

ad 05.028

**Messaggio  
concernente la seconda fase della Riforma  
delle ferrovie 2**

del 20 ottobre 2010

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla seconda fase della Riforma delle ferrovie 2.

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

1998 P 98.3531 Trasferimento a terzi delle funzioni di pertinenza statale delle FFS (Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN 98.047)

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

20 ottobre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Nel 2005, il Parlamento ha rinviato il progetto concernente la Riforma delle ferrovie 2 al Consiglio federale con l'incarico di suddividerlo in singoli pacchetti e di ripresentarlo alle Camere. Obiettivo del presente progetto è migliorare l'interoperabilità delle ferrovie e la certezza del diritto nella procedura di messa a concorso nel traffico viaggiatori regionale, rafforzare la sorveglianza del mercato (Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria) e regolamentare il finanziamento dei costi di mantenimento dei servizi di difesa.*

### **La riforma delle ferrovie incrementa gradualmente l'efficienza dei trasporti pubblici**

*La riforma delle ferrovie è un processo in corso dagli anni Novanta. Il Consiglio federale esegue le varie fasi della riforma su mandato del Parlamento. Nel 2005 la Riforma delle ferrovie 2 è stata rinviata dal Parlamento con l'incarico di suddividere e rielaborare il progetto in diverse parti.*

*Il primo pacchetto comprendeva la revisione degli atti normativi sui trasporti pubblici e gli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubbliche. Con il presente progetto viene presentato il secondo pacchetto, incentrato sull'interoperabilità, sul rafforzamento del ruolo della Commissione di arbitrato in materia ferroviaria e sul finanziamento dei servizi di difesa. Occupandosi delle messe a concorso nel traffico viaggiatori regionale su strada, esso dà inoltre seguito a un incarico della Commissione dei trasporti del Consiglio nazionale.*

*Altri pacchetti, non ancora presentati, sono dedicati al finanziamento della rete ferroviaria svizzera e alla regolamentazione dell'assegnazione dei tracciati.*

### **Coordinamento con le riforme delle ferrovie dell'Unione europea**

*Dalla conclusione dell'accordo sui trasporti terrestri (1999), l'Unione europea (UE) ha proceduto con le sue riforme nel traffico ferroviario. Mentre in Svizzera la situazione giuridica nel settore del traffico ferroviario è rimasta sostanzialmente immutata, dopo la conclusione dell'accordo sui trasporti terrestri, l'UE ha già deciso l'esecuzione di tre importanti fasi di riforma, denominate pacchetti ferroviari. Nell'ambito dei lavori del «Comitato misto dell'accordo sui trasporti terrestri Comunità/Svizzera» (previsto dall'accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e l'UE), la Svizzera ha dichiarato nel 2002 di voler recepire i primi due pacchetti ferroviari dell'UE nella propria legislazione. Con l'attuazione delle norme legislative previste dal presente progetto nei settori dell'interoperabilità e della sicurezza, viene realizzato un primo passo in questa direzione.*

### **Chiara regolamentazione delle messe a concorso nel traffico viaggiatori regionale**

*Con la revisione della legge sulle ferrovie (1996) è stata introdotta la possibilità di effettuare delle procedure di messa a concorso nel traffico viaggiatori regionale. Tale strumento è stato impiegato in misura differente nei vari settori: in quello degli*

---

*autobus sono stati organizzati con successo oltre 30 bandi pubblici. Complessivamente è così stato possibile incrementare l'efficienza dei fondi impiegati. Nel settore ferroviario, per contro, si è svolta una sola gara pubblica, che ha peraltro comportato difficoltà non indifferenti e che non è stata portata termine.*

*A tutt'oggi, tali gare non sono disciplinate a livello di legge federale e questa situazione va cambiata. I bandi pubblici nel settore degli autobus, ben funzionanti, vengono da ora in poi disciplinati a livello di legge. Nella definizione delle nuove norme si è tenuto conto delle esperienze raccolte negli ultimi anni. Anche nel settore ferroviario, per quanto attiene al traffico viaggiatori, possono essere organizzati bandi pubblici. Si rinuncia tuttavia a precisare le disposizioni in materia. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale ha sottolineato nel suo mandato al Consiglio federale che soltanto il settore degli autobus deve essere regolamentato per legge. Complessivamente risulterà rafforzata la certezza giuridica nelle messe a concorso.*

### **Maggiori competenze alla Commissione di arbitrato in materia ferroviaria**

*La Commissione di arbitrato in materia ferroviaria (CAF) decide oggi circa le controversie sulla concessione dell'accesso alla rete e la definizione del prezzo dei tracciati. Di conseguenza, essa viene attivata soltanto su richiesta e una sorveglianza attiva della concorrenza le è preclusa. Per evitare qualsiasi discriminazione per quanto concerne l'accesso alla rete, la CAF deve essere in grado di avviare inchieste d'ufficio, prendere decisioni e infliggere sanzioni.*

### **Contributo dei gestori dell'infrastruttura ai costi di mantenimento dei servizi di difesa**

*Già oggi gli interventi nel settore ferroviario da parte dei servizi di difesa pubblici (vigili del fuoco e servizi d'intervento in caso di incidenti con prodotti chimici) vengono finanziati dai gestori dell'infrastruttura. In futuro i gestori dell'infrastruttura saranno chiamati a partecipare anche ai costi di mantenimento (costi d'investimento e d'esercizio) dei servizi di difesa dei Cantoni. Il presente progetto istituisce le basi legali necessarie.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>824</b>
<b>Abbreviazioni e termini</b>	<b>829</b>
<b>1 Linee guida del progetto</b>	<b>832</b>
1.1 Situazione iniziale	832
1.1.1 La riforma delle ferrovie in Svizzera quale processo per l'incremento dell'efficienza	832
1.1.2 Integrazione nella politica dei trasporti	833
1.1.3 Evoluzione a livello europeo e attuazione dei pacchetti ferroviari dell'UE in Svizzera	834
1.2 Obiettivi del progetto	835
1.3 Gli elementi della fase di riforma	836
1.3.1 Rafforzare l'interoperabilità e la sicurezza delle ferrovie	836
1.3.1.1 Situazione iniziale	836
1.3.1.2 Possibili soluzioni esaminate	837
1.3.1.2.1 Servizi di valutazione della conformità pubblici o privati	838
1.3.1.2.2 Limitazione o estensione di tratte interoperabili	838
1.3.1.3 Regolamentazione proposta	839
1.3.1.3.1 Ripresa delle specifiche tecniche, introduzione di servizi di valutazione della conformità e autorizzazioni d'esercizio richieste per sottosistemi strutturali	839
1.3.1.3.2 Tratte interoperabili	840
1.3.1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	841
1.3.1.5 Armonizzazione di compiti e finanze	841
1.3.2 Chiara regolamentazione delle procedure di messa a concorso nel traffico viaggiatori regionale	841
1.3.2.1 Situazione iniziale	842
1.3.2.2 Soluzioni esaminate	844
1.3.2.3 Il nuovo disciplinamento proposto	845
1.3.2.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	848
1.3.2.5 Armonizzazione di compiti e finanze	849
1.3.3 Rafforzamento del ruolo della commissione di arbitrato (CAF)	850
1.3.3.1 Situazione iniziale	850
1.3.3.2 Soluzioni esaminate	851
1.3.3.3 Disciplinamento proposto: maggiori competenze alla CAF	852
1.3.3.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	853
1.3.3.5 Armonizzazione di compiti e finanze	854
1.3.4 Finanziamento dei costi di mantenimento dei servizi di difesa	854
1.3.4.1 Situazione iniziale	854
1.3.4.2 Soluzioni esaminate	855
1.3.4.3 Il nuovo disciplinamento proposto	856
1.3.4.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	857
1.3.4.5 Armonizzazione di compiti e finanze	857

