli obiettivi definiti nell'articolo 3, permettendo anche una realizzazione graduale dell'obiettivo entro due anni dall'apertura della galleria di base del San Gottardo.

Secondo il *capoverso 3* l'obbligo di acquisto di un diritto di transito per un viaggio attraverso le Alpi si applica a tutti i veicoli del traffico merci pesante, indipendentemente dal loro Stato di immatricolazione. Il Consiglio federale può emanare normative speciali: queste verteranno in primo luogo su eventuali agevolazioni per i viaggi a scopi militari o umanitari. A seconda dei risultati delle trattative per l'istituzione di una borsa dei transiti alpini con l'UE e con altri Paesi dell'arco alpino, nelle disposizioni esecutive si potranno anche definire regimi speciali per il traffico locale o a breve distanza.

Secondo il *capoverso 4* il Consiglio federale definisce il numero di diritti di transito annui disponibili; a tal scopo si basa sull'obiettivo di trasferimento definito all'articolo 3.

Art. 7 Diritti di transito

Il *capoverso 1* descrive la cerchia di persone fisiche e giuridiche come pure gli enti pubblici che sono autorizzati a partecipare all'asta dei diritti di transito ovvero ad acquistare tali diritti nell'ambito del commercio successivo degli stessi. Al momento della realizzazione della borsa occorrerà prevedere a livello di ordinanza l'obbligo di registrazione per garantire una procedura disciplinata. La vendita ulteriore dei diritti di transito acquistati nell'ambito della borsa è ammessa per ogni titolare di un tale diritto.

La responsabilità del pagamento del diritto di transito è disciplinata dal *capoverso 2*: di massima ne è responsabile il detentore del veicolo; in caso di veicoli immatricolati all'estero ne risponde inoltre anche il conducente.

Il *capoverso 3* prescrive ai conducenti di autoveicoli pesanti adibiti al traffico merci di portare con se durante ogni viaggio attraverso le Alpi il relativo diritto di transito o l'attestazione del possesso di tale diritto.

Il *capoverso 7* permette di prescrivere l'obbligo di installazione sul veicolo dei dispositivi o dei mezzi ausiliari necessari per la rilevazione e l'invalidazione a prova di manipolazione del diritto di transito. Il conducente e il detentore del veicolo sottostanno all'obbligo di collaborazione in relazione alla presenza del diritto di transito sul veicolo, e prima dell'inizio del viaggio attraverso le Alpi sono tenuti a dotare il veicolo di un diritto di transito e degli eventuali dispositivi prescritti e funzionanti.

Art. 8 Utilizzazione dei proventi netti della borsa dei transiti alpini

L'articolo 8 prescrive l'uso vincolato dei proventi netti della borsa dei transiti alpini: dopo deduzione delle spese di esercizio della borsa, i proventi sono impiegati per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia e per garantire l'infrastruttura ferroviaria sulle tratte di transito principali in Svizzera e all'estero, sempreché un accordo internazionale non preveda altrimenti. Possono essere sostenuti anche investimenti che altrimenti dovrebbero essere finanziati per mezzo del cosiddetto Fondo FTP.

Art. 9 Promovimento del trasporto di merci per ferrovia

L'articolo 9 stabilisce il quadro per il seguito delle misure collaterali di trasferimento applicabili alla ferrovia. Queste misure manterranno in linea di massima il loro carattere collaterale poiché anche in futuro gli strumenti principali del trasferimento del traffico saranno le condizioni quadro per la strada, la liberalizzazione del mercato del traffico merci e le nuove infrastrutture ferroviarie. Tuttavia le misure collaterali non svolgeranno più un mero ruolo sussidiario e provvisorio ma assumeranno una funzione più importante di sostegno del processo di trasferimento e di rafforzamento del mercato nel settore del trasporto di merci per ferrovia fino all'introduzione della borsa dei transiti alpini. Anche per queste misure occorre garantire l'applicazione non discriminatoria, cioè essenzialmente la parità di trattamento di tutte le aziende interessate nel mercato ferroviario. L'elaborazione e l'accentuazione futura di queste misure sono descritte nella parte generale del messaggio (cfr. n. 1.5.11–1.5.13).

Art. 10 Valutazione

L'articolo 10 incarica il Consiglio federale di garantire un monitoraggio periodico e continuo del processo di trasferimento del traffico per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi e l'efficacia delle misure applicate. I risultati di questo monitoraggio dovranno fare l'oggetto di rapporti periodici sul trasferimento del traffico merci pesante transalpino da pubblicare almeno una volta ogni tre anni; fino al raggiungimento degli obiettivi è previsto un intervallo di pubblicazione di due anni.

Art. 11 Esecuzione

L'articolo 11 incarica il Consiglio federale dell'esecuzione della legge. Singoli compiti in relazione alla borsa dei transiti alpini (ad es. svolgimento della vendita all'asta, implementazione di un sistema di registrazione e di controllo elettronico) possono essere delegati dal Consiglio federale a terzi o ai Cantoni.

Art. 12 Disposizioni penali

Il *capoverso 1* stabilisce le disposizioni penali della legge. Queste concernono i casi di non rispetto delle disposizioni degli articoli 4–7, cioè la sottrazione o messa in pericolo internazionale della tassa sul transito alpino o della tassa di transito complessiva oppure l'esecuzione di un viaggio attraverso le Alpi senza il diritto di transito prescritto successivamente all'introduzione della borsa dei transiti alpini.

Il *capoverso 2* attribuisce la competenza del perseguimento e del giudizio al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

Art. 13 Diritto previgente: abrogazione

Tutte le disposizioni di legge modificate dall'articolo 6 della vigente legge sul trasferimento del traffico – segnatamente l'articolo 53a della legge federale sulla circolazione stradale (LCStr¹¹¹), che disciplina le basi legali per la gestione del traffico e i controlli degli autoveicoli pesanti conformemente agli obiettivi della vigente legge sul trasferimento del traffico – continuano a mantenere la loro validità anche dopo l'abrogazione di tale legge. Nelle disposizioni in questione occorre adeguare i relativi rimandi intertestuali, che dovranno essere riferiti alla nuova legge sul trasferimento del traffico merci.

2.3 Legge federale concernente modifiche del diritto dei trasporti

Con il presente atto sono proposte le leggi e modifiche di leggi illustrate qui di seguito.

¹¹¹ RS 741.01

2.3.1 Legge sulle ferrovie (Lferr)

Art. 17a

Con l'introduzione dell'articolo 17a nella legge sulle ferrovie (Lferr¹¹²) è creata la base legale per il registro pubblico dei veicoli ammessi in Svizzera. Il registro si rende necessario poiché i veicoli in circolazione non devono più essere iscritti nel registro dei veicoli delle rispettive imprese ferroviarie. Il nuovo registro è uno strumento sostitutivo che permette di accedere alle informazioni importanti su un determinato veicolo. Il carattere pubblico del registro implica che chiunque ha la possibilità di identificare il detentore di un veicolo in base al numero dello stesso. Non è invece possibile ottenere dal registro un elenco di tutti i veicoli appartenenti a una determinata impresa.

Nel *capoverso 1* con l'espressione «veicoli ammessi in Svizzera» si intendono soltanto i veicoli ammessi dall'autorità competente in Svizzera. Il riconoscimento, ai fini dell'utilizzo di un veicolo in Svizzera, di immatricolazioni effettuate da autorità estere non va disciplinato nel presente articolo, né tanto meno la questione se per un tale riconoscimento sia sufficiente o no l'iscrizione in un registro estero.

Il *capoverso 2* precisa che l'obbligo di notifica spetta al proprietario del veicolo; non è compito dell'impresa ferroviaria soddisfare le condizioni preliminari per l'utilizzo di un veicolo.

È possibile che per alcune categorie di veicoli non vi sarà necessità di avere accesso al genere di dati oggetto del registro: in virtù del *capoverso 3*, il Consiglio federale ha la possibilità di esentare queste categorie di veicoli dall'obbligo di registrazione.

Il *capoverso 4* crea la base legale necessaria per poter trasmettere alle autorità estere incaricate di compiti di vigilanza nel settore dei trasporti pubblici le informazioni contenute nel registro svizzero, nella misura in cui siano necessarie a tali autorità per lo svolgimento dei loro compiti. Lo stesso vale per le imprese ferroviarie estere, segnatamente per i gestori dell'infrastruttura che, in qualità di responsabili dell'infrastruttura, desiderano ottenere informazioni sui veicoli circolanti sulla stessa.

Art. 40b

La formulazione del *capoverso 1* riprende quella dell'avamprogetto Widmer/Wessner. Condizione per la responsabilità è la realizzazione dei rischi caratteristici legati all'esercizio delle ferrovie¹¹³. Si tratta di fonti di rischio particolari, usuali nell'ambito dell'esercizio di un'impresa ferroviaria. Questi rischi sono i seguenti:

- la locomozione: può causare una collisione, un deragliamento, un investimento, ma anche un incendio in seguito al surriscaldamento dei freni o una caduta in seguito a una frenata di emergenza;
- l'energia utilizzata: danni causati dalla proiezione di scintille o da polveri fugaci di carbonio. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale¹¹⁴ (criticata dalla dottrina) anche i danni causati dall'elettricità della linea di

¹¹² RS 742.101

¹¹³ Cfr. n. 1.7.3

¹¹⁴ DTF 75 II 71; 81 II 561; 97 II 180.

contatto sono soggetti alla responsabilità civile delle ferrovie e non alla legge del 24 giugno 1902¹¹⁵ sugli impianti elettrici;

- le merci pericolose trasportate¹¹⁶, per esempio un incendio causato da benzina trasportata¹¹⁷. La giurisprudenza e la letteratura in materia non citano ancora questa fonte di rischio. Qui si impone tuttavia la responsabilità per rischio.

