



22.064

Messaggio sulla modifica della legge sul trasferimento del traffico merci e su un decreto federale concernente il limite di spesa per il promovimento del traffico combinato

del 30 settembre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge concernente il trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (legge sul trasferimento del traffico merci) e il decreto federale concernente il limite di spesa per il promovimento del traffico combinato accompagnato (strada viaggiante).

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

30 settembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il traffico combinato accompagnato (strada viaggiante) rappresenta un'importante misura accompagnatoria della politica di trasferimento del traffico. La Confederazione sostiene la strada viaggiante sulla base di un accordo quadro concluso con il suo gestore, in scadenza a fine 2023. Per garantirne l'esercizio successivo nel periodo 2024–2026 è previsto un limite di spesa. Dal 2027 il servizio non sarà più sostenuto e di conseguenza cesserà definitivamente. Per tale data si prevede che le offerte nel trasporto combinato non accompagnato saranno sufficientemente competitive, grazie anche al sostegno finanziario mirato nell'ambito della politica di trasferimento, e non sono pertanto attesi ritrasferimenti dalla rotaia alla strada.

Situazione iniziale

Il promovimento del trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia deve essere considerato nel contesto generale. Il Consiglio federale ha presentato le proprie proposte al riguardo il 24 novembre 2021, nel rapporto sul trasferimento del traffico 2021.

Contenuto del progetto

La Confederazione può adottare misure di promovimento del traffico merci su rotaia che permettano di raggiungere l'obiettivo del trasferimento. Il sostegno finanziario all'offerta nel trasporto combinato accompagnato (strada viaggiante, Rola) attraverso le Alpi è una misura accompagnatoria, attuata sin dall'avvio della politica di trasferimento del traffico, che fornisce un contributo significativo nel trasferimento del traffico pesante transalpino dalla strada alla rotaia. La forma di sostegno finanziario è disciplinata nella legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf) e nell'ordinanza sul trasporto di merci (OTM). Secondo le disposizioni vigenti, la strada viaggiante può essere promossa solo a titolo complementare rispetto al trasporto combinato non accompagnato (TCNA) e l'indennità per invio deve diminuire di anno in anno.

A fine 2023 scade l'accordo quadro tra la Confederazione e il gestore della strada viaggiante, RAlpin SA. Con il presente progetto vengono proposti mezzi finanziari per la Rola pari a 64 milioni di franchi per gli anni 2024–2027. In tal modo se ne assicura il servizio per altri tre anni, ossia fino alla fine del 2026. A partire dal 2027 la Confederazione non ordinerà più l'offerta della Rola, che sarà in seguito definitivamente interrotta. Nell'anno successivo alla cessazione dell'esercizio la Confederazione potrà ancora partecipare agli eventuali costi di liquidazione del gestore della Rola tramite il limite di spesa. L'attuazione della prosecuzione limitata e dell'organizzazione della Rola proposti con il presente progetto richiede una modifica della LTrasf (art. 8).

Considerati gli sviluppi sul mercato del traffico merci transalpino su rotaia, le attività mirate degli attori del settore e la prosecuzione modificata della promozione finanziaria del TCNA, il servizio della Rola potrà cessare a fine 2026 senza che si

debbano temere ritrasferimenti dalla rotaia alla strada. Entro tale data sarà possibile sviluppare offerte e capacità supplementari nel TCNA che consentiranno di trasportare gli invii finora affidati alla Rola. Inoltre, fino ad allora, il materiale rotabile attualmente in uso per quest'ultima giungerà gradualmente al termine della sua durata di vita utile.

Nella fase di «cessazione graduale» della Rola, la Confederazione potrà coprire i rischi legati all'esercizio meglio di quanto non faccia oggi. Ciò è importante in quanto è difficile valutare l'evoluzione della domanda dopo l'annuncio della cessazione di questa offerta.

Dopo l'approvazione, da parte delle Camere federali, del limite di spesa richiesto, la Confederazione, rappresentata dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT), concluderà un ulteriore accordo quadro con RAlpin SA in qualità di gestore della Rola per gli anni 2024–2027.

Una modifica della legge riguarda il TCNA. Secondo il vigente capoverso 1 dell'articolo 8 LTrasf, tale traffico deve essere promosso in primo luogo «su lunghe distanze». Il Consiglio federale individua tuttavia il massimo potenziale supplementare di trasferimento proprio sulle brevi distanze, segnatamente nel traffico transalpino interno, d'importazione e d'esportazione. La limitazione «su lunghe distanze» va pertanto stralciata. Con la modifica di legge proposta è possibile sviluppare il sostegno finanziario al TCNA in modo che le relative offerte possano accompagnare meglio, con misure mirate, anche gli effetti della cessazione della Rola.