1.3.5 Altri adeguamenti nell'ambito delle riforme delle ferrovie	857
1.3.5.1 Riprendere la direttiva dell'UE sulla sicurezza	858
1.3.5.2 Limite di spesa pluriennale per il traffico viaggiatori regionale	858
1.3.5.3 Disposizioni penali contenute nella LTV	859
1.3.5.4 Ordinazione di tracciati da parte di terzi	859
1.3.5.5 Inidoneità alla guida nella navigazione interna	859
1.3.5.6 Disposizioni penali contenute nella LIFT	860
1.4 Procedura di consultazione	860
1.4.1 Risultati della consultazione sugli elementi del presente progetto	861
1.4.2 Disposizioni del Consiglio federale sui passi successivi	862
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	862
1.6 Attuazione	868
1.7 Interventi parlamentari	868
<b>2 Commento alle singole modifiche di legge</b>	<b>869</b>
2.1 Legge sui disabili (LDis)	869
2.2 Legge sul Tribunale federale (LTF)	869
2.3 Legge sulle ferrovie (Lferr)	869
2.4 Legge sul trasporto di merci (LTM)	879
2.5 Legge sugli impianti a fune (LIFT)	879
2.6 Legge sul trasporto di viaggiatori (LTV)	879
2.7 Legge federale sulla navigazione interna (LNI)	889
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>891</b>
3.1 Per la Confederazione	891
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	891
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	892
3.1.3 Altre ripercussioni	894
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni	894
3.2.1 Ripercussioni finanziarie	894
3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	894
3.3 Ripercussioni per l'economia	895
3.3.1 Necessità e possibilità d'intervento statale	895
3.3.2 Ripercussioni sull'insieme dell'economia	895
3.3.3 Ripercussioni su diversi gruppi sociali	896
3.3.4 Altre soluzioni che entrano in linea di conto	897
3.4 Altre ripercussioni	898
3.4.1 Ripercussioni sull'ambiente	898
<b>4 Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>898</b>
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>898</b>
5.1 Costituzionalità	898
5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera	898

5.3 Forma dell'atto legislativo	899
5.4 Assoggettamento al freno alle spese	899
5.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi	899
<b>Legge federale sulla seconda fase della Riforma delle ferrovie 2</b> <i>(Disegno)</i>	<b>901</b>

## Abbreviazioni e termini

BLS	BLS AG, BLS SA, BLS Ltd. (ex BLS Ferrovia del Loetschberg SA)
CAF	Commissione di arbitrato in materia ferroviaria
CCL	Contratto collettivo di lavoro
COMCO	Commissione della concorrenza
Committente	Confederazione e Cantoni ordinano congiuntamente il traffico viaggiatori regionale beneficiario di indennità.
Concessione	La concessione conferisce a un'impresa di trasporto il diritto di trasportare regolarmente e professionalmente viaggiatori. Essa viene rilasciata dall'UFT di regola per 10 anni. Per le funivie la durata della concessione è di regola di 25 anni.
Convenzione in materia di aggiudicazione	Le convenzioni in materia di aggiudicazione vengono concluse soltanto per le linee che sono state messe a concorso. I committenti stipulano con un'impresa di trasporto che ha vinto una messa a concorso una convenzione in materia di aggiudicazione. Questa convenzione serve da base per la cooperazione a lungo termine e per la procedura di ordinazione. È valida per la durata dell'offerta di trasporto prevista nella documentazione relativa alla messa a concorso. La convenzione in materia di aggiudicazione, in base all'offerta inoltrata nella procedura di gara, regolamenta i dettagli delle future prestazioni (offerta, prezzo, meccanismi di adeguamento, controlling ecc.). Uno degli obiettivi principali è la configurazione agevolata della procedura di ordinazione.
Convenzione sugli obiettivi	La convenzione sugli obiettivi può essere stipulata per le linee ordinate congiuntamente dai committenti ma che <i>non</i> sono messe a concorso. Gli articoli 24–26 OITRV disciplinano lo strumento della convenzione sugli obiettivi. La convenzione di regola stabilisce singoli obiettivi dopo che i committenti, nella procedura di ordinazione, hanno rilevato una lacuna (p. es. nella qualità dell'offerta). Le imprese di trasporto si impegnano a realizzare a breve e a medio termine gli obiettivi previsti dai committenti. La convenzione sugli obiettivi può essere collegata a un sistema di bonus-malus. Se la convenzione sugli obiettivi nel settore degli autobus non è adempiuta in più punti o in un punto essenziale, i committenti mettono a concorso l'offerta di prestazioni interessata.
D	Direttiva (della CE o dell'UE)
ERA	Agenzia ferroviaria europea
FFS	Ferrovie federali svizzere
GI	Gestori dell'infrastruttura
Indennità	L'indennità è l'indennizzo dei costi non coperti di un'offerta di prestazioni ordinata nel settore dei trasporti pubblici. L'indennità versata alle imprese di trasporto è determinata sulla base dei costi non coperti risultanti da un'offerta vincolante. Dopo la procedura di ordinazione, l'importo dell'indennità per l'offerta di trasporto ordinata viene fissato in una convenzione sull'offerta di prestazioni.
ITC	Impresa che dispone di una concessione o di un'autorizzazione ai sensi degli articoli 6–8 LTV o degli articoli 5 e 9 Lferr