Contrariamente al diritto vigente, gli incidenti che si verificano mentre si sale o si scende dal treno non sono più soggetti alla responsabilità per rischio. Gli incidenti che si verificano durante la costruzione della ferrovia sono compresi ancora soltanto nella misura in cui si realizzano i rischi indicati, per es. durante il trasporto di materiale di costruzione.

I danni che non sono in relazione né con un danno corporale né con un danno materiale (danni puramente patrimoniali) continuano a non essere compresi nella responsabilità per rischio. Per quanto concerne la legge sulla circolazione stradale il Tribunale federale ha escluso ogni responsabilità per danni puramente patrimoniali (DTF 106 II 75 segg.; 117 II 106). Questo principio deve applicarsi anche alla responsabilità civile delle ferrovie, limitata anch'essa ai danni corporali e materiali. Le decisioni citate non hanno tuttavia escluso espressamente l'applicazione di altre disposizioni relative alla responsabilità. Nella letteratura recente si concede alle persone lese la possibilità di far valere, a scelta, pretese legate ad altri diritti (derivanti da altre condizioni di responsabilità extracontrattuali o dal contratto)¹¹⁸. Tuttavia, in caso di danni puramente patrimoniali quest'obbligo di risarcimento si applicherebbe soltanto in casi rari nei quali è stata violata una norma comportamentale volta a proteggere da siffatti danni¹¹⁹.

Responsabile è il titolare dell'impresa ferroviaria. Questa nozione fa riferimento alla vigente legge sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera (LRespC; RS 221.112.742). Il testo italiano della LRespC usa l'espressione «impresa della strada ferrata»; nel testo tedesco è usato il termine «Inhaber der Eisenbahnunternehmung». Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, per «impresa della strada ferrata» ai sensi della LRespC si intende la persona per conto e a rischio della quale è svolto l'esercizio (DTF 82 II 69). Essa può non coincidere con il proprietario o con il concessionario. L'avamprogetto Widmer/Wessner proponeva nel testo italiano il termine «esercente di un'impresa ferroviaria». L'espressione «esercitare» viene però utilizzata nell'articolo 5 Lferr in un senso più ristretto e la sua utilizzazione qui non appare pertanto adeguata. Per il testo italiano è stata ora scelta l'espressione «titolare dell'impresa ferroviaria», che corrisponde meglio alla nozione di «Inhaber der Eisenbahnunternehmung» rispetto all'espressione utilizzata nella versione italiana della vigente LRespC.

Il *capoverso 2* esclude dalla responsabilità per rischio gli oggetti che si trovano sotto la custodia del viaggiatore (bagaglio a mano) e gli oggetti trasportati (bagagli e merci). A questi ambiti saranno applicabili esclusivamente altre prescrizioni: cioè le disposizioni della legge sul trasporto di viaggiatori proposte nell'ambito dei messag-

115 RS 734.0

116 Cfr. il Regolamento concernente il trasporto internazionale di merci pericolose (RID), ottenibile presso le FFS SA, Vendita di materiale, 3000 Berna 65.

117 Cfr. n. 1.7.1.

118 Roberto, pag. 149 N 524 con rinvii bibliografici; Oftinger/Stark II/3, pag. 32, § 27 N 77.

119 Oftinger/Stark II/3, loc.cit.

gi sull'evoluzione delle condizioni quadro del settore ferroviario (D-LTV¹²⁰) e le disposizioni della legge sul trasporto di merci – il cui disegno è proposto con il presente messaggio (LTM) – ovvero, nella misura in cui queste due leggi non siano applicabili (per es. nel caso di sciovie e di impianti di trasporto a fune privi di concessione federale, soggetti, in virtù dell'art. 20 della legge sugli impianti di trasporto a fune, alla responsabilità per rischio), le disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) relative ai contratti. In quest'ultimo caso, per gli oggetti trasportati si applicano le prescrizioni relative al contratto di trasporto (art. 440–457 CO); per gli oggetti sotto la custodia dei viaggiatori, le prescrizioni generali relative alle conseguenze dell'inadempimento (art. 97 segg. CO). L'applicazione esclusiva di queste disposizioni significa che non sono applicabili disposizioni extracontrattuali relative alla responsabilità (per es. art. 41, 55 CO). Questa soluzione corrisponde alla vigente LRespC, che all'articolo 11 disciplina in maniera esaustiva, e in accordo con la legge sul trasporto pubblico, la responsabilità extracontrattuale per gli oggetti che si trovano sotto la custodia dei viaggiatori. Se la regolamentazione non fosse esclusiva, la parte lesa potrebbe fondarsi sulla responsabilità del padrone di azienda di cui all'articolo 55 CO, che non presuppone una colpa e che – al contrario del disegno di legge sul trasporto di viaggiatori (art. 43 D-LTV) e del disegno di legge sul trasporto di merci qui presentato (art. 20 LTM) – non prevede una limitazione di somme per la responsabilità. Per garantire l'esclusione della responsabilità extracontrattuale in tutti i casi, le disposizioni contrattuali del CO si applicano anche ai viaggiatori privi di un titolo di trasporto valido: in questi casi si può assumere l'esistenza di un rapporto contrattuale *de facto*.

Art. 40c

L'articolo 40c disciplina l'esonero dalla responsabilità del titolare dell'impresa ferroviaria. Il capoverso 1 descrive le condizioni a tal fine. Il capoverso 2 cita come esempi i tre motivi classici di esonero: la forza maggiore e la colpa grave della parte lesa o di un terzo (citati nell'art. 1 cpv. 1 della vigente LRespC in maniera esclusiva). La nuova regolamentazione si rifà all'avamprogetto Widmer/Wessner (art. 47a AP-CO) e a una tesi della Commissione di studio¹²¹.

Con la descrizione generale delle condizioni per l'esonero nel *capoverso 1* si intende ammettere, oltre a quelli classici, altri motivi di esonero, segnatamente il suicidio di una persona incapace di discernimento, laddove invece secondo il diritto vigente soltanto il suicidio di una persona capace di discernimento è riconosciuto come colpa propria grave della persona lesa e libera dalla responsabilità¹²². Altri motivi di esonero dalla responsabilità secondo la nuova normativa sono il tentativo di suicidio e il rischio caratteristico che deve essere assunto dalla persona lesa (per es. quando un'automobile esce di strada a causa di un difetto, scivola in una scarpata e finisce contro un treno in corsa). Per contro, anche secondo la nuova normativa non si riconoscerà un motivo di esonero nei casi in cui il comportamento di una persona incapace di discernimento lascia supporre che non vi sia intenzione di suicidio (per es. se la persona erra sui binari). Soltanto il risarcimento dei danni può venire ridot-

¹²⁰ FF 2007 2583

¹²¹ Bericht der Studienkommission, pag. 48 segg., pag. 52 tesi 52-9.

¹²² Oftinger/Stark I, pag. 159 § 3 N 155; Rey pag. 130 N 560 segg.; Widmer/Wessner, Erläuternder Bericht, 114 seg.; cfr. anche DTF 102 II 363 segg., 367. Sono invece favorevoli all'esonero anche in caso di incapacità di discernimento Keller I 93 e gli autori citati da Rey, pag. 130 N 565.

to, in analogia applicazione dell'articolo 54 CO (responsabilità per motivi di equità della persona incapace di discernimento). D'altro canto non vengono più citati come motivi di esonero indipendenti gli atti criminosi o di mala fede e la violazione di prescrizioni di polizia (art. 6 e 7 LRespC). Essi liberano dalla responsabilità soltanto se rappresentano una colpa propria grave.

La descrizione generale delle condizioni per l'esonero dalla responsabilità sottolinea inoltre che il motivo dell'esonero (per es. saltare dal treno in corsa in quanto colpa propria grave) non annulla interamente il fatto che il danno sia stato provocato dai rischi caratteristici legati all'esercizio della ferrovia (per es. la locomozione). Il motivo dell'esonero fa tuttavia apparire insignificanti i rischi caratteristici della ferrovia ed è ritenuto la causa principale del danno¹²³. Con la formulazione «da esserne ritenuto la causa principale» si esprime che, se accoglie un motivo di esonero, il giudice deve procedere a un apprezzamento.