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 1.1** **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1** **Importanza della Rola quale misura accompagnatoria della politica di trasferimento**

Il trasferimento del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia è uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti. Il 20 febbraio 1994 il Popolo e i Cantoni, con l'accettazione del cosiddetto articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale, Cost.)¹, hanno espresso la chiara volontà di trasferire il traffico merci pesante attraverso le Alpi dalla strada alla rotaia. Con la legge del 19 dicembre 2008² (LTrasf) sul trasferimento del traffico merci si è provveduto ad aggiornare la strategia di trasferimento che trae origine dall'Accordo del 21 giugno 1999³ fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri).

La strada viaggiante (Rola) è un sistema di trasporto sotto forma di traffico combinato accompagnato su rotaia, che si basa sul trasferimento tramite ferrovia di autocarri e autotreni interi, inclusa l'unità motrice e l'autista. Per il trasporto dei veicoli merci pesanti occorrono specifici carri a pianale ribassato. All'interno di impianti di carico appositamente realizzati, i veicoli vengono pesati, misurati e controllati per accertarne l'affidabilità per il trasporto di merci pericolose, prima di essere condotti a passo d'uomo sul treno Rola. Gli autisti lasciano quindi la cabina di guida e, per ragioni di sicurezza, viaggiano in una carrozza dedicata (carrozza cuccette).

Importanti vantaggi della Rola sono, ad oggi, la soppressione delle formalità doganali alle frontiere e la possibilità di aggirare il divieto di circolare in Svizzera la notte e la domenica. Il mantenimento di questo divieto rappresenta una condizione quadro fondamentale della politica dei trasporti, che fornisce tuttora un apporto importante al trasferimento del traffico. Finora la Rola ha contribuito notevolmente ad aumentare l'accettazione di tale divieto sul piano internazionale.

Il tempo di percorrenza dei treni è concepito in modo tale che l'autista, all'arrivo, avrà già assolto l'obbligo del tempo di riposo previsto per legge e potrà quindi proseguire il viaggio senza ulteriori pause. Sulla Rola è inoltre possibile trasportare merci pericolose e caricare veicoli con un peso totale fino a 44 tonnellate (invece delle 40 t massime ammesse sulle strade svizzere). Un ulteriore vantaggio, soprattutto per le imprese di spedizioni più piccole, è costituito dalla facilità di accesso e dal fatto che possono essere trasportati anche veicoli con semirimorchi non sollevabili con gru.

La prima Rola attraverso la Svizzera risale al 1968. Nell'Accordo sui trasporti terrestri (art. 36 cpv. 2) il nostro Paese si è impegnato nei confronti dell'UE a predisporre

1 RS 101
2 RS 740.1
3 RS 0.740.7

un'offerta di trasporto combinato accompagnato che fosse competitiva, in termini di qualità e prezzi, fino alla completa armonizzazione del peso massimo dei veicoli merci a 40 tonnellate. Nel 2001 l'ordinazione e l'indennizzo dell'offerta della Rola sono così divenuti una misura accompagnatoria e quindi elemento fisso della politica di trasferimento svizzera.

Inizialmente, gli operatori della Rola Hupac SA e RAlpin SA offrivano collegamenti tra Friburgo in Brisgovia (Germania) e Novara (Italia) lungo l'asse del Lötschberg–Sempione, nonché diversi collegamenti lungo l'asse del San Gottardo. Nel 2005, grazie alla Rola, sulle strade transalpine svizzere si sono registrati per la prima volta oltre 100 000 transiti di autocarri in meno su base annua.

Nel 2009 la Svizzera ha indetto un bando di gara internazionale per l'esercizio della Rola per gli anni 2012–2018, in seguito al quale la Confederazione ha avviato trattative con RAlpin SA, unico offerente. Dal 2012 quest'ultima, in aggiunta al suo collegamento Friburgo in Brisgovia–Novara lungo l'asse del Lötschberg–Sempione, ha rilevato da Hupac SA anche il collegamento Basilea–Lugano lungo l'asse del San Gottardo. Nel 2015 la Rola ha segnato un record assoluto con oltre 110 000 veicoli caricati. Allo scadere dell'accordo quadro dell'epoca, l'offerta sull'asse del San Gottardo è stata sospesa, per fine 2018, a causa della scarsa efficienza dei sussidi, dovuta alla domanda ridotta e agli elevati costi di produzione.