LCart	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza	RS 251
Lferr	Legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie	RS 742.101
LIFT	Legge del 23 giugno 2006 sugli impianti a fune	RS 743.01
LNI	Legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna	RS 747.201
LTV	Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori	RS 745.1
OARF	Ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria	RS 742.122
OITRV	Ordinanza dell'11 novembre 2009 sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori	RS 745.16
OQC	Ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità e agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale	RS 742.101.2
OTV	Ordinanza del 4 novembre 2009 sul trasporto di viaggiatori	RS 745.11
Pianificazione relativa alla messa a concorso	<p>I Cantoni allestiscono d'intesa con l'UFT una pianificazione relativa alla messa a concorso permanente che contiene le riflessioni a lungo termine dei committenti del traffico viaggiatori regionale beneficiario di indennità concernente le offerte di trasporto che devono essere messe a concorso congiuntamente. In tal modo le imprese di trasporto sanno quando devono prevedere delle messe a concorso. Su richiesta dei Cantoni, anche linee non indennizzate dalla Confederazione possono essere inserite nella pianificazione relativa alla messa a concorso, ma ciò a condizione che queste linee vengano messe a concorso in un pacchetto commissionato congiuntamente da Confederazione e Cantoni.</p> <p>La pianificazione relativa alla messa a concorso informa altresì sulle messe a concorso pianificate nel settore del trasporto viaggiatori ferroviario regionale. Grazie alla pianificazione relativa alla messa a concorso, la Confederazione influenza la messa a concorso nel trasporto viaggiatori ferroviario.</p>	
Procedura di ordinazione	<p>Confederazione e Cantone ordinano congiuntamente il traffico viaggiatori regionale beneficiario di indennità. La procedura di ordinazione viene coordinata con la procedura di allestimento dell'orario e si conclude con una convenzione sull'offerta di prestazioni. La procedura di ordinazione che si svolge ogni due anni viene applicata in diverse versioni sia per le linee messe a concorso sia per quelle non messe a concorso. Inoltre, vengono stabilite le prestazioni di trasporto e l'indennità sulla base di conti di previsione. I conti di previsione si attengono alle convenzioni sugli obiettivi o alle convenzioni in materia di aggiudicazione concluse tra i committenti e le imprese di trasporto.</p>	
SIMAP	<p>Simap.ch è la piattaforma Internet congiunta di Confederazione, Cantoni e Comuni sulle commesse pubbliche. I committenti pubblici possono pubblicare senza complicazioni su questo portale le loro messe a concorso e, all'occorrenza, la documentazione relativa. Le imprese e gli offerenti interessati possono avere una panoramica nazionale su possibili mandati e scaricare pubblicazioni e documentazioni sulle messe a concorso.</p>	

SOB	Schweizerische Südostbahn
STI	Specifiche tecniche di interoperabilità
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UTP	Unione dei trasporti pubblici

# Messaggio

## **1 Linee guida del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 La riforma delle ferrovie in Svizzera quale processo per l'incremento dell'efficienza**

La riforma delle ferrovie costituisce un elemento importante della politica dei trasporti svizzera. È un processo che mira a organizzare in modo ottimale i trasporti pubblici e in particolare i trasporti ferroviari, aumentandone l'efficienza. Il sistema si è sviluppato nel corso del tempo ed è stato progressivamente modificato dalla revisione della legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie<sup>1</sup> (1° gennaio 1996) e dalla Riforma delle ferrovie 1<sup>2</sup> (1° gennaio 1999). Questi primi passi hanno nettamente accresciuto le prestazioni dei trasporti pubblici rispetto ai costi. Il processo di riforma viene ora portato avanti con la Riforma delle ferrovie 2. Il messaggio aggiuntivo concernente la Riforma delle ferrovie 2<sup>3</sup> è stato il primo pacchetto della Riforma delle ferrovie 2, approvato dal Parlamento nella primavera del 2009.

#### **Seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 (2009) – Parte della riforma permanente**

Questo progetto è stato elaborato in adempimento del mandato parlamentare del 2005. A quest'ultimo si è aggiunto il mandato della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale del settembre 2007, che chiedeva di integrare nel prossimo pacchetto della Riforma delle ferrovie 2, ovvero nel presente progetto, le procedure di messa a concorso per gli autobus nel settore del traffico regionale viaggiatori. Il nostro Consiglio intende nel contempo utilizzare con il presente progetto la possibilità di regolamentare l'annoso problema della partecipazione delle ferrovie ai costi di mantenimento dei servizi di difesa nonché regolamentare altri temi nell'ambito della riforma delle ferrovie, ad esempio l'ordinazione dei tracciati da parte di terzi e gli obblighi del detentore del veicolo. Di conseguenza, la seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 concerne i temi seguenti:

- interoperabilità delle ferrovie;
- messa a concorso nel settore del traffico viaggiatori regionale;
- rafforzamento del ruolo della Commissione di arbitrato in materia ferroviaria;
- finanziamento dei costi di mantenimento dei servizi di difesa;
- altri adeguamenti nell'ambito della riforma delle ferrovie (tra cui disposizioni sulla sicurezza e disposizioni penali).

<sup>1</sup> RS 742.101

<sup>2</sup> FF 1997 I 809

<sup>3</sup> FF 2007 2457

## **1.1.2 Integrazione nella politica dei trasporti**

### **Trasporti pubblici: elemento importante per una piazza svizzera attrattiva**

I trasporti pubblici sono una componente importante dell'offerta di base. L'obiettivo del servizio pubblico è di soddisfare le necessità di mobilità della popolazione in maniera durevole mediante un approvvigionamento equilibrato sul piano regionale. Inoltre, una buona rete di trasporti pubblici costituisce un vantaggio importante anche per la competitività del nostro Paese a livello internazionale. Compito dello Stato è di predisporre le condizioni quadro affinché le imprese possano svilupparsi e affermarsi sul mercato.

### **I trasporti e l'economia della Svizzera sono strettamente legati all'UE**

La Svizzera è strettamente legata all'Unione europea per quanto attiene ai trasporti e all'economia. Circondato da Stati membri dell'UE, il nostro Paese svolge un ruolo fondamentale quale regione di transito negli scambi commerciali fra l'Italia e i Paesi membri dell'Europa settentrionale.

Anche gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea attestano questo stretto legame, accordi che facilitano la libera circolazione di merci, persone, servizi, prestazioni e capitali.

### **Potenziale di miglioramento del traffico ferroviario**

La politica dei trasporti svizzera mira a garantire una coesistenza ragionevole della strada e della rotaia mediante un adeguato sviluppo del diritto pertinente. Negli ultimi anni la ferrovia è riuscita a migliorare la qualità delle prestazioni, ma la strada gode ancora di importanti vantaggi.