Per quanto concerne la prassi relativa ai motivi classici di esonero occorre sottolineare che nessuna sentenza pubblicata ha ammesso la forza maggiore (eventi naturali straordinari o guerre) come data, nemmeno in caso di valanghe o di caduta di sassi, poiché nei rispettivi casi l'incidente avrebbe potuto essere evitato prendendo i corrispondenti accorgimenti tecnici¹²⁴. Per contro la responsabilità è stata negata a varie riprese per colpa grave della parte lesa, segnatamente nel caso di persone che sono salite o scese dal treno in marcia o di grave imprudenza nell'attraversare binari o passaggi a livello. Nonostante colpa grave della parte lesa, la responsabilità della ferrovia è stata invece riconosciuta in caso di accresciuto rischio d'esercizio (ossia circostanze particolarmente pericolose in singoli casi) o di colpa dell'impresa ferroviaria¹²⁵. In alcuni casi la responsabilità è stata negata per colpa grave di un terzo, per esempio in un caso in cui i genitori hanno lasciato viaggiare solo un figlio handicappato mentale o membri dell'esercito hanno attraversato i binari con elementi di artiglieria in maniera imprudente; tuttavia, anche in alcuni casi di colpa grave di terzi la responsabilità della ferrovia è stata comunque riconosciuta per la presenza di un elevato rischio di esercizio o di una colpa dell'impresa ferroviaria¹²⁶. Con il presente disegno non si intende modificare la giurisprudenza in materia di motivi di esonero.

Art. 40d

In merito rimandiamo al numero 1.7.4 *supra*.

Art. 40e

Nel *capoverso 1* il divieto dell'esonero e della limitazione della responsabilità per contratto è ripreso dall'articolo 16 LRespC poiché il CO non contiene una prescrizione corrispondente. Non è invece necessario citare nella legge la nullità di dichiarazioni unilaterali in merito alla limitazione della responsabilità.

Nel *capoverso 2* la possibilità di impugnare le convenzioni che stabiliscono un risarcimento manifestamente insufficiente è ripresa dall'articolo 17 LRespC poiché il CO non contiene una prescrizione corrispondente. Viene tuttavia introdotto un

¹²³ Cfr. DTF **116** II 519 segg., 524.

¹²⁴ Otfinger/Stark II/3, pag. 54 § 27 N 131 seg.; Keller I 257.

¹²⁵ Keller I 259 segg.; Otfinger/Stark II/3 pag. 57 ff. § 27 N 137 segg.

¹²⁶ Keller I 258; Otfinger/Stark II/3, pag. 55 ff. § 27 N 133 segg.

termine di un anno come nell'articolo 87 capoverso 2 della legge sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01). Determinante per valutare l'insufficienza del risarcimento in relazione con le possibilità di vincere il processo è il momento della conclusione della convenzione. Questa disposizione è applicata con prudenza dalla giurisprudenza¹²⁷ ed è raramente invocata¹²⁸. Tuttavia, siccome in Svizzera oltre il 99 per cento dei casi di responsabilità sono risolti per mezzo di una transazione giudiziale¹²⁹ e la parte lesa può essere tentata di preferire una transazione svantaggiosa a un lungo processo¹³⁰, è giustificato mantenere la disposizione.

Art. 40f

Il rinvio alle disposizioni del CO sugli atti illeciti è usuale nelle recenti leggi sulla responsabilità. Nell'ambito della presente revisione ne risultano le seguenti modifiche per quanto concerne il contenuto:

- la riparazione va fissata indipendentemente dalla colpa (art. 47/49 CO invece che art. 8 LRespC);
- il danno materiale non è più definito in funzione del valore commerciale dell'oggetto, come prescrive l'articolo 12 LRespC («valore reale»)¹³¹. Secondo la soluzione qui proposta un risarcimento più elevato sarà ammesso anche senza colpa, contrariamente a quanto prescrive il vigente articolo 12 LRespC. Secondo il presente disegno, conformemente alla prassi d'applicazione dell'articolo 42 CO, il danno potrà essere calcolato in base al valore che l'oggetto ha in rapporto al resto del patrimonio della persona lesa¹³²; questo significa segnatamente che l'ammortamento di un'automobile può essere minore rispetto a quello praticato nel commercio¹³³. Si applicherà inoltre una responsabilità causale per la perdita di guadagno (beneficio perduto) causata dal danno materiale¹³⁴. Giusta l'articolo 43 capoverso 1 CO, in caso di animale domestico si può tener conto del valore affettivo. La regolamentazione dell'articolo 12 LRespC, risultante dal diritto dei trasporti, non è più necessaria, poiché la responsabilità per gli oggetti trasportati sarà disciplinata in maniera esclusiva dalla legislazione sui trasporti (art. 40b cpv. 2 D-LFerr).
- Il termine di prescrizione di due anni (art. 14 LRespC) è sostituito con un termine relativo di un anno dalla conoscenza del danno e del responsabile nonché da un termine assoluto di dieci anni dal giorno dell'atto che ha causato il danno; sono fatti salvi i termini di prescrizione del diritto penale (art. 60 CO).

Il divieto di cedere le pretese di risarcimento (art. 15 LRespC) è soppresso¹³⁵.

¹²⁷ DTF 99 II 366 segg., 372 segg.; 109 II 347 segg., 349.

¹²⁸ Keller I 328; Oftinger/Stark I, pag. 662, § 12 N 42.

¹²⁹ Oftinger/Stark I, pag. 655, § 12 N 18 nota 24.

¹³⁰ Oftinger/Stark I, pag. 655 segg., § 12 N 19.

¹³¹ Oftinger/Stark I, pag. 364, § 6 N 356; secondo l'interpretazione di Keller II 104 invece l'art. 12 LRespC esclude unicamente il risarcimento dell'interesse affettivo.

¹³² Oftinger/Stark I, pag. 365, § 6 N 357; Keller II 104; con riserva Roberto, pag. 195 N 673.

¹³³ Oftinger/Stark I pag. 366, § 6 N 360 segg.; Keller II 104.

¹³⁴ Oftinger/Stark I, pag. 370 segg., § 6 N 371 segg.

¹³⁵ Per quanto concerne la cedibilità della riparazione, cfr. Brehm, Berner Kommentar, N 126 ad art. 47 CO; Oftinger/Stark I, pag. 437 § 8 N 44.

Le seguenti disposizioni della LRespC vengono sostituite, con o senza leggere modifiche di contenuto, da prescrizioni del Codice delle obbligazioni:

- le disposizioni relative ai danni in caso di morte e lesioni personali (art. 2, 3, 9, 10, 13 LRespC). Secondo la soluzione qui proposta si applicheranno gli articoli 42, 45 e 46 CO;
- le disposizioni relative al risarcimento dei danni (art. 4, 5, 9 LRespC);
- le disposizioni relative al regresso (art. 18 LRespC). Si applicheranno gli articoli 50–51 CO.

Va sottolineato che è possibile rinunciare a una disposizione che preveda la diminuzione dell'indennità se la persona lesa ritrae dal suo lavoro un guadagno eccezionalmente elevato (art. 4 LRespC). La soppressione non implica una modifica di contenuto. Conformemente alla prassi del Tribunale federale¹³⁶ e a una grande parte della dottrina¹³⁷ occorre tener conto della situazione economica e sociale del danneggiato nell'ambito della misura del risarcimento di cui all'articolo 43 CO.

È possibile rinunciare anche a una disposizione sulla deduzione di prestazioni assicurative dal risarcimento nei casi in cui i premi siano stati pagati dal responsabile del danno (art. 13 LRespC). La regola generale è che le prestazioni delle assicurazioni in capitale (per es. assicurazione sulla vita) non possono essere dedotte dalla responsabilità civile¹³⁸; questa regola non è però applicabile se i relativi premi sono stati pagati dal responsabile del danno. Siccome la regola non è espressamente stabilita nella legge, non è necessario fissare nella legge nemmeno l'eccezione¹³⁹ (l'art. 96 della legge sul contratto di assicurazione¹⁴⁰, dal quale risulta la regola di non deduzione, serve unicamente a escludere il regresso dell'assicuratore contro il responsabile; tale esclusione si applica anche nelle situazioni qui considerate). Inoltre l'articolo 62 capoverso 3 LCStr e l'articolo 9 capoverso 2 della legge sulla responsabilità civile in materia nucleare (LRCN; RS 732.44) contengono disposizioni identiche a quelle dell'articolo 13 LRespC. È pertanto possibile un'applicazione per analogia. Siccome oggi i lavoratori sono assicurati obbligatoriamente contro gli infortuni, si può rinunciare alla disposizione dell'articolo 13 capoverso 2 LRespC secondo la quale nei confronti degli impiegati e degli operai dell'impresa ferroviaria la deduzione è ammessa soltanto quando l'assicurazione si estende a tutti gli infortuni occorsi durante la costruzione o l'esercizio della ferrovia.

La disposizione relativa al libero apprezzamento delle prove (art. 20 LRespC) diviene priva d'oggetto con il futuro codice di procedura civile svizzero.

¹³⁶ Il Tribunale federale ha sancito in forma generale che la situazione economica e sociale di ogni parte deve essere presa in considerazione nell'ambito della misura del risarcimento conformemente all'art. 43 cpv. 1 CO (DTF **104** II 188).

¹³⁷ Honsell, pag. 103, § 9 N 36; Keller I 149; Rey, pag. 98 § 4 N 438; Schnyder, Basler Kommentar, N 14 ad art. 43 CO; Werro, Commentaire Romand, N 26 ad art. 43 CO. – Altra interpretazione (contro la presa in considerazione del guadagno eccezionalmente elevato nell'ambito dell'art. 43 CO): Brehm, Berner Kommentar, N 63 ad art. 43 CO; Oftinger/Stark, pag. 410 § 7 N 63; Roberto, pag. 258 N 896 seg.