L'accordo quadro vigente copre il periodo dal 2019 alla fine del 2023. Con esso, l'indennità annuale a favore della Rola è stata ridotta da più di 30 milioni di franchi a un massimo di 23 milioni. Poiché i volumi di traffico nel periodo 2019–2021 sono rimasti nettamente inferiori a quelli originariamente previsti di 100 000 veicoli, anche le indennità – che vengono corrisposte in base alla prestazione effettivamente realizzata – si sono mantenute ampiamente al di sotto delle previsioni: nel 2019 sono stati corrisposti 20 milioni di franchi per gli 86 600 veicoli trasportati sulla Rola. Nel 2020 il numero di veicoli caricati è sceso a quota 56 000 per effetto della crisi COVID-19. Quest'ultima ha influenzato anche le cifre del 2021, durante il quale però il numero di veicoli caricati è comunque salito a 68 600. Le indennità nel 2020 e 2021 sono state rispettivamente di 17 e di 20 milioni di franchi. Nell'ambito delle misure di sostegno ai trasporti pubblici e al traffico merci su rotaia, approvato per compensare le ripercussioni finanziarie della pandemia di COVID-19, nel 2020 e 2021 la Confederazione ha sostenuto RAlpin SA con ulteriori mezzi: il contributo di sostegno specifico COVID-19 è stato pari a 10 milioni nel 2020 e a circa 3 milioni nel 2021. La Rola è stata particolarmente colpita dalla crisi COVID-19, in quanto le regole del distanziamento sociale e successivamente l'obbligo di certificato vaccinale per gli autisti nelle carrozze di accompagnamento hanno causato forti restrizioni e la riduzione del numero di veicoli per treno. Senza tale aiuto la società avrebbe dovuto cessare il servizio Rola.

1.1.2 Finanziamento della Rola

L'offerta della Rola può essere finanziata mediante indennità d'esercizio versate al suo gestore. Sulla base delle disposizioni della LTrasf, la Confederazione può adottare misure di promovimento per il raggiungimento dell'obiettivo di trasferimento (art. 8

LTrasf). La Rola è promossa solo a titolo complementare (art. 8 cpv. 3 LTrasf) rispetto al TCNA. L'erogazione dei contributi d'esercizio è disciplinata dettagliatamente agli articoli 15–18 dell'ordinanza del 25 maggio 2016⁴ sul trasporto di merci (OTM). Secondo l'articolo 15 capoverso 5 OTM, per la procedura di ordinazione relativa al trasporto di autocarri accompagnati può essere stabilito un periodo di più anni.

Contemporaneamente alla LTrasf, con il decreto federale del 3 dicembre 2008⁵ concernente il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi, sono stati approvati 1600 milioni di franchi per il traffico merci transalpino su rotaia per gli anni 2011–2018. Su tale limite di spesa si è intervenuti per due volte: con il messaggio del 29 novembre 2013⁶, prorogandone di cinque anni la durata fino alla fine del 2023 e innalzandolo a 1675 milioni di franchi, e con il messaggio del 13 novembre 2019⁷, prorogandolo di altri tre anni fino al 2026 e innalzandolo di 90 milioni di franchi.

Con il decreto federale del 3 giugno 2020⁸ che aumenta e proroga il limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia attraverso le Alpi, il Parlamento ha approvato una proroga del promovimento per il TCNA fino alla fine del 2030 e un innalzamento dell'importo a 2060 milioni di franchi.

Il promovimento della Rola a partire dal 2019 era espressamente escluso dalle proroghe e dagli adattamenti del limite di spesa, in quanto al momento dei dibattiti parlamentari il suo futuro orientamento era ancora incerto.

1.1.3 Futuro della Rola dopo il 2023

Con il suo rapporto sul trasferimento del traffico 2021 del 24 novembre 2021⁹, il nostro Consiglio ha realizzato un'analisi globale della Rola, giungendo alla conclusione che proseguirne l'offerta risulta opportuno e necessario dal punto di vista della politica di trasferimento.

Secondo la valutazione del gestore, gran parte del materiale rotabile attualmente in uso per la Rola potrebbe continuare a essere impiegato fino alla fine del 2026 senza grossi investimenti supplementari, e a quel punto avrà quasi raggiunto la fine della sua vita utile.

Le condizioni di mercato nel traffico merci su rotaia lungo il corridoio nord-sud miglioreranno gradualmente da qui al 2026. Con l'entrata in servizio della galleria di base del Ceneri e del corridoio di 4 metri, da dicembre 2020 anche sull'asse del San Gottardo è possibile trasportare su rotaia semirimorchi alti, segmento di veicoli che da allora ha altresì registrato un elevato tasso di crescita.