Le condizioni di concorrenza nel traffico merci sono mutate. Grazie al mandato di trasferimento del traffico merci transalpino e all'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, la situazione è migliorata a favore della ferrovia, nonostante il contemporaneo aumento del limite di peso nel trasporto internazionale di merci su strada. La liberalizzazione mediante la Riforma delle ferrovie 1 ha inoltre consentito di compiere progressi nella produttività. Negli ultimi anni le sovvenzioni destinate al traffico combinato hanno reso più interessanti i prezzi di mercato e la qualità nel traffico merci ferroviario.

L'adeguamento della normativa svizzera alla direttiva della CE sull'interoperabilità<sup>4</sup>, prevista dal presente progetto, migliora la competitività della ferrovia, perché consente di eliminare gli ostacoli nel settore del traffico ferroviario. L'aumento della competitività economica reca vantaggi soprattutto al trasporto merci (ma anche al traffico viaggiatori), i cui convogli sono oggi costretti a circolare a una velocità media molto bassa nel traffico internazionale.

<sup>4</sup> Direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (rifusione), GU L 191 del 18.7.2008, pag. 1; modificata dalla direttiva 2009/131/CE, GU L 273 del 16.10.2009, pag. 12, in seguito denominata «direttiva sull'interoperabilità».

## **Il Popolo sostiene lo sviluppo dei trasporti pubblici**

La revisione della legge sulle ferrovie (1.1.1996), la Riforma delle ferrovie 1 e l'iscrizione nell'articolo 84 della Costituzione federale<sup>5</sup> dell'obiettivo di trasferimento per il traffico merci transalpino (articolo sulla protezione delle Alpi) hanno avuto un'incidenza fondamentale sull'evoluzione della politica dei trasporti svizzera. Ispirata al pragmatismo, tale politica è stata indirizzata non da ultimo da varie votazioni (ad es. l'Iniziativa delle Alpi, il decreto federale relativo a Ferrovia 2000 e il Fondo per il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici, FTP) con cui il Popolo ha dimostrato di sostenere lo sviluppo dei trasporti pubblici.

### **1.1.3 Evoluzione a livello europeo e attuazione dei pacchetti ferroviari dell'UE in Svizzera**

#### **Evoluzione significativa della legislazione comunitaria per la modernizzazione delle ferrovie e per la politica dei trasporti svizzera**

L'interconnessione internazionale nei settori del traffico viaggiatori e merci è in continuo aumento e richiede perciò un ampio coordinamento della politica dei trasporti svizzera con quella dei Paesi circostanti e, di conseguenza, con l'Unione europea. L'Accordo del 21 giugno 1999<sup>6</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (accordo sui trasporti terrestri) assicura il prosieguo della cooperazione nel settore dei trasporti. Sottoscritto il 21 giugno 1999 e approvato dal Popolo svizzero il 21 maggio 2000, è entrato in vigore il 1° giugno 2002. Questo accordo, un elemento irrinunciabile della politica estera svizzera nell'ambito dei trasporti, è indispensabile per applicare l'articolo sulla protezione delle Alpi e attuare la politica svizzera di trasferimento.

Nel primo «pacchetto ferroviario», nel «secondo pacchetto ferroviario» e nel libro bianco del 2001, l'UE ha definito i fondamenti della propria politica dei trasporti in ambito ferroviario: l'obiettivo di modernizzare le ferrovie continua a essere prioritario e passa innanzitutto attraverso il promovimento della concorrenza e il miglioramento dell'interoperabilità e della sicurezza. Nel 2007, l'UE ha approvato un «terzo pacchetto ferroviario» che prevede la liberalizzazione del traffico viaggiatori, il rafforzamento dei diritti dei passeggeri e l'attestato di macchinista unificato a livello europeo.

L'UE sta rielaborando («recast») il primo pacchetto ferroviario. Le proposte definitive della commissione incaricata di questa revisione sono disponibili e permettono di valutare l'evoluzione futura del diritto europeo.

<sup>5</sup> RS 101

<sup>6</sup> RS 0.740.72

## **La Svizzera ha segnalato la sua disponibilità a recepire le direttive sull'interoperabilità e i due primi pacchetti ferroviari dell'UE**

Già nel 2002, con l'entrata in vigore dei primi due pacchetti ferroviari dell'UE e delle direttive allora vigenti sull'interoperabilità<sup>7</sup>, la Svizzera ha segnalato all'UE la sua disponibilità a recepire tali atti normativi nel diritto interno. Dopo che la Riforma delle ferrovie 2 è stata respinta nel 2005, il processo di integrazione si è però arrestato.

Il presente progetto costituisce un ulteriore passo del processo di attuazione, un passo verso una normativa unitaria e un miglioramento dell'efficienza e della sicurezza dei trasporti pubblici. Esso integra nel diritto svizzero la direttiva sull'interoperabilità, nonché il primo e il secondo pacchetto ferroviario dell'UE, ma senza l'organizzazione di un servizio di assegnazione dei tracciati indipendente dai gestori dell'infrastruttura.

Un gruppo di esperti istituito dal capo del DATEC sta studiando a fondo le possibilità di organizzare un servizio di assegnazione dei tracciati libero da discriminazioni in un progetto separato che presenterà al Parlamento in tempo utile. Attualmente viene esaminata anche la ripresa del terzo pacchetto ferroviario dell'UE. Il nostro Consiglio segue con interesse le modalità di applicazione e di attuazione delle sue norme da parte degli Stati membri dell'UE.

## **1.2 Obiettivi del progetto**

### **Migliorare l'efficienza per garantire un sistema ferroviario attrattivo**

Obiettivo primario della politica dei trasporti è garantire un sistema ferroviario, e i trasporti pubblici ad esso collegati, attrattivo ed efficiente. Questo obiettivo può essere raggiunto solamente migliorando gradualmente l'efficienza in questi settori e ottimizzando il rapporto costi-benefici. Lo Stato, che destina notevoli risorse finanziarie al sistema dei trasporti pubblici e in particolare al settore ferroviario, mira a trarre il massimo beneficio dai fondi investiti: l'intento è incrementare l'offerta di trasporti ferroviari a parità di risorse impiegate e assicurare lo stesso volume di traffico versando minori indennità.