¹³⁸ Per es. Oftinger/Stark I, pag. 269 § 6 N 65.

¹³⁹ La prescrizione dell'art. 13 LRespC (deduzione delle prestazioni assicurative dalla responsabilità, sempre che il responsabile abbia pagato i premi) è considerato un principio di valore generale da Oftinger/Stark I pag. 269 seg. § 6 N 67; pag. 583 seg. § 11 N 138 segg.; Widmer/Wessner, Rapporto esplicativo, pag. 205 nota 1037 con rinvii bibliografici. Altra interpretazione: Deschenaux/Tercier, La responsabilità civile, pag. 305 s. N 31.

¹⁴⁰ RS **221.229.1**

La disposizione secondo la quale gli atti di concessione possono imporre una responsabilità più estesa (art. 21 LRSpC) diviene priva d'oggetto con l'introduzione della responsabilità per rischio.

Nel traffico ferroviario internazionale si applicano l'Appendice A (Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV)) e l'Appendice B (Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM)) della Convenzione del 9 maggio 1980¹⁴¹ relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF; cfr. n. 1.7.1). Non è necessaria la menzione esplicita di tale Convenzione poiché la preminenza del diritto internazionale è data in virtù dell'articolo 5 capoverso 4 della Costituzione federale.

2.3.2 Legge sui binari di raccordo ferroviario

Le disposizioni attuali della legge sui binari di raccordo ferroviario¹⁴² vengono adeguate dal punto di vista terminologico e materiale alla situazione successiva alla riforma delle ferrovie. Per quel che concerne la terminologia, la legge vigente si basa interamente sul concetto di imprese ferroviarie integrate che circolano sulla propria rete senza tenere conto del principio del libero accesso alla rete concretizzato con la riforma ferroviaria. Nell'ambito della presente revisione parziale della legge appare pertanto opportuno procedere ad alcuni adeguamenti terminologici e usare in modo coerente i termini di «gestore dell'infrastruttura» e di «impresa ferroviaria». Questi adeguamenti terminologici concernono gli articoli 1, 3, 6, 10, 11, 15 e 17.

Gli articoli che hanno perso il loro significato in seguito alle modifiche del mercato ferroviario intervenute con la riforma delle ferrovie sono abrogati: si tratta degli articoli 7 e 8.

Art. 2

Il concetto di «binari di carico» è stralciato dalla legge poiché non viene utilizzato nella stessa; nella prassi questo genere di binario non ha peraltro più importanza.

Art. 9

È introdotto in questo articolo l'obbligo del raddoppiato di mantenere in buono stato il proprio binario di raccordo rispetto ai contigui o ai raddoppiati a monte. Questa normativa si impone poiché per questi ultimi l'utilizzo del proprio raccordo dipende direttamente dallo stato del rispettivo binario di raccordo, sul quale essi non possono tuttavia influire direttamente. Contigui e raddoppiati a monte devono partecipare, nella misura corrispondente al proprio interesse al binario di raccordo, ai costi che ne derivano per il raddoppiato. La normativa qui proposta per la suddivisione dei costi si ispira all'articolo 741 capoverso 2 del Codice civile¹⁴³ (CC), che disciplina i costi di manutenzione in relazione alle servitù prediali.

¹⁴¹ RS 0.742.403.1

¹⁴² RS 742.141.5

¹⁴³ RS 210

Art. 12

La vigilanza in materia di sicurezza nell'ambito dei binari di raccordo deve essere concepita in linea di massima secondo criteri di sicurezza e di rischio. Con il passaggio della vigilanza in materia di sicurezza dei binari di raccordo che collegano la rete delle FFS, nell'ambito dei futuri progetti legislativi in ambito ferroviario sarà creata la base per una vigilanza in materia di sicurezza uniforme in questo settore.

Nell'ambito dell'esecuzione della legge l'Ufficio federale dei trasporti, ovvero il Consiglio federale, deve adottare i piani concreti per lo svolgimento di questa vigilanza in materia di sicurezza. A tale scopo occorrerà perseguire una filosofia di sicurezza concordata segnatamente anche a livello intermodale (ferrovia/strada; binario di raccordo/centri di manutenzione stradale). Nell'ambito dell'adeguamento della legge ci si limita a creare le basi necessarie a tale scopo.

Art. 14

La nuova soluzione in materia di vigilanza (cfr. art. 17) permette di ridurre notevolmente la portata della disposizione concernente i compiti e le competenze del gestore dell'infrastruttura. Anche con la presente modifica i gestori potranno controllare il binario di raccordo e il relativo esercizio per verificarne la sicurezza, tuttavia se constatano lacune non possono prescrivere o eseguire essi medesimi le relative misure nei confronti del raccordato ma devono chiedere all'autorità di vigilanza di intervenire in tal senso.

Art. 17

Nell'ambito della prima tappa della riforma delle ferrovie taluni compiti precedentemente svolti dalle FFS in quanto istituto della Confederazione sono stati attribuiti all'UFT. In tale occasione si è tralasciato erroneamente di effettuare i necessari adeguamenti della legge sui binari di raccordo. Con la presente modifica dell'articolo 17 si corregge tale errore; nel contempo è creata la base legale per una delega della vigilanza a terzi da parte del Consiglio federale. Il controllo della sicurezza si atterrà alla normativa applicata agli altri ambiti ferroviari.

Art. 19

Il rinvio contenuto nel *capoverso 2* deve essere adeguato alle modifiche introdotte dalla legge federale del 18 giugno 1999¹⁴⁴ sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani.

Disposizione transitoria

È previsto un termine adeguato per permettere alle parti dei contratti esistenti in materia di binari di raccordo di adeguare segnatamente l'attribuzione di diritti e obblighi al gestore dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie e di chiarire i propri rapporti giuridici.

¹⁴⁴ RU 1999 3071

2.3.3 **Legge sugli impianti a fune**

Gli impianti a fune non sono menzionati nel titolo della legge sulle ferrovie: è pertanto giustificata l'introduzione di un rinvio alla legge sulle ferrovie nell'articolo 20 della legge sugli impianti a fune¹⁴⁵.

2.3.4 **Legge sul trasporto di viaggiatori**

Art. 23

La responsabilità civile dell'impresa ferroviaria per quanto concerne il bagaglio a mano – ambito disciplinato attualmente dall'articolo 19 capoverso 2 della legge sul trasporto pubblico (LTP) e di cui è proposta l'integrazione nella legge sul trasporto di viaggiatori (LTV)¹⁴⁶ – viene modificata in un solo punto: l'onere della prova in relazione con la colpa viene rovesciato, come è usuale nel diritto contrattuale (art. 97 CO). Se la parte lesa prova che l'impresa ferroviaria ha causato il danno, per esempio a causa di una frenata di emergenza, l'impresa ferroviaria deve provare di non avere nessuna colpa, ossia ad esempio che la frenata di emergenza era giustificata e inevitabile. La responsabilità per rischio si applicherà, come già oggi, soltanto in caso di un danno corporale per il quale l'impresa ferroviaria risponde. L'inasprimento della responsabilità dell'impresa ferroviaria per quanto concerne il bagaglio a mano è giustificato, poiché all'articolo 40b capoverso 2 del disegno di legge sulle ferrovie qui proposto è prevista un'applicazione esclusiva della LTP per i danni ai bagagli e alle merci trasportate, per cui non è applicabile la responsabilità (causale), indipendente dalla colpa, del padrone di un'azienda per i suoi lavoratori e ausiliari di cui all'articolo 55 CO.

Al capoverso 3 l'attuale responsabilità causale dei viaggiatori per il bagaglio a mano, ripresa dal diritto internazionale sui trasporti, viene trasformata in una responsabilità per colpa con rovesciamento dell'onere della prova. Questa regolamentazione si inserisce meglio nel diritto contrattuale svizzero, che normalmente non prevede la responsabilità causale tra partner contrattuali. Di conseguenza le imprese ferroviarie e i viaggiatori sono soggetti a una responsabilità simile per quanto concerne il bagaglio a mano.

Siccome deve essere applicata in maniera esclusiva (art. 40b cpv. 2 D-LFerr), la responsabilità in virtù della LTP si applica anche ai viaggiatori senza titolo di trasporto valido. Questo non deve essere detto esplicitamente.

Art. 50a

L'articolo 50a corrisponde al vigente articolo 5 della legge del 18 giugno 1993 sul trasporto di viaggiatori. Stabilisce che alle imprese concessionarie che sottostanno alla legge sul trasporto di viaggiatori si applicano le disposizioni sulla responsabilità

¹⁴⁵ FF **2006** 5401

¹⁴⁶ Nell'ambito della revisione della disciplina sui trasporti pubblici si propone di trasferire l'art. 19 della vigente legge sul trasporto pubblico (LTP) nella legge sul trasporto di viaggiatori (LTV, probabilmente art. 23): cfr. il messaggio aggiuntivo concernente la Riforma delle ferrovie 2, FF **2007** 2457 segg.

civile della legge sulle ferrovie; le autovetture sottostanno alle disposizioni della legge sulla circolazione stradale relative alla responsabilità civile.