⁴ RS 742.411

⁵ FF 2009 7213

⁶ FF 2014 151

⁷ FF 2019 6977

⁸ FF 2020 5751

⁹ Il rapporto può essere consultato sul sito www.uft.admin.ch > Pubblicazioni > Rapporti e studi > Trasferimento.

Gran parte dei semirimorchi attualmente affidati alla Rola non può essere trasportata mediante TCNA. Un passaggio ai semirimorchi sollevabili con gru è un presupposto importante per il passaggio al TCNA. In futuro, comunque, è probabile che si accenterà la tendenza ad acquistare modelli dotati di blocchi d'angolo per le operazioni di gruaggio, affinché possano essere usati in maniera flessibile anche nel TCNA. Con il postulato 22.3001 «Potenziare il trasferimento attraverso l'impiego di semirimorchi sollevabili con gru» il nostro Consiglio è stato incaricato di esaminare se e come è possibile potenziare ulteriormente il trasferimento del traffico mediante una limitazione dei semirimorchi non sollevabili con gru, in vista soprattutto della cessazione della Rola. Nel prossimo rapporto sul trasferimento presenteremo i risultati di tale esame e, se del caso, proporremo misure mirate a velocizzare la dotazione con contenitori sollevabili con gru. In tal modo potranno essere avviate misure corrispondenti prima della cessazione della Rola, a fine 2026.

Inoltre, si affermano sempre più anche tecniche di trasbordo alternative nel TCNA, che non presuppongono l'impiego di semirimorchi sollevabili con gru (ad es. i sistemi di Cargobeamer, Modalohr e NIKRASA). Attualmente sull'asse nord-sud attraverso la Svizzera sono pianificati impianti di trasbordo TC che puntano sul carico orizzontale invece che sul trasbordo con gru e che dovrebbero poter essere realizzati nel corso del decennio. Di conseguenza, nel TCNA possono essere proposte anche offerte per il trasporto di semirimorchi non sollevabili con gru. Secondo l'articolo 8 della legge del 25 settembre 2015¹⁰ sul trasporto di merci, la Confederazione partecipa ai costi d'investimento anche per impianti di trasbordo TC di questo tipo.

Poco a poco, gran parte degli invii attualmente trasportati con la Rola potrebbe pertanto essere assorbita dal TCNA, riducendo il rischio di un ritorno alla strada.

Una cessazione dell'offerta complessiva della Rola già dal 2024 comporterebbe invece un rischio maggiore che gran parte degli invii trasportati con la Rola sia ritrasferita direttamente alla strada. Nel suo rapporto «Evaluation der Rollenden Landstrasse» (valutazione della strada viaggiante, in tedesco e riassunto in italiano) del 9 gennaio 2018¹¹, il Controllo federale delle finanze (CDF) sostiene che ritornerebbero alla strada circa tre quarti dei trasporti Rola.

Nel contempo il nostro Consiglio constata che un sostanziale ampliamento dell'offerta della Rola non sosterebbe in maniera sostenibile il trasferimento del traffico pesante dalla strada alla rotaia. Inoltre richiederebbe costi d'investimento elevati, con tutti i rischi che ne conseguono, senza la prospettiva che l'esercizio della Rola sia finanziariamente autonomo e non richieda indennità d'esercizio.

¹⁰ RS 742.41

¹¹ Il rapporto e il riassunto possono essere consultati sul sito www.cdf.admin.ch > Pubblicazioni > Sicurezza e ambiente > Trasporti e ambiente > Archivio Trasporti e ambiente > Strada viaggiante.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Nel rapporto sul trasferimento del traffico 2019 il nostro Consiglio aveva annunciato di voler presentare un'analisi globale della Rola e della sua continuazione dopo il 2023 al più tardi con il rapporto 2021.

Ha esaminato la questione della prosecuzione della Rola in maniera approfondita e alla luce di diverse alternative, chiedendosi innanzitutto se proseguire il suo esercizio a più lungo termine e con un sostanziale ampliamento dell'offerta rispetto a oggi (fino a 200 000 posti di carico rispetto agli attuali 100 000 ca.).

Una prosecuzione della Rola richiederebbe considerevoli investimenti in nuovo materiale rotabile. Ciò vale sia per i carri a pianale ribassato per il trasporto di autocarri sia per le carrozze di accompagnamento per il trasporto degli autisti. Sarebbero inoltre indispensabili investimenti in nuovi impianti di carico, soprattutto nel caso di un ampliamento dell'offerta sull'asse del San Gottardo, ma anche se l'offerta sull'asse del Lötschberg–Sempione dovesse continuare al livello attuale. Ciò implica la ricerca, rivelatasi molto difficoltosa e impegnativa in termini di tempo, di nuove sedi per gli impianti di carico in Germania e Italia, e l'attuazione comporterebbe rischi molto elevati. La prosecuzione a lungo termine dell'attuale offerta richiederebbe nel complesso investimenti stimati a 200 milioni di franchi. Un ampliamento dell'offerta con impianti di carico che renderebbero possibile anche un'offerta sull'asse del San Gottardo presuppone invece investimenti attorno ai 350 milioni di franchi.