I primi passi in questa direzione sono stati compiuti con la Riforma delle ferrovie 1 incentrata sulla garanzia dell'autonomia e la liquidazione dei debiti delle FFS e sull'instaurazione di un sistema di accesso alla rete. Le ulteriori fasi sono state dedicate agli aspetti rimasti in sospeso e svolgono una funzione ausiliaria nella rimozione dei fattori che ostacolano la competitività e dei doppioni nonché nell'incrementare l'efficienza nei trasporti pubblici e nel traffico merci tra la Svizzera e gli Stati confinanti.

<sup>7</sup> Direttiva 96/48/CE del Consiglio del 23 luglio 1996 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità, GU L 235 del 17.9.1996 pag. 6 nonché direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale GU L 110 del 20.4.2001, pag. 1, entrambe abrogate dalla direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (rifusione), GU L 191 del 18.7.2008, pag. 1; modificata dalla direttiva 2009/131/CE, GU L 273 del 17.10.2009, pag. 12.

## **Portare avanti il processo di riforma in corso all'insegna della maggiore efficienza e competitività**

Il presente progetto si prefigge di portare avanti il processo di riforma per migliorare l'efficienza e rafforzare la competitività tra le imprese di trasporto e tra la ferrovia e altri vettori di trasporto, soprattutto per quanto attiene al traffico internazionale e al traffico viaggiatori. Il presente progetto prevede segnatamente le misure seguenti:

- al fine di garantire la scorrevolezza del traffico ferroviario transfrontaliero, saranno unificate le prescrizioni tecniche e importanti per la sicurezza e istituiti servizi che attesteranno la conformità degli elementi ferroviari alle prescrizioni europee;
- la messa a concorso nel traffico viaggiatori regionale su strada sarà prevista a livello di legge;
- il ruolo della Commissione di arbitrato in materia ferroviaria sarà essenzialmente rafforzato;
- l'annoso problema della partecipazione delle imprese ferroviarie ai costi di mantenimento dei servizi di difesa sarà risolto.

### **1.3 Gli elementi della fase di riforma**

#### **1.3.1 Rafforzare l'interoperabilità e la sicurezza delle ferrovie**

L'incidenza dei confini nazionali sul traffico ferroviario continua a essere rilevante per diversi aspetti. Il Consiglio federale e la Commissione europea si propongono perciò di migliorare l'interoperabilità della rete ferroviaria. Per «interoperabilità» si intende l'idoneità del sistema ferroviario ad assicurare una circolazione transfrontaliera dei treni continua e sicura. L'obiettivo è dunque un traffico ferroviario transfrontaliero il più scorrevole possibile. A questo scopo occorre unificare tra l'altro le prescrizioni tecniche, ma anche semplificare le procedure, ad esempio, assicurando il riconoscimento reciproco del materiale rotabile immatricolato, il tutto garantendo l'attuale elevato livello di sicurezza ferroviaria.

##### **1.3.1.1 Situazione iniziale**

I confini nazionali svolgono tuttora un ruolo importante nel traffico ferroviario, per cui la ferrovia non può sfruttare in maniera sufficiente i suoi punti di forza. Uno di essi è il fatto che le ferrovie sono particolarmente adatte al trasporto di merci su lunghe distanze. Un punto di forza, questo, che attualmente le ferrovie non possono sfruttare come vorrebbero, a causa del grande ostacolo rappresentato tuttora dalle frontiere nazionali sull'esercizio, l'organizzazione e la tecnica del sistema ferroviario.

##### **Prime esperienze positive nell'UE con l'interoperabilità**

Per superare questo ostacolo, l'UE ha approvato la direttiva sull'interoperabilità.

Il successo delle prime esperienze nell'attuazione della direttiva varia all'interno dell'UE. Lo stato di attuazione dell'interoperabilità non è ovunque uguale. Tuttavia,

si constata che nei settori in cui sono stati effettuati degli investimenti è possibile e vantaggioso raggiungere un elevato grado di integrazione. Il successo maggiore registrato all'interno dell'UE riguarda la rete internazionale ad alta velocità. È ad esempio già possibile impiegare veicoli della Deutsche Bahn su tratte francesi.

### **Garantire la compatibilità con gli sviluppi nell'UE**

L'obiettivo di fondo dell'accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e l'UE prevede lo sviluppo di una politica concordata e attenta alle esigenze ambientali e all'efficienza dei sistemi di trasporto promuovendo l'utilizzazione di vettori ecologici per il trasporto di viaggiatori e di merci. Le Parti contraenti dell'accordo sui trasporti terrestri si sono impegnate, nell'articolo 33 capoverso 2, a sviluppare l'interconnessione e l'interoperabilità fra le loro reti ferroviarie.

In seno al «Comitato misto dei trasporti terrestri Comunità/Svizzera», il 13 dicembre 2002 la Confederazione si è dichiarata pronta a elaborare un progetto per il recepimento delle direttive sull'interoperabilità nella legislazione svizzera.

Fintanto che la Svizzera non avrà attuato il diritto dell'UE rilevante per il nostro Paese, essa non potrà partecipare in veste di partner all'Agenzia ferroviaria europea (ERA). L'ERA elabora per conto della Commissione europea le prescrizioni tecniche necessarie per la sicurezza e l'interoperabilità, di cui fanno parte anche le specifiche tecniche di interoperabilità (STI). Inoltre, l'ERA ha il compito di contribuire alla realizzazione di uno spazio ferroviario europeo realmente integrato e competitivo.

#### **1.3.1.2 Possibili soluzioni esaminate**

Il nostro Consiglio ha esaminato due possibilità per migliorare l'interoperabilità delle ferrovie:

- adeguamento del diritto svizzero alla direttiva sull'interoperabilità e successivo inserimento della direttiva sull'interoperabilità nell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri;
- adeguamento delle specifiche tecniche alla direttiva sull'interoperabilità senza un'armonizzazione totale del diritto svizzero alla direttiva stessa (adeguamento autonomo).

La prima possibilità costituisce una soluzione effettiva ed efficiente, in quanto l'unificazione a livello internazionale delle specifiche tecniche nel settore ferroviario per un traffico internazionale libero da impedimenti è assolutamente necessaria, e senza un adeguamento del diritto svizzero alla direttiva sull'interoperabilità il riconoscimento reciproco di attestati di conformità e di autorizzazioni d'esercizio non sarebbe possibile.

Sono state esaminate le questioni seguenti:

- servizi di valutazione della conformità pubblici o privati;
- riduzione o estensione delle tratte interoperabili.