2.3.5 Legge sulla navigazione interna

Al contrario della LRespC, la legge sulle ferrovie non menziona nel titolo le imprese di navigazione. Di conseguenza l'introduzione di un rinvio espresso alla legge sulle ferrovie in un nuovo articolo 30a della legge del 3 ottobre 1975¹⁴⁷ sulla navigazione interna è giustificato.

2.3.6 Legge sul trasporto di merci

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Campo d'applicazione

L'articolo 1 definisce il campo d'applicazione della legge sul trasporto di merci: la legge nella sua totalità si applica al trasporto di merci da parte delle imprese ferroviarie, di trasporto a fune e di navigazione titolari di una concessione.

Art. 2 Veicoli

In questo articolo è definito il concetto di veicolo ai sensi della presente legge.

Art. 3 Requisiti di qualità e cooperazione

L'articolo 3 sottolinea l'importanza delle iniziative volte a migliorare la qualità del traffico merci ferroviario. Tali iniziative debbono essere realizzate da tutte le parti coinvolte, ossia dalle imprese ferroviarie, dai gestori dell'infrastruttura e dai trasportatori. È importante pure il contributo della Confederazione sotto forma di elaborazione di condizioni quadro e collaborazione con gli altri Governi e altre Amministrazioni nazionali. Il *capoverso 1* rende possibile l'adozione di determinate esigenze di qualità nella misura in cui siano valide e convenute a livello internazionale. In tal caso è prevista la loro estensione ai sistemi di trasporto nazionali di merci per ferrovia. Il *capoverso 2* dà al Consiglio federale la competenza e il mandato di intervenire, in qualità di interlocutore dei singoli attori del mercato dei trasporti di merci per ferrovia, per migliorare la collaborazione e aumentare la qualità delle prestazioni e la loro utilità per l'utente.

Art. 4 Trasporto di merci pericolose (art. 4 LTM)

Nel *capoverso 1* la competenza ad emanare prescrizioni concernenti il trasporto di merci pericolose è delegata al Consiglio federale. Occorre garantire la proporzionalità delle misure adottate per aumentare la sicurezza del trasporto ferroviario di merci pericolose, affinché la competitività della ferrovia rispetto alla strada non sia ridotta.

¹⁴⁷ RS 747.201

Il *capoverso 2* è la base legale per un'eventuale delega di ampia portata dell'autorizzazione, dell'omologazione o del controllo degli imballaggi di merci pericolose. Per questa delega devono poter essere definite più aziende o organizzazioni.

Art. 5 Trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale in materia di sicurezza (art. 8a LTM)

L'articolo 5, ripreso dalla LTM, disciplina la priorità dei trasporti per motivi di politica di sicurezza in situazioni particolari e straordinarie. Inoltre al Consiglio federale è data la competenza di emanare le relative disposizioni esecutive; segnatamente può liberare da tali obblighi singole imprese che devono far fronte a particolari difficoltà di esercizio. Tale competenza può essere ulteriormente delegata.

Art. 6 Responsabilità extracontrattuale

Già oggi la responsabilità extracontrattuale è retta dalle disposizioni del diritto ferroviario sulla responsabilità civile. Tuttavia questo fatto non è stabilito esplicitamente, motivo per cui a causa delle disposizioni sulla responsabilità contrattuale, che non sono segnalate come tali, vi è la possibilità di interpretazioni errate nell'applicazione della legge. Occorre evitare questa fonte di insicurezza. Le disposizioni sulla responsabilità extracontrattuale saranno trasferite dalla legge sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera (LRespC) alla legge sulle ferrovie (LFerr).

Art. 7 Responsabilità del detentore del veicolo

Poiché un vagone non deve più essere iscritto nel registro dei veicoli di un'impresa ferroviario e quindi non può essere attribuito a una ferrovia determinata che se ne assuma la responsabilità, è necessario che sia designata una persona responsabile. Questa persona, denominata *detentore*, deve provvedere affinché il vagone disponga di un'omologazione e sia iscritto nel registro pubblico dei veicoli omologati; inoltre deve provvedere alla manutenzione del vagone e all'apposizione corretta delle relative indicazioni sullo stesso. In altre parole, deve garantire che il veicolo sia in condizioni idonee all'utilizzo. L'impresa ferroviaria può presumere che i veicoli che le sono affidati per scopi di trasporto soddisfino le esigenze di esercizio.

Sezione 2: Contratto d'utilizzazione di veicoli e contratto di trasporto

Art. 8 Contratto d'utilizzazione di veicoli

A causa dell'evoluzione del mercato dei trasporti di merci, la normativa rudimentale prevista dall'articolo 27 della legge sul trasporto pubblico nella forma attualmente in vigore (LTP¹⁴⁸) non è più sufficiente per disciplinare il rapporto tra le imprese ferroviarie e la persona che mette a disposizione un veicolo: questo rapporto necessita pertanto di una disciplina più dettagliata.

¹⁴⁸ RS 742.40

Dato che molti operatori sono attivi non soltanto nel in Svizzera ma anche oltre confine, e di conseguenza molti vagoni sono utilizzati anche nel traffico internazionale, non è opportuno che la Svizzera preveda una normativa speciale per il traffico interno. La Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre 2001¹⁴⁹ ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° luglio 2006 relativamente ai trasporti internazionali, disciplina questo ambito nell'appendice D (CUV). L'applicazione del CUV al traffico nazionale è nell'interesse di tutti gli operatori coinvolti.

Art. 9 Contratto di trasporto

Rispetto al vigente articolo 28 capoverso 1 LTP, il *capoverso 1* diverge in due punti. Innanzitutto l'espressione «contratto di trasporto di merce» è sostituita dal termine «contratto di trasporto», usuale oggi nel settore come anche nel diritto internazionale (COTIF). Inoltre l'oggetto del contratto non è più il trasporto «da una stazione ad un'altra» ma «al luogo di destinazione»: con questa modifica si tiene conto del fatto che il trasporto convenuto non termina necessariamente in una stazione della rete dei trasporti pubblici ma, come già avviene oggi, può includere la distribuzione capillare, cioè la consegna della merce direttamente alla sede o al domicilio del destinatario.

Il *capoverso 2* stabilisce espressamente che il contratto di trasporto non richiede per la sua validità una forma speciale. Si tratta di una modifica importante rispetto al diritto attuale secondo cui la conclusione del contratto di trasporto di merce richiede l'accettazione della merce, corredata del documento di trasporto, da parte dell'impresa (art. 28 cpv. 2 LTP). Questo passaggio dal contratto reale al contratto consensuale corrisponde al cambiamento fondamentale già avvenuto nel diritto internazionale.

Capoverso 3: la Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) contiene nell'Appendice B regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM). Nella procedura di consultazione, sia il settore dei trasportatori che le imprese ferroviarie si sono espressi a favore di un'uniformazione delle norme applicate ai traffici nazionali a quelle valide per i traffici internazionali. Non vi è quindi necessità di adottare una normativa speciale per i trasporti all'interno del Paese. Questo vale a maggior ragione in quanto le norme del CIM costituiscono in gran parte diritto dispositivo e permettono quindi alle parti di convenire disposizioni derogatorie nei singoli casi.

Anche se il CIM definisce il contratto di trasporto come contratto consensuale, nell'articolo 6 paragrafo 2 prescrive che sia attestato da una lettera di vettura secondo un modello uniforme. Per questo motivo, la libertà di forma è espressamente ancorata nel capoverso 2 del presente articolo di questo disegno (cfr. *supra*); questa disposizione prevale pertanto su quella del CIM, come risulta dall'espressione «del rimanente» utilizzata nel capoverso 3. Se tuttavia le parti desiderano attestare il contratto di trasporto mediante una lettera di vettura, questa deve soddisfare le esigenze dell'articolo 7 CIM (Tenore della lettera di vettura), dato che tale articolo non ha carattere dispositivo.

¹⁴⁹ RU 2006 3099

Sezione 3: Vigilanza, rimedi giuridici e disposizioni penali

Art. 10 Vigilanza (art. 49a LTM)

Il contenuto della disposizione è ripreso senza modifiche materiali ma con alcune modifiche redazionali.

Art. 11 Rimedi giuridici (art. 50 LTM)

Il contenuto della disposizione è ripreso senza modifiche materiali ma con alcune modifiche redazionali.

Art. 12 Contravvenzioni

È punito con la multa chi intenzionalmente contravviene ai propri obblighi relativi alla cooperazione nazionale in materia di sicurezza oppure ai propri obblighi quale detentore di un veicolo.

Art. 13 Delitti (art. 51 LTM)

Il contenuto della disposizione è ripreso senza modifiche materiali ma con una modifica redazionale.

Art. 14 Perseguimento d'ufficio (art. 51a LTM)

La disposizione è ripresa senza modifiche.

Art. 15 Competenza (art. 51b LTM)

La disposizione è ripresa senza modifiche.

2.4 Decreto federale concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi

Il decreto federale concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi serve al finanziamento delle misure collaterali. Come nel decreto federale del 28 settembre 1999 sulle risorse finanziarie per il promovimento dell'insieme del traffico ferroviario merci, i contributi d'investimento per terminali e binari di raccordo poggiano su basi di finanziamento proprie (legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, LUMin; RS 725.116.2) e non sono oggetto del limite di spesa. L'intensificazione dei controlli del traffico pesante sarà finanziata mediante gli introiti della Confederazione provenienti dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP).