Inoltre i piani aziendali elaborati per queste offerte da RAlpin SA, gestore della Rola, indicano che l'esercizio non sarebbe finanziariamente autonomo neppure se la Confederazione si facesse carico dei costi d'investimento e che sarebbero ancora necessarie indennità d'esercizio, seppur più basse. Sussistono poi dubbi sul fatto che in una prospettiva di più lungo termine possa esistere una domanda sufficiente per l'offerta della Rola.

I proprietari dell'attuale gestore (FFS SA, BLS SA e Hupac SA) appaiono dunque poco propensi a sostenere rischi finanziari e a effettuare cospicui investimenti nell'esercizio a lungo termine della Rola.

Nel complesso, dal punto di vista della politica finanziaria e di trasferimento del traffico il rapporto tra le opportunità e i rischi risulta sproporzionato. La prosecuzione a lungo termine della Rola con un effetto di trasferimento solo limitato e poco sostenibile non è proporzionata.

Il nostro Consiglio ha esaminato anche la cessazione della Rola a fine 2023, ritenendola un'opzione non praticabile in quanto comporterebbe ritrasferimenti immediati dalla rotaia alla strada. Stando al rapporto di valutazione della strada viaggiante del CDF, ritornerebbero infatti alla strada circa tre quarti dei trasporti Rola. Ciò sarebbe quindi in evidente contraddizione con il mandato costituzionale sancito dall'articolo sulla protezione delle Alpi. RAlpin SA, in qualità di attuale gestore della Rola, ne auspica una prosecuzione fino al 2028, poiché consentirebbe di sfruttare il materiale rotabile fino al termine della sua durata di vita utile e di ridurre al minimo i costi di liquidazione.

Tenuto conto delle possibili alternative alla prosecuzione della Rola, il nostro Consiglio ritiene che il sostegno finanziario a favore di un'offerta della Rola limitata al 2026

rappresenti la variante più vantaggiosa. Essa permette infatti di tenere adeguatamente conto degli aspetti di politica finanziaria e di trasferimento del traffico.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹² sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹³ sul programma di legislatura 2019–2023.

L'esigenza di un limite di spesa per il trasporto combinato accompagnato non poteva essere prevista al momento della redazione del programma di legislatura 2019–2023 ed è stata esaminata in maniera approfondita solo con l'elaborazione del rapporto sul trasferimento del traffico 2021 adottato dal nostro Consiglio il 24 novembre 2021.

1.4 Interventi parlamentari

Il presente progetto non è stato redatto in risposta ad alcun intervento parlamentare.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

La procedura di consultazione in merito alla modifica della legge sul trasferimento del traffico merci e al decreto federale concernente il limite di spesa per il promoviamento del traffico combinato si è svolta dal 24 novembre 2021 al 1° aprile 2022. Contrariamente alla soluzione proposta con il presente messaggio, nel progetto posto in consultazione era prevista la prosecuzione della Rola fino al 2028. Sono stati invitati ad esprimersi in merito i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia nonché altri ambienti interessati. In totale sono pervenuti 57 pareri. Il rapporto esplicativo integrale può essere consultato in Internet¹⁴. La maggior parte dei partecipanti ha accolto favorevolmente gli obiettivi fissati con il progetto. Alcuni sono contrari e richiedono la cessazione immediata della Rola a fine 2023, mentre altri chiedono di continuarne il servizio anche dopo il 2028.

¹² FF 2020 1565

¹³ FF 2020 5751

¹⁴ Il rapporto esplicativo può essere consultato sul sito www.admin.ch > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DATEC.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Con la modifica dei capoversi 2 e 3 dell'articolo 8 LTrasf il nostro Consiglio propone la creazione della base legale per una prosecuzione, a tempo determinato, della Rola. La modifica prevede di applicare soltanto al TCNA la disposizione in base alla quale l'importo dell'indennità media per invio trasportato deve ridursi di anno in anno (cpv. 2) e lo stralcio della limitazione secondo la quale la Rola può essere promossa solo a titolo complementare rispetto al TCNA (cpv. 3).