### **1.3.1.2.1 Servizi di valutazione della conformità pubblici o privati**

I servizi di valutazione della conformità sono organizzazioni di specialisti indipendenti da produttori e autorità che dispongono delle conoscenze necessarie per certificare che un prodotto è conforme e, in tal modo, assumersi, insieme al richiedente, la responsabilità circa la conformità alle prescrizioni e la sicurezza del prodotto. Questi servizi devono adempiere determinati requisiti, al fine di poter essere riconosciuti come tali da uno Stato membro. Nella direttiva sull'interoperabilità essi vengono denominati «organismi notificati».

La direttiva sull'interoperabilità prevede che la conformità di componenti e sottosistemi ai requisiti fondamentali della direttiva sia verificata e certificata da tali servizi indipendenti di valutazione della conformità.

Gli attestati rilasciati dai servizi di valutazione della conformità svizzeri saranno riconosciuti su tutto il territorio europeo non appena ciò verrà concordato nell'ambito dell'integrazione della direttiva sull'interoperabilità nell'accordo sui trasporti terrestri. Ciò, a sua volta, a condizione che l'UE giunga alla conclusione che le disposizioni corrispondenti svizzere e il diritto europeo in questo settore sono equivalenti.

La conformità di un sottosistema ai requisiti fondamentali della direttiva sull'interoperabilità è provata se il richiedente (p.es. un'impresa ferroviaria o un fabbricante) presenta all'autorità d'approvazione (in Svizzera l'UFT) gli attestati rilasciati da un servizio di valutazione della conformità.

L'autorità d'approvazione statale (l'UFT) è tenuta a riconoscere gli attestati di tutti i servizi di valutazione della conformità, a prescindere dal fatto che abbiano sede in Svizzera o in un Paese membro dell'UE.

Il presente progetto contiene le basi legali necessarie sia per l'istituzione di un servizio di valutazione della conformità statale sia di servizi privati. Tuttavia, per ora occorre rinunciare a istituire un servizio di valutazione della conformità pubblico. Con l'adozione della direttiva sull'interoperabilità, anche esperti svizzeri possono essere accreditati quali organismi notificati con l'apertura di interessanti prospettive economiche in un mercato nuovo a livello europeo.

Un mercato paneuropeo con la partecipazione della Svizzera garantisce un sistema di valutazione efficiente e sicuro.

### **1.3.1.2.2 Limitazione o estensione di tratte interoperabili**

Nell'ambito della consultazione, i partecipanti hanno apprezzato esplicitamente che soltanto le tratte a scartamento normale possano essere definite tratte interoperabili. Inoltre, è stato suggerito che tutta la rete di tratte a scartamento normale diventi progressivamente interoperabile, soprattutto ai fini dell'omogeneità.

In tal modo, la limitazione delle tratte interoperabili alla rete di tratte a scartamento normale (senza le ferrovie a scartamento ridotto e a cremagliera), da un lato, e un'estensione progressiva all'intera rete a scartamento normale, dall'altro, tengono conto nel modo migliore di quanto richiesto.

### **1.3.1.3                   Regolamentazione proposta**

Il nostro Consiglio propone le disposizioni, necessarie a livello di legge, affinché la direttiva sull'interoperabilità sia recepita completamente nel diritto svizzero.

#### **1.3.1.3.1               Ripresa delle specifiche tecniche, introduzione di servizi di valutazione della conformità e autorizzazioni d'esercizio richieste per sottosistemi strutturali**

##### **Specifiche tecniche unitarie sono importanti per il traffico internazionale**

La direttiva sull'interoperabilità prevede che la Commissione europea emani specifiche tecniche di interoperabilità (STI). L'ERA sostiene la Commissione nell'elaborazione delle STI. Queste ultime sono valide per ogni sottosistema o parti di esso (cosiddetti componenti di interoperabilità) in vista dell'adempimento dei requisiti fondamentali.

Il sistema ferroviario viene suddiviso in sette sottosistemi. Sottosistemi sono, ad esempio, l'infrastruttura, il dispositivo di arresto automatico dei treni e i veicoli. Di ogni sottosistema vengono inoltre definiti i componenti di interoperabilità. Per l'infrastruttura, ad esempio, le traversine di legno, per il dispositivo di arresto automatico dei treni, Eurobalise (parti di sistemi per il trasferimento di dati importanti per la sicurezza) e, per i veicoli, i pantografi delle locomotive.

Il Consiglio federale deve avere la competenza di determinare le disposizioni tecniche di esecuzione, vale a dire la possibilità di designare le STI quali disposizioni tecniche d'esecuzione e, in tal modo, provvedere affinché il diritto svizzero si allinei non soltanto alla direttiva sull'interoperabilità ma anche alle STI che specificano in dettaglio questa direttiva.

Per principio, il sistema ferroviario svizzero, nella misura in cui serve anche al traffico internazionale, deve adempiere i requisiti tecnici necessari. A tal fine, si prevede di designare in linea di massima tutte le tratte a scartamento normale quali interoperabili, fatte salve le deroghe che il Consiglio federale dovesse stabilire (cfr. n. 1.3.1.3.2). Deroghe siffatte (previste anche dal diritto europeo) sono necessarie, ad esempio, per evitare costosi allargamenti di gallerie al fine di rispettare la sagoma di spazio libero definita. Deroghe sono altresì opportune affinché le tratte di minore importanza non debbano adempiere i requisiti dei treni internazionali. Per contro, le nuove tratte devono essere allestite in base alle STI, già a livello di costruzione.

##### **Servizi di valutazione della conformità privati per l'adempimento delle STI**

Si prevede che, in futuro, servizi di valutazione della conformità indipendenti attestino la conformità di componenti ferroviari alle prescrizioni europee (cfr. n. 1.3.1.2.1), ossia l'applicazione generalizzata del principio del doppio controllo a componenti importanti per la sicurezza.

Il principio del doppio controllo implica che un secondo perito o organismo specializzato, oltre al richiedente, deve assicurarsi della sicurezza dell'oggetto da approvare. Il richiedente è tenuto a far verificare e certificare la conformità di componenti di sicurezza e sottosistemi da parte di servizi di valutazione della conformità.

L'introduzione sistematica di questo principio di valutazione esterna della sicurezza e della conformità alle prescrizioni comporterà una maggiore domanda di perizie esterne. Tuttavia, se da un lato si registrerà un moderato aumento dell'onere per l'omologazione nel primo Paese, dall'altro verranno meno i costi per nuovi controlli della conformità negli altri Paesi.