Il presente limite di spesa concerne quindi in primo luogo il finanziamento delle indennità di esercizio per il traffico combinato non accompagnato e accompagnato attraverso le Alpi.

Con l'importo di 1600 milioni di franchi, stabilito all'*articolo 1*, è assicurato il finanziamento delle indennità per il traffico combinato. L'importo annuale medio è di 200 milioni di franchi. Rispetto ad oggi, questo corrisponde a una riduzione delle risorse investite nel promovimento del traffico combinato pari a circa 20 milioni di franchi (escluse le sovvenzioni del prezzo dei tracciati per il traffico di vagoni a pieno carico). Secondo l'*articolo 2 capoverso 1*, l'importo annuale massimo disponibile sarà di 220 milioni di franchi.

Con il limite di spesa saranno messe a disposizione a partire dal 2011 le risorse necessarie per il finanziamento delle misure collaterali. Il limite di spesa avrà una durata di 8 anni. Le sovvenzioni dovranno essere ridotte al più tardi con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Con la strategia di trasferimento definita dal disegno di legge sul trasferimento del traffico merci, anche in futuro continuerà ad essere necessario un certo investimento di mezzi per il promovimento del traffico merci transalpino su rotaia.

Per la realizzazione del pacchetto di misure della legge sul trasferimento del traffico merci con un obiettivo di 650 000 viaggi attraverso le Alpi sono necessari per il promovimento del traffico merci ferroviario transalpino – senza introduzione della borsa dei transiti alpini – circa 1600 milioni di franchi negli anni 2011–2018. Questi mezzi sono chiesti nell'ambito di un decreto federale su un nuovo limite di spesa da adottare unitamente al progetto di legislazione sul traffico merci. Tale limite di spesa è destinato al promovimento finanziario dell'esercizio del traffico combinato accompagnato e non accompagnato. Vengono inoltre proseguite diverse misure per le quali vi sono già basi di finanziamento proprie.

Per il 2005 erano preventivati complessivamente 350 milioni di franchi per le misure collaterali di trasferimento del traffico; per il 2006 tale importo è ammontato a 302 milioni di franchi. La continuazione della politica di trasferimento nell'ambito della legge sul trasferimento del traffico merci determinerà per i primi anni un fabbisogno finanziario di 320 milioni di franchi, che successivamente diminuirà fino a raggiungere una soglia massima di 280 milioni di franchi, grazie al graduale miglioramento dell'efficienza dei traffici trasferiti e alla riduzione del promovimento del traffico combinato non transalpino. L'onere per la Confederazione si ridurrà pertanto in media di circa 50 milioni di franchi, con possibili leggere flessioni a seconda dell'anno.

Originariamente con l'esaurimento del limite di spesa destinato al promovimento complessivo del traffico merci su rotaia era prevista una riduzione delle indennità di esercizio per il traffico combinato al livello del 1999, ossia a 145 milioni di franchi. Con la realizzazione della strategia di trasferimento qui proposta, le indennità continueranno a situarsi a un livello superiore di circa 35–75 milioni di franchi rispetto a questo valore di riferimento.

L'introduzione di una borsa dei transiti alpini nell'ambito di una politica dei trasporti coordinata dei Paesi alpini avrebbe forti ripercussioni per la Confederazione. La vendita all'asta dei diritti di transito comporterebbe per la Confederazione entrate supplementari ad uso vincolato, che dovranno essere destinate a investimenti volti a garantire l'infrastruttura e le capacità nel traffico merci. Nel contempo l'onere di promovimento del traffico merci su rotaia potrebbe venir ridotto notevolmente.

I mezzi finanziari destinati a promuovere il traffico merci su rotaia non possono essere compensati nell'ambito dei trasporti pubblici senza causare conseguenze importanti sull'infrastruttura e sulle offerte del traffico regionale. Una compensazione a livello di indennità federali destinate all'infrastruttura o di risorse del Fondo FTP non è possibile senza ripercussioni notevoli in tali ambiti. L'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria sugli assi nord-sud costituisce un pilastro complementare e irrinunciabile della politica di trasferimento.

Le modifiche del diritto dei trasporti nell'ambito dei binari di raccordo e attraverso l'adeguamento del diritto sulla responsabilità delle ferrovie non comporteranno oneri supplementari per la Confederazione.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per attuare le misure collaterali legate al promovimento del traffico merci su rotaia non sarà necessario aumentare l'effettivo del personale.

Il fabbisogno in personale e infrastruttura necessario per istituire e gestire la borsa del transito alpino deve ancora essere valutato. Quest'onere supplementare potrà tuttavia essere finanziato direttamente con i proventi risultanti dalla messa all'asta dei diritti di transito. L'organizzazione della borsa del transito alpino potrà anche essere delegata a terzi.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

3.2.1 Ripercussioni finanziarie

Per i Cantoni e i Comuni non dovrebbero esservi ripercussioni finanziarie. I Cantoni si occuperanno dell'intensificazione dei controlli sul traffico pesante, intensificazione di cui la Confederazione assumerà il finanziamento con gli introiti risultanti dalla TTCPC.

I Cantoni e i Comuni sono toccati direttamente dalle modifiche della responsabilità civile soltanto in rari casi: quando gestiscono essi stessi tranvie (per es. la città di Basilea) o impianti di trasporto a fune (per es. il Cantone del Vallese) o un'altra impresa disciplinata da detta legge (impresa ferroviaria, di funivie, di sciovie o impresa concessionaria di navigazione). Sono interessati indirettamente dalla modifica qualora siano proprietari di una parte delle azioni delle imprese di trasporto concessionarie. Come esposto qui di seguito (cfr. n. 3.3.4), le ripercussioni sono accettabili.

Non vi sono altre ripercussioni finanziarie per i Cantoni o i Comuni.

3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'intensificazione dei controlli sul traffico pesante richiede personale supplementare. Si tratta di una conseguenza diretta dell'accordo tra la Confederazione e i Cantoni; il finanziamento è disciplinato nell'ambito di convenzioni tra Confederazione e Cantoni.

Non vi sono altre ripercussioni sull'effettivo del personale dei Cantoni o dei Comuni.

3.3 Ripercussioni sull'economia nazionale

3.3.1 Ripercussioni sul traffico su rotaia

La strategia di trasferimento proposta nella legge sul trasferimento del traffico merci e le modifiche nell'ambito della responsabilità civile delle imprese di trasporto e ferroviarie determinano un rafforzamento generale del mercato del traffico merci su rotaia, che potrà in tal modo rispondere meglio ai bisogni macroeconomici in materia di trasporti.

Le misure collaterali accelerano l'evoluzione del traffico combinato e permettono di costruire capacità intermodali supplementari. A lunga scadenza questo comporterà un trasferimento sostenibile.

L'ampliamento dell'offerta del traffico combinato accompagnato e non accompagnato, soprattutto un forte ampliamento dell'offerta di strada viaggiante, può entrare in conflitto con l'ampliamento dell'offerta nel traffico viaggiatori. L'estensione dell'offerta nel traffico merci e viaggiatori in base alla domanda dipende quindi dall'aumento delle capacità sugli assi nord-sud. In quest'ottica si impone una pianificazione delle capacità che tenga conto sia delle esigenze del traffico merci sia di quelle del traffico viaggiatori: tale pianificazione sarà eseguita nell'ambito della Panoramica FTP.

Le modifiche proposte nel diritto dei trasporti, nella legislazione sui binari di raccordo e nel diritto sulla responsabilità civile delle ferrovie permettono agli attori del mercato di effettuare i trasporti, nell'ambito delle loro relazioni professionali, in maniera più efficace e sicura sotto il profilo giuridico. La capacità e la competitività del sistema ferroviario ne risultano così rafforzate in modo generale.

3.3.2 Ripercussioni sul traffico su strada

In un primo tempo le misure proposte dalla politica di trasferimento non comporteranno oneri supplementari per il traffico merci su strada. L'intensificazione dei controlli sul traffico pesante e l'eventuale aumento delle multe sono volti a garantire il rispetto delle prescrizioni vigenti. I costi risultanti sono già previsti nell'attuale situazione giuridica.

L'introduzione della borsa del transito alpino e la conseguente limitazione del numero dei viaggi attraverso le Alpi avrebbero ripercussioni importanti sul traffico merci su strada. In caso di insufficienti misure collaterali potrebbero derivarne conseguenze negative per la circolazione o la ricerca di percorsi alternativi. Il settore dei

trasporti di merci su strada ne risulterebbe fortemente influenzato, in Svizzera e all'estero.

Grazie alle misure ferroviarie mirate a sostegno della borsa dei transiti alpini nella forma qui proposta, finalizzata alla realizzazione della strategia di trasferimento, le ripercussioni possono essere notevolmente ridotte. La migliorata offerta ferroviaria, con capacità sufficienti (strada viaggiante e TCNA), permetterebbe di evitare una riduzione delle capacità di trasporto. Utilizzando la strada viaggiante i trasportatori non sarebbero obbligati a modificare i loro processi produttivi.