Con il progetto il nostro Collegio propone inoltre un decreto federale che riguarda esclusivamente la Rola. I mezzi richiesti, pari a 64 milioni di franchi per il periodo 2024–2027, ne garantiranno l'esercizio dal 2024 a fine 2026. La Confederazione dovrà inoltre avere la possibilità, nell'anno successivo alla cessazione dell'esercizio, di partecipare ai costi di liquidazione in capo al gestore della Rola. Per gli anni 2024–2026 sono previste indennità d'esercizio di circa 20 milioni di franchi l'anno, mentre i costi da sostenere nel 2027 per la liquidazione della società, la rottamazione delle carrozze di accompagnamento e il dispendio per la rescissione dei contratti ancora in corso (diritto di utilizzo dell'impianto di carico di Friburgo in Brisgovia) sono stimati dalla RAlpin SA a poco meno di quattro milioni di franchi. Per motivi inerenti al diritto dei sussidi la RAlpin SA non può conseguire utili sufficienti da impiegare poi per la liquidazione, una volta cessato l'esercizio della Rola a fine 2026.

Negli anni fino al 2026 ci sarà probabilmente una riduzione graduale dell'offerta. All'annuncio della cessazione dell'offerta Rola sarà da prevedere un calo della domanda. Gli attuali clienti della Rola valuteranno trasporti alternativi ed effettueranno gli investimenti necessari a tal fine (ad es. acquistando semirimorchi sollevabili con gru). Nonostante l'attesa diminuzione del traffico, in questa fase non sarà possibile ridurre i fondi stanziati a causa degli elevati costi fissi associati all'offerta.

Dopo l'approvazione, da parte delle Camere federali, del limite di spesa richiesto, la Confederazione concluderà un ulteriore accordo quadro con RAlpin SA in qualità di gestore della Rola per gli anni 2024–2027.

Con il limite di spesa richiesto, per i volumi pronosticati per gli anni 2024–2026 si ottiene un'indennità media pari a circa 225 franchi per posto di carico offerto. L'indennità per invio effettivamente trasportato ammonterebbe a circa 275–300 franchi.

Nel luglio 2015 la Confederazione ha disposto contributi d'investimento a favore dell'ampliamento dell'impianto di carico per il trasporto combinato accompagnato a Friburgo in Brisgovia. La RAlpin SA ha già rimborsato i prestiti concessi. Con la cessazione dell'esercizio della Rola, la Confederazione rinuncia alla restituzione proporzionale dei contributi a fondo perso, quale prevista all'articolo 14 OTM, essendo essa stessa responsabile dell'interruzione dell'offerta.

Nel messaggio dell'8 giugno 2007¹⁵ concernente il progetto di legislazione sul traffico merci il nostro Consiglio spiegava che per «traffico transalpino» si intende tutto il

¹⁵ FF 2007 4027

traffico – ovvero quello di transito, di importazione e di esportazione e il traffico interno – che attraversa i valichi delle regioni alpine. Ciò in continuità con l'interpretazione della legge dell'8 ottobre 1999¹⁶ sul trasferimento del traffico, di validità limitata nel tempo e precedente alla LTrasf, e nel rispetto del principio di non discriminazione di cui all'Accordo sui trasporti terrestri.

Nell'ambito del rapporto sul trasferimento del traffico 2021 il nostro Collegio ha analizzato le regioni di provenienza e di destinazione del traffico merci transalpino, rilevando che in molte il potenziale di trasferimento è esaurito. Nel prossimo rapporto sul trasferimento presenteremo pertanto proposte concrete di modalità e mezzi per un migliore sfruttamento dei diversi potenziali regionali. Per poterli sfruttare in maniera adeguata sotto il profilo economico ed ecologico è necessario predisporre il quadro legale per la promozione del TCNA, stralciando il concetto di «su lunghe distanze», indeterminato e pertanto soggetto a molteplici interpretazioni.

Con il presente progetto il nostro Collegio propone pertanto una modifica del capoverso 1 dell'articolo 8 LTrasf, in modo che non sia più promosso espressamente in primo luogo il TCNA «su lunghe distanze». Il nostro Consiglio riconosce infatti il massimo potenziale supplementare di trasferimento proprio nel traffico transalpino interno, d'importazione e d'esportazione, ovvero in quel traffico svolto sulle brevi distanze. La limitazione «su lunghe distanze» va pertanto stralciata. L'obiettivo è creare, mediante la promozione mirata su brevi distanze, offerte supplementari nel TCNA che costituiscano un'alternativa interessante per i restanti trasporti stradali e gli attuali utenti della Rola.