### **Autorizzazioni d'esercizio necessarie per i sottosistemi strutturali**

Per tutti i sottosistemi strutturali (infrastruttura, energia, controllo-comando dei treni, segnalamento e materiale rotabile) è introdotto l'obbligo di disporre di un'autorizzazione d'esercizio per la prima messa in servizio o per la messa in servizio dopo ampie riconversioni o rinnovi. Quindi, ogni veicolo e impianto necessiterà di un'autorizzazione d'esercizio. Le autorizzazioni d'esercizio estere saranno riconosciute nella maggior misura possibile.

### **È possibile scaglionare l'attuazione e considerare le particolarità svizzere**

Il recepimento della direttiva sull'interoperabilità da parte della Svizzera non comporta che tutte le tratte interessate debbano essere attrezzate nell'immediato e nella stessa maniera. Infatti, solo in caso di una nuova costruzione, di una riconversione o di un rinnovamento devono essere rispettate le STI. Inoltre, la direttiva sull'interoperabilità consente agli Stati membri di non applicare le STI ai progetti di rinnovamento o riconversione di una tratta esistente, se le STI non sono compatibili con i valori della tratta o se possono essere applicate unicamente con una spesa non giustificabile dal punto di vista economico.

Alcune particolarità svizzere beneficeranno dunque, di fatto, di un disciplinamento derogatorio a lungo termine, benché le STI o il loro recepimento non prevedano formalmente alcuna deroga. In questo modo è possibile tenere sufficientemente conto delle particolarità svizzere.

In linea di principio, il nostro Consiglio mira tuttavia ad attuare il più presto possibile un'interoperabilità compatibile a livello europeo sulle tratte principali. Solo in questo modo sarà possibile sfruttarne i vantaggi.

#### **1.3.1.3.2                   Tratte interoperabili**

Il progetto prevede che tutte le tratte a scartamento normale siano definite interoperabili, fatte salve eventuali deroghe da parte del Consiglio federale. La direttiva sull'interoperabilità non sancisce che per tutte le linee delle rete svizzera a scartamento normale debbano essere applicati gli stessi (elevati) requisiti. Occorre piuttosto stabilire specificamente il livello di interoperabilità. Per ragioni di costo nelle tratte esistenti si tralascia di intervenire nel caso di restrizioni, soprattutto di tipo architettonico (profili di gallerie, carico massimo). Per contro, nell'evoluzione dei dispositivi di arresto automatico dei treni e dei sistemi di comunicazione devono essere applicate le norme europee.

### **1.3.1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

#### **La Svizzera riconosce la rete ferroviaria paneuropea**

Vista la sua posizione al centro dell'Europa, la Svizzera è cruciale per il progetto paneuropeo d'interoperabilità. Ma vale anche il contrario: il progetto d'interoperabilità riveste grande importanza per la Svizzera. Un sistema ferroviario ampiamente interoperabile non è tuttavia realizzabile dall'oggi al domani: occorreranno alcuni anni e costanti adeguamenti tecnici e organizzativi. È perciò importante che la Svizzera si dichiari in linea di principio a favore di una rete ferroviaria paneuropea interoperabile. Solo un simile sistema ferroviario garantisce un traffico sicuro, libero e ininterrotto attraverso il continente.

#### **Una migliore interoperabilità facilita il trasferimento del traffico**

Migliorando l'interoperabilità è possibile agevolare il trasferimento del traffico alla rotaia. Rispetto alla strada, la ferrovia è oggi svantaggiata nel traffico merci internazionale. Una migliore interoperabilità assicura una maggiore concorrenzialità della ferrovia, facilita il trasferimento e contribuisce ad aumentare il tasso di utilizzo delle gallerie di base della NFTA. Mentre nel settore stradale il recepimento del diritto internazionale per il miglioramento dell'interoperabilità è già in atto (trasporto di merci pericolose, costruzione di autoveicoli, segnaletica, controlli tecnici ecc.), nel settore ferroviario passi analoghi vengono compiuti solo con questo progetto.

### **1.3.1.5 Armonizzazione di compiti e finanze**

Il recepimento della direttiva sull'interoperabilità implicherà necessariamente da parte dell'UFT il rilascio di autorizzazioni d'esercizio supplementari nonché l'esame dei sistemi di gestione della sicurezza. Entrambi potranno essere finanziati mediante emolumenti.

Parallelamente l'UFT deve mettere a punto una sorveglianza del mercato e partecipare allo sviluppo di specifiche tecniche valide per tutta l'Europa. Le spese che comportano questi compiti per finanziare un posto a tempo pieno supplementare sembrano appropriate se riferite agli obiettivi da raggiungere (interoperabilità e salvaguardia degli interessi della Svizzera nello sviluppo delle prescrizioni tecniche europee).

Il presente progetto non prevede l'introduzione di un contributo per la sorveglianza del mercato, per cui questi compiti dovranno essere finanziati dalla Confederazione.

### **1.3.2 Chiara regolamentazione delle procedure di messa a concorso nel traffico viaggiatori regionale**

Con la sua lettera del 17 settembre 2007, la Commissione dei trasporti del Consiglio nazionale (CTT-N) ha incaricato il Consiglio federale di disciplinare le procedure di messa a concorso per gli autobus del traffico viaggiatori regionale beneficiario di indennità nel secondo pacchetto della Riforma delle ferrovie 2. La Commissione ha sottolineato che andava disciplinato a livello di legge solo il settore degli autobus con l'obiettivo di una chiara regolamentazione giuridica per ottenere un aumento dell'efficienza e della qualità dei trasporti pubblici.

### **1.3.2.1 Situazione iniziale**

#### **Principio vincolante: la procedura di ordinazione**

Gli articoli 28–34 della legge federale del 20 marzo 2009<sup>8</sup> sul trasporto di viaggiatori (LTV) costituiscono la base per l'indennizzo dei costi non coperti, pianificati, dell'offerta di trasporto ordinata congiuntamente da Confederazione e Cantoni nell'ambito del traffico regionale viaggiatori beneficiario di indennità. Nel quadro della procedura di ordinazione le imprese di trasporto presentano ogni due anni ai committenti (Confederazione e Cantoni) un'offerta con l'indicazione dei costi non coperti previsti per una determinata offerta di trasporto. Il contenuto di un'offerta è elencato nell'articolo 17 dell'ordinanza dell'11 novembre 2009<sup>9</sup> sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV). Questo vale sia per il settore ferroviario sia per il settore degli autobus. Se i committenti sono d'accordo con l'offerta stipulano una convenzione sull'offerta di prestazioni.

#### **I committenti possono svolgere procedure di messa a concorso a determinate condizioni**

La revisione della legge sulle ferrovie del 1996 e l'introduzione della procedura di ordinazione hanno permesso anche di istituire le basi necessarie ad assicurare la concorrenza nel traffico regionale viaggiatori beneficiario di indennità, senza tuttavia prevedere disposizioni di legge esplicite per le procedure di messa a concorso (p. es. svolgimento delle gare pubbliche, criteri di aggiudicazione, qualità giuridica dell'aggiudicazione e rimedi giuridici).