Le altre misure non avranno ripercussioni sul traffico merci su strada.

Il trasferimento del traffico pesante dalla strada alla ferrovia sgrava globalmente le capacità dell'infrastruttura stradale transalpina e può di conseguenza migliorare lo svolgimento del traffico individuale motorizzato sugli assi nord-sud.

3.3.3 Ripercussioni sul piano economico globale

Il rafforzamento globale del traffico merci su rotaia può determinare un miglioramento dello svolgimento dei trasporti di merci in tutti i settori economici con conseguente ripartizione giudiziosa dei compiti. Un mercato ferroviario rafforzato offre opzioni di scelta a tutti i trasportatori.

La restrizione quantitativa delle capacità della strada per mezzo di una borsa del transito alpino potrebbe influenzare durevolmente il processo della ripartizione del lavoro a livello di pianificazione territoriale e a livello internazionale. Completando la borsa con un'offerta ferroviaria sufficiente e di grande qualità (strada viaggiante e TCNA) è possibile evitare la maggior parte delle ripercussioni negative.

L'eventuale aumento dei costi del trasporto di merci attraverso le Alpi ha ripercussioni minime sull'economia nazionale. L'esperienza mostra che i costi del trasporto costituiscono una quota pari circa al 3-4 per cento del prezzo del prodotto. L'introduzione di una borsa dei transiti alpini, con l'applicazione di un prezzo medio di 100 franchi, causa in media un aumento inferiore al 10 per cento del costo di un tragitto attraverso le Alpi; di conseguenza per le merci la cui produzione richiede un trasporto attraverso le Alpi si avrà un aumento del costo inferiore all'1 per cento (a seconda delle distanze percorse).

3.3.4 Ripercussioni macroeconomiche della revisione delle disposizioni sulla responsabilità

I gestori di imprese ferroviarie, impianti di trasporto a fune, sciovie o imprese concessionarie di navigazione dovranno far fronte a spese supplementari, poiché la responsabilità sarà rafforzata per quanto concerne la riparazione e i danni materiali. Queste spese supplementari sono sopportabili. Infatti innanzitutto il presente disegno introduce una regolamentazione della responsabilità civile che corrisponde a quella vigente attualmente per i veicoli a motore. Si elimina in tal modo una distorsione della concorrenza, distorsione attualmente vigente anche tra i diversi settori dei trasporti pubblici: le ferrovie, le tranvie, gli impianti di trasporto a fune, le sciovie e le imprese concessionarie di navigazione saranno soggetti alle stesse disposizioni sulla responsabilità applicate già oggi ai filobus, agli autobus e agli autopostali. In

secondo luogo la responsabilità sarà rafforzata soltanto in settori parziali; per quanto concerne i settori importanti quali la copertura delle spese di cura, della perdita di guadagno e i danni conseguenti alla morte del sostegno della famiglia, la responsabilità rimane invariata.

Quantitativamente le ripercussioni del rafforzamento della responsabilità possono essere valutate soltanto a grandi linee. Nel 2001 si sono verificati 195 incidenti ferroviari nei quali vi sono stati morti o feriti o il danno materiale è stato superiore ai 15 000 franchi¹⁵⁰. I morti sono stati 25 e i feriti 22, per danni valutati a 15–20 milioni di franchi. Le indicazioni sui danni materiali subiti da terzi esistono soltanto per gli incidenti verificatisi ai passaggi a livello: i 78 incidenti hanno causato danni per 605 000 franchi¹⁵¹. Si calcola che il proposto inasprimento della responsabilità aumenterà di 20 000 franchi per ogni incidente e versamenti effettuati a questo titolo, il che corrisponde a un totale di 3,9 milioni di franchi all'anno, ossia allo 0,5 per mille delle spese totali delle ferrovie (pari a 7,668 miliardi di franchi nel 2001)¹⁵². Per quanto concerne le tranvie e gli impianti di trasporto a fune si prevede parimenti un leggero aumento dei costi¹⁵³.

3.4 Altre ripercussioni

Il presente progetto si prefigge di ridurre il numero dei viaggi e il livello delle emissioni del traffico merci pesante e avrà pertanto conseguenze dirette sull'ambiente. La realizzazione degli obiettivi e ogni passo verso la loro realizzazione migliorano sostenibilmente la qualità dell'ambiente lungo gli assi del traffico transalpino. Siccome una grande parte del traffico trasferito è traffico di transito, tutte le regioni situate lungo gli assi (regione basilese, altopiano, Ticino) saranno sgravate in maniera importante. Le ripercussioni negative causate dal traffico merci pesante sulla salute e sull'ambiente potranno pertanto essere notevolmente ridotte. In questo modo sarà possibile evitare costi elevati legati all'ambiente che gravano l'economia nazionale.

¹⁵⁰ Ufficio federale di statistica: E-E 21, Eisenbahn 1990–2001: Unfälle. Per gli anni 1990–2004 cfr.: «su-b-11-OeV-zr-e-u, Chemins de fer 1990–2004: accidents» (disponibile in tedesco e francese), consultabile in Internet nel sito <http://www.bfs.admin.ch>, seguendo il percorso: «Thèmes > 11 Transports, communications > Survol > Analyses, rapports > Transports publics > Chemins de fer – séries chronologiques».

¹⁵¹ Statistica degli eventi, dell'Ufficio federale dei trasporti (non pubblicato).

¹⁵² Ufficio federale di statistica, Conto ferroviario svizzero 2002, Neuchâtel 2004, p. 7.

¹⁵³ Nel 2001 vi sono stati 8 morti e 104 feriti in incidenti di tranvie; complessivamente sono stati trasportati nel 2001 377 mio. di viaggiatori. In incidenti di impianti di trasporto a fune vi sono stati nel 2001 18 feriti; si stima che nel 2001 gli impianti a fune abbiano trasportato complessivamente 185 mio. di persone.

Fonti: Ufficio federale dei trasporti (Dati riguardanti gli incidenti di tranvie, non pubblicato); Ufficio federale di statistica: N-E-6, Tranvie per il traffico locale, trolleybus e autopostali – 1990–2001: servizi di trasporto-persone; T 11.3.5.1, Incidenti per mezzo di trasporto (incidenti di impianti di trasporto a fune); Statistiche dei trasporti 02, pubblicato da LITRA, Servizio d'informazione per i trasporti pubblici, Berna (numero dei viaggiatori trasportati dagli impianti a fune).

4 Programma di legislatura e piano finanziario

Il progetto di legislatura sul traffico merci è annunciato nel programma di legislatura 2003–2007¹⁵⁴. Per contro, la regolamentazione della responsabilità civile delle ferrovie non è prevista. Siccome la revisione globale del diritto della responsabilità civile non è stata integrata nel programma di legislatura 2003–2007, è giustificato modificare le disposizioni concernenti la responsabilità civile delle ferrovie in un oggetto separato e ancora durante l'attuale legislatura. Questa revisione colma infatti lacune legislative importanti¹⁵⁵ ed è realizzabile con spese contenute.

I mezzi finanziari necessari proposti con la legge sul trasferimento del traffico merci rientrano in parte già nell'attuale periodo di pianificazione finanziaria (2009–2011). La legge sul trasferimento del traffico merci crea il quadro legale per il finanziamento del credito necessario per il finanziamento delle misure pari a circa 1,6 miliardi di franchi. Unitamente al presente progetto di legislazione è deciso anche il relativo decreto finanziario concernente il limite di spesa.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

5.1.1 Obiettivi della legge sul trasferimento del traffico merci

La legge sul trasferimento del traffico merci rappresenta la legge d'esecuzione, non limitata nel tempo, dell'articolo 84 della Costituzione federale (Cost.¹⁵⁶), con cui si sostituisce la vigente legge sul trasferimento del traffico di validità limitata. Con la nuova legge il termine per il raggiungimento degli obiettivi è prolungato fino a due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo, cioè verosimilmente al 2019. Le disposizioni transitorie all'articolo 84 Cost., sancite nell'articolo 196 Cost., esigono tuttavia una realizzazione dei contenuti dell'articolo sulla protezione delle Alpi entro 10 anni. Questo termine è scaduto a metà 2004.

Nella legge dell'8 ottobre 1999 sul trasferimento del traffico è menzionato l'obiettivo di 650 000 viaggi nel traffico pesante attraverso le Alpi. Questo numero corrisponde grossomodo al numero di viaggi del traffico pesante attraverso le Alpi nel traffico interno, di importazione e di esportazione (cioè senza il traffico di transito) nel 1999. Dato che deve essere trasferito alla ferrovia soltanto il traffico merci di transito attraverso le Alpi, da frontiera a frontiera, questo obiettivo soddisfa le condizioni dell'articolo 84 capoverso 2 Cost. Ogni obiettivo di trasferimento che superasse nettamente tale quantità non permetterebbe invece di realizzare il mandato costituzionale.

¹⁵⁴ FF 2004 969

¹⁵⁵ Cfr. n. 1.7.1.

¹⁵⁶ RS 101

5.1.2 Tassa sul transito alpino

La riscossione di una tassa come quella prevista nel presente progetto sotto forma di tassa sul transito alpino richiede per principio una base legale formale che disciplini la cerchia delle persone tenute a versare la tassa, l'ammontare della tassa e il suo calcolo (art. 164 cpv. 1 Cost.).