La mozione della CTT-N del 1° febbraio 2022 (22.3013 «Rafforzare l'attrattiva e la competitività del corridoio per il trasporto di merci attraverso la Svizzera») chiede un adeguamento in questo senso, incaricando il nostro Consiglio di adeguare la promozione del trasporto combinato transalpino in modo tale che sia possibile promuovere maggiormente i nuovi trasporti e le regioni attualmente caratterizzate da una bassa quota di mercato della ferrovia, ma che dispongono di un elevato potenziale di trasferimento. Stralciando «su lunghe distanze» si compie un primo passo in questa direzione. La promozione di nuovi trasporti richiesta nella suddetta mozione e il fabbisogno finanziario connesso a un nuovo orientamento della promozione non sono invece oggetto del presente progetto e saranno sottoposti alle vostre Camere solo a conclusione di una procedura di consultazione in merito agli adeguamenti necessari allo scopo.

3.2 Attuazione

Le modifiche di legge e il decreto federale presentati nell'ambito del presente progetto sono esaustivi e non comportano nessun adeguamento di ordinanze esecutive.

¹⁶ RU 2000 2864

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Contenuto del decreto federale

Con il decreto federale in oggetto, il nostro Consiglio propone un limite di spesa per gli anni 2024–2027 pari a 64 milioni di franchi per il promovimento del traffico combinato accompagnato (strada viaggiante) negli anni 2024–2026 e per la partecipazione della Confederazione ai costi di liquidazione della strada viaggiante nell'anno successivo alla cessazione del suo esercizio (*art. 1*).

Nel decreto federale sono riportate le stime concernenti il rincaro utilizzate per il calcolo del limite di spesa (*art. 2*). Le stime si basano sullo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo del dicembre 2021. I crediti a preventivo annuali sono adeguati al rincaro ipotizzato.

Con i valori pronosticati l'indennità per invio effettivamente trasportato ammonterebbe mediamente a circa 275–300 franchi.

4.2 Legge del 19 dicembre 2008 sul trasferimento del traffico merci

L'*articolo 8* disciplina il promovimento del trasporto di merci per ferrovia a sostegno del trasferimento del traffico pesante attraverso le Alpi. Per il raggiungimento dell'obiettivo di trasferimento, la Confederazione può adottare misure di promovimento (cpv. 1). Secondo la disposizione vigente, l'importo dell'indennità media per invio trasportato deve ridursi di anno in anno (cpv. 2). Inoltre, il traffico combinato accompagnato (strada viaggiante) può essere promosso solo a titolo complementare rispetto al traffico combinato non accompagnato (cpv. 3).

La prosecuzione limitata della Rola non può essere attuata con il vigente articolo 8 LTrasf. Si propongono pertanto le seguenti modifiche della disposizione.

Cpv. 1

Il primo e il terzo periodo del capoverso 1 restano invariati. Secondo il secondo periodo è promosso in primo luogo il traffico combinato non accompagnato. L'attuale formulazione «su lunghe distanze» deve essere stralciata in quanto il potenziale di trasferimento supplementare su brevi distanze (ad es. trasporti dalla Svizzera settentrionale al Ticino) risulta superiore a quello su lunghe distanze (ad es. dai porti del Mare del Nord all'Italia settentrionale) sia oggi che nei prossimi anni.

Cpv. 2

La disposizione secondo cui l'importo dell'indennità media per invio trasportato deve ridursi di anno in anno si applica ora soltanto al traffico combinato non accompagnato. La Rola è disciplinata separatamente nei capoversi 3 e 4.

Cpv. 3

L'attuale capoverso 3 stabilisce che la strada viaggiante può essere promossa solo a titolo complementare rispetto al traffico combinato non accompagnato. Alla luce dell'orientamento proposto della Rola, in questo capoverso è indicato esplicitamente che la Rola può essere promossa al massimo fino a fine 2026. L'espressione «a titolo complementare» è stralciata, in quanto nella fase di cessazione graduale della Rola l'ammontare delle indennità non potrà più essere qualificato come complementare rispetto al TCNA.

Cpv. 4

Con l'emanazione della LTrasf e del relativo articolo sul promovimento, non era stata presa in considerazione la liquidazione ormai imminente. In parte la Rola costituisce anche un'«offerta politica» che assicura le condizioni quadro della politica dei trasporti (divieto di circolare la notte e la domenica secondo l'art. 15 dell'Accordo sui trasporti terrestri). È dunque legittimo prevedere la possibilità, con questo capoverso, che la Confederazione partecipi ai costi di liquidazione del gestore nell'anno successivo alla cessazione dell'esercizio.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La prosecuzione a tempo determinato dei contributi d'esercizio a favore della Rola comporterà per non oltre tre anni un aggravio delle finanze federali pari a circa 20 milioni di franchi all'anno e un contributo di liquidazione di circa 4 milioni di franchi. L'importo sarà quindi leggermente inferiore rispetto alle spese annuali pianificate fino alla fine del 2023. Essendo destinate al trasporto combinato, le spese saranno contabilizzate come in passato a carico del finanziamento speciale per il traffico stradale.