In linea di principio l'introduzione di una tassa sul transito alpino non è in contraddizione con la gratuità dell'utilizzazione delle strade, garantita dall'articolo 82 capoverso 3 della Costituzione federale, che disciplina anche l'approvazione di deroghe da parte dell'Assemblea federale. La conclusione cui si è giunti in occasione della consultazione dell'aprile 1997 in merito all'applicazione dell'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi e al disegno di legge federale relativa a una tassa sul traffico merci transalpino rimane valida: i tratti di strade transalpine soggetti a tassa saranno menzionati individualmente e concretamente; si tratta di casi particolari definiti con precisione e non di tasse legate all'utilizzazione generale. Le esigenze poste a una regolamentazione d'eccezione sono pertanto adempiute. In quest'ottica, l'articolo 82 capoverso 3 della Costituzione federale non esclude la riscossione di una tassa per passaggi alpini ben definiti.

5.1.3 Borsa dei transiti alpini

Con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini, l'acquisto di un diritto di transito sarà condizione inderogabile per l'attraversamento delle Alpi con un autoveicolo pesante adibito al trasporto di merci. Oggi il transito attraverso le Alpi è possibile senza formalità particolari, sempreché siano rispettate le condizioni e limitazioni previste dalle leggi. Il numero di diritti di transito sarà definito di anno in anno dal Consiglio federale (art. 6 cpv. 5 del disegno di legge). Considerato il fatto che il trasporto di merci su strada costituisce un uso comune e che pertanto in linea di massima non sottostà a limitazioni quantitative, occorre esaminare se il contingentamento del numero di viaggi in questo ambito sia compatibile con la libertà economica (art. 27 Cost.). In virtù dell'articolo 36 Cost., i diritti fondamentali, e quindi anche la libertà economica, possono essere limitati a condizione che la limitazione sia giustificata da un interesse pubblico, abbia una base legale e sia proporzionata allo scopo. In questo caso, l'interesse pubblico si evince dall'articolo 84 Cost.; la necessaria base legale è creata con la legge qui proposta; infine, lo strumento è proporzionato allo scopo dato che la riduzione del numero di viaggi del traffico merci transalpino su strada fino al raggiungimento dell'obiettivo di 650 000 viaggi non è realizzabile in modo duraturo senza l'introduzione della borsa dei transiti alpini. L'aumento dei costi generato dallo strumento della borsa per gli interessati non può essere ritenuto più importante rispetto all'interesse pubblico alla realizzazione del mandato costituzionale. Grazie alle misure collaterali applicate alla ferrovia parallelamente all'introduzione della borsa, l'aumento dei costi sarà il più possibile contenuto.

Occorre quindi esaminare se il contingentamento dei viaggi di transito debba essere considerato non soltanto una limitazione di un diritto fondamentale ma addirittura una deroga, ai sensi dell'articolo 94 capoverso 4 Cost., al principio della libertà economica. Effettivamente la dottrina e la pratica considerano il contingentamento

come una deroga a tale principio¹⁵⁷. Tali deroghe necessitano di una base costituzionale particolare, che non deve tuttavia essere esplicita ma può risultare implicitamente dall'interpretazione di una competenza costituzionale¹⁵⁸. Nel presente caso il contingentamento si evince direttamente da un'interpretazione dell'articolo 84 capoverso 2 Cost. secondo cui il trasferimento alla ferrovia del traffico merci attraverso le Alpi da frontiera a frontiera è visto come limitazione non discriminatoria di tutto il traffico merci su strada transalpino. In quest'ottica la limitazione quantitativa del traffico merci su strada transalpino corrisponderebbe alla volontà precipua della Costituzione. Se si considera una siffatta interpretazione conforme alla Costituzione (tenendo conto di un'interpretazione conforme al diritto internazionale), ne deriva un'autorizzazione implicita a limitare il traffico merci su strada di transito transalpino mediante una vendita all'asta di diritti di transito sottoposti a contingentamento.

5.1.4 Diritto del trasporto di merci e legislazione sui binari di raccordo

La competenza della Confederazione in materia di regolamentazione dei trasporti di merci delle ferrovie e delle compagnie di navigazione risulta da un lato dall'articolo 87 della Costituzione federale, in virtù del quale la legislazione sui trasporti ferroviari, sulle filovie, sulla navigazione nonché sull'aviazione e l'aeronautica compete alla Confederazione, dall'altro dall'articolo 122 della Costituzione federale, in virtù del quale la legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione.

La competenza della Confederazione in materia di regolamentazione dei binari di raccordo risulta altresì dagli articoli 87 e 122 della Costituzione federale menzionati sopra; inoltre dagli articoli 26 (garanzia della proprietà) e 36 (esigenza di una base legale per la restrizione di diritti fondamentali) della Costituzione federale.

5.1.5 Diritto della responsabilità in ambito ferroviario

La competenza della Confederazione in materia di regolamentazione del diritto della responsabilità civile delle ferrovie risulta dagli articoli 87 e 122 della Costituzione federale (cfr. *supra*, n. 5.1.4).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il pacchetto di misure proposto con la legge sul trasferimento del traffico merci è realizzabile soltanto in caso di compatibilità con tutti gli impegni internazionali della Svizzera. Pertanto l'introduzione di una borsa del traffico alpino non è possibile direttamente con la messa in vigore della legge sul trasferimento del traffico merci, ma dipende da un'armonizzazione sul piano internazionale; richiede eventualmente un adeguamento delle disposizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri. In vista della

¹⁵⁷ Cfr. *inter alios* J.F. Aubert, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, 2003, N 17 ad art 94, con rimandi.

¹⁵⁸ Cfr. Aubert, op. cit., N 21 ad art. 94, con rimandi

coordinazione necessaria per la messa in atto di tali misure, la legge sul trasferimento del traffico merci attribuisce esplicitamente al Consiglio federale una competenza di concludere accordi con altri Stati. Le disposizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri coprono la continuazione della promozione del traffico combinato.

5.3 Forma dell'atto

L'oggetto principale del presente messaggio è la legge sul trasferimento del traffico merci. In quanto legge federale è sottoposta al referendum facoltativa (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.): in tal modo è garantita la partecipazione del popolo tramite gli strumenti della democrazia diretta in questo settore importante.

La legge federale concernente modifiche del diritto dei trasporti è un cosiddetto atto mantello, pure sottoposto a referendum, che riunisce in un testo unico le modifiche di più atti normativi di pari livello che disciplinano settori diversi. Tra le finalità dei disegni contenuti nell'atto mantello – revisione parziale della legge sulle ferrovie e della legge sui binari di raccordo come pure revisione totale della legge sul trasporto di merci – vi è uno stretto nesso, motivo per cui l'atto mantello può esplicitare il suo effetto soltanto se tutte le modifiche proposte sono effettuate integralmente e contemporaneamente. È pertanto soddisfatta la condizione secondo cui la riunione di più modifiche di leggi in un unico atto deve rispondere a un'esigenza di funzionalità.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

In virtù dell'articolo 159 capoverso 3 della Costituzione federale, il limite di spesa qui proposto necessita l'approvazione della maggioranza delle due Camere, dato che comporta per il suo periodo di validità nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Gli aiuti finanziari e le indennità previste in relazione al presente progetto sono configurati conformemente ai principi della legge sui sussidi¹⁵⁹.

¹⁵⁹ RS 616.1

Bibliografia

Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts/Rapport de la Commission d'étude pour la révision totale du droit de la responsabilité civile, 1991; esaurito

Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Hg. Honsell H./Vogt N./Wiegand W., Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR, 3a ed., Basilea/Ginevra/Monaco 2003

Brehm Roland, Berner Kommentar, Band VI/1/3/1, Das Obligationenrecht, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Kommentar zu Art. 41–61 OR, Berna 1990

Commentaire Romand, édité par Thévenoz L./Werro F., Code des obligations I, Art. 1–529, Ginevra/Basilea/Monaco 2003

Deschenaux H./Tercier P., La responsabilité civile, 2a ed., Berna 1982

Honsell Heinrich, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 3a ed., Zurigo 2000

Keller Alfred, Haftpflicht im Privatrecht

– Volume I, 6a ed., Berna 2002

– Volume II, 2a ed., Berna 1998

Oftinger K./Stark E.W., Schweizerisches Haftpflichtrecht

– Allgemeiner Teil, Band I, 5a ed., Zurigo 1995

– Besonderer Teil, Band II/3, Übrige Gefährdungshaftungen, 4a ed., Zurigo 1991

Rey Heinz, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 3a ed., Zurigo 2003

Roberto Vito, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zurigo 2002

Stark Emil W., Probleme der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1967 II 1-192

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revisione e unificazione del diritto della responsabilità civile – Avamprogetto di legge federale (Avamprogetto Widmer/Wessner); consultabile in Internet nel sito: www.ejpd.admin.ch, seguendo il percorso: Temi > Economia > Legislazione > Responsabilità civile

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Erläuternder Bericht (s. a.; esaurito); consultabile in Internet (in francese e tedesco) nel sito: www.ejpd.admin.ch, seguendo il percorso: Temi > Economia > Legislazione > Responsabilità civile