Per la prosecuzione delle indennità d'esercizio a favore della Rola non occorre alcun aumento dell'effettivo del personale.

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

Il presente progetto non ha ripercussioni finanziarie per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna, in quanto le indennità d'esercizio sono finanziate dalla sola Confederazione.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Il rafforzamento globale del traffico merci su rotaia può determinare un miglioramento dello svolgimento dei trasporti in tutti i settori economici. Il trasferimento del traffico merci pesante può contribuire a ridimensionare la problematica delle code

sugli importanti assi nord-sud del traffico stradale attraverso la Svizzera. Un mercato del traffico merci ferroviario rafforzato offre opzioni di scelta a tutti i trasportatori. Per le imprese di trasporto ferroviario che forniscono le prestazioni, dall'esercizio della Rola dipende un volume fino al 30 per cento del fatturato. Una sua sostituzione nel breve periodo non è attuabile.

5.4 Ripercussioni sull'ambiente

La prosecuzione limitata della Rola assicura che il traffico merci su rotaia possa mantenere il suo impatto positivo sull'ambiente e sul clima. Lungo gli assi di traffico stradale nord-sud sarà infatti possibile evitare emissioni ambientali e acustiche. Il periodo transitorio garantisce che dopo la cessazione della Rola i trasporti continueranno a svolgersi, per quanto possibile, su rotaia.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le modifiche di legge proposte si fondano sulle rispettive disposizioni della Costituzione federale (Cost.) in materia di competenze. La competenza dell'Assemblea federale per questa decisione in materia di crediti deriva dall'articolo 167 Cost. Secondo l'articolo 84 capoverso 2 Cost. il traffico transalpino per il trasporto di merci attraverso la Svizzera avviene tramite ferrovia. Il Parlamento disciplina la rispettiva esecuzione per il settore ferroviario nella LTrasf. La protezione della regione alpina è garantita se si include qualsiasi traffico che la interessa, e non solo il traffico merci di transito¹⁷.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il tema della continuazione del promovimento del trasporto combinato è affrontato nell'Accordo sui trasporti terrestri.

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002¹⁸ sul Parlamento, per il decreto di stanziamento in oggetto è prevista la forma del decreto federale semplice non sottoposto a referendum.

¹⁷ Lendi/Vogel, St. Galler Kommentar, commento all'art. 84 Cost., n. marg. 8.

¹⁸ RS 171.10

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, i limiti di spesa implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere. L'articolo 1 del decreto federale in oggetto comporterà per non oltre quattro anni spese pari a circa 20 milioni di franchi l'anno (in totale 64 mio. fr.). Il limite di spesa sottostà pertanto al freno delle spese.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

I mezzi finanziari per il promovimento del trasporto combinato attraverso le Alpi si configurano come sussidi. Con le disposizioni proposte si assicura il rispetto delle disposizioni della legge del 5 ottobre 1990¹⁹ sui sussidi. Con la Rola è trasportata su rotaia anche massa improduttiva (autocarri e autoarticolati nonché le carrozze di accompagnamento). A questo svantaggio il nostro Consiglio ha già fatto riferimento nel suo messaggio dell'8 giugno 2007²⁰ concernente il progetto di legislazione sul traffico merci. Il finanziamento della Rola è meno efficiente ed efficace di quello del TCNA. Sin dalla sua introduzione, tuttavia, la Rola costituiva in parte un'«offerta politica» a garanzia delle condizioni quadro della politica dei trasporti (ad es. divieto di circolare la notte e la domenica).

La Confederazione ha tutto l'interesse a continuare a promuovere il trasporto combinato accompagnato attraverso le Alpi (strada viaggiante), in modo da evitare un ritrasferimento di grande portata del traffico merci dalla rotaia alla strada. Il sussidio serve al raggiungimento degli obiettivi secondo l'articolo 84 Cost. e l'articolo 3 LTrasf.

I Cantoni non potrebbero adempiere meglio della Confederazione il compito: la ripartizione dei compiti e degli oneri non risulterebbe più efficiente. Il promovimento della Rola contribuisce a ridurre i viaggi su strada attraverso le Alpi. La procedura scelta per il versamento dei contributi d'esercizio è efficiente.

¹⁹ RS 616.1

²⁰ FF 2007 3997, in particolare 4455