Nell'OITRV vengono fissate regole fondamentali per la messa a concorso. L'articolo 27 stabilisce che nell'ambito della procedura di ordinazione determinate prestazioni di trasporto possono essere oggetto di un bando pubblico tra le imprese di trasporto idonee se sono previste importanti modifiche che concernono più linee oppure se le offerte inoltrate da una determinata impresa di trasporto non sono soddisfacenti. Inoltre, in generale, se il Cantone lo prevede, si può organizzare un bando pubblico a determinati intervalli di tempo.

#### **La guida alla procedura di messa a concorso si è dimostrata utile**

Nel 2003, visto che le disposizioni di legge relative alle messe a concorso erano molto rudimentali, l'Ufficio federale dei trasporti ha elaborato in collaborazione con i Cantoni una guida alla procedura di messa a concorso per prestazioni di trasporto pubblico di persone nel settore degli autobus. La guida, regolarmente aggiornata, contiene precise istruzioni su come svolgere le procedure, chiarendo gli interrogativi che si pongono al riguardo. La guida si è dimostrata utile, migliorando notevolmente la certezza giuridica per i committenti e le imprese di trasporto durante l'intero processo di gara. Essa riveste tuttavia soltanto il carattere di raccomandazione.

#### **Svolgimento attuale di messe a concorso**

Attualmente i committenti possono mettere a concorso, a determinate condizioni, una prestazione di trasporto del traffico viaggiatori regionale beneficiario di indennità (rivolgendosi direttamente a una serie di imprese di trasporto e/o pubblicando il

<sup>8</sup> RS 745.1

<sup>9</sup> RS 745.16

bando sulla piattaforma Internet SIMAP, su riviste del settore o fogli ufficiali). A questo scopo i committenti allestiscono una documentazione di gara contenente indicazioni dettagliate circa la prestazione da fornire. Insieme alla documentazione forniscono anche i criteri di valutazione per garantire la necessaria trasparenza. I committenti definiscono nella documentazione di valutazione i criteri d'idoneità e di aggiudicazione (avvio dell'attività, descrizione dell'offerta, requisiti di qualità, veicoli, marketing, personale, tariffe ecc.). La valutazione delle offerte è basata su un'analisi del valore d'uso fondata su questi criteri. Nel settore degli autobus intercorrono di regola circa due anni tra il momento di pubblicazione del bando e l'avvio dell'attività dell'impresa di trasporto aggiudicataria. Quest'ultima dovrebbe essere scelta entro un anno dalla pubblicazione del bando per avere ancora circa un anno di tempo per prepararsi (acquisizione di mezzi d'esercizio, eventuale assunzione di personale supplementare ecc.).

### **Esperienze positive nel settore degli autobus**

Un settore degli autobus senza procedure di messa a concorso è ormai inconcepibile. Dal 1996 Confederazione e Cantoni hanno effettuato oltre 30 gare congiunte per prestazioni di trasporto mediante autobus nel settore del traffico viaggiatori regionali. A queste vanno aggiunti numerosi concorsi nel settore dei trasporti locali che i Cantoni hanno svolto da soli. Diciotto Cantoni mettono a concorso prestazioni siffatte a seconda dei casi o addirittura regolarmente.

Nel settore del traffico regionale viaggiatori beneficiario di indennità in circa dieci casi sono stati finora interposti ricorsi contro l'aggiudicazione (domanda di decisione impugnabile o ricorso). I relativi procedimenti giudiziari hanno rallentato la procedura di messa a concorso, tuttavia, finora nessun ricorso è stato accolto. Con l'aumentare dell'esperienza, il rischio di ricorso non costituirà più un fattore critico.

### **Le procedure di messa a concorso nel settore ferroviario sono complesse: in Svizzera nessuna esperienza**

Le esperienze raccolte all'estero hanno mostrato che la procedura di messa a concorso nel traffico viaggiatori ferroviario regionale è molto complessa e ha ripercussioni sugli aspetti più diversi del traffico ferroviario (nel caso della Svizzera, tra l'altro, direzione del sistema, offerte che superano regolarmente i confini cantonali, ripercussioni sulla composizione del settore ferroviario, accesso all'infrastruttura e ai mezzi d'esercizio come le officine, sviluppo della rete in seguito ad ampliamenti dell'offerta).

In Svizzera, una sola offerta è stata finora messa a concorso. Si tratta della «City-Vogel» sulla linea Costanza-Zurigo (nel 2000). La messa a concorso ha dovuto tuttavia essere interrotta dopo che le FFS hanno integrato la linea nel traffico a lunga distanza.

### **Nessuna procedura di messa a concorso per le imprese di trasporto a fune e di navigazione nonché nel traffico a lunga distanza**

Nel traffico regionale viaggiatori beneficiario di indennità non si svolgono, a causa delle condizioni quadro specifiche, procedure di messa a concorso per le imprese di trasporto a fune e di navigazione.

Per il traffico viaggiatori non beneficiario di indennità, in particolare quello a lunga distanza, nonché per il settore dell'infrastruttura, non è prevista l'organizzazione di bandi pubblici a medio termine. Nel 2007 la concessione per il traffico a lunga distanza delle FFS è stata rinnovata dalla Confederazione per altri dieci anni.

### **Le procedure di messa a concorso nel traffico locale non sottostanno al diritto federale**

Nel traffico locale, non ordinato dalla Confederazione, le eventuali gare pubbliche svolte per una o più linee concessionarie non sottostanno né alle norme sui bandi pubblici né al diritto sugli appalti della Confederazione. Se il diritto cantonale non disciplina la procedura di messa a concorso, il bando può essere organizzato in modo informale.

#### **1.3.2.2 Soluzioni esaminate**

Il nostro Consiglio ha esaminato le diverse possibilità per disciplinare le messe a concorso:

- non prevedere alcuna messa concorso,
- messe a concorso soltanto nel settore degli autobus,
- messe a concorso per autobus e ferrovie, eventualmente con prescrizioni differenziate.

È stato verificato se le messe a concorso debbano essere svolte secondo le regole dell'OMC e secondo la legge federale del 16 dicembre 1994<sup>10</sup> sugli acquisti pubblici (LAPub) o secondo norme proprie.

Dalla verifica risulta che le messe a concorso sono in linea di massima sensate, ma che vanno organizzate in maniera tale da non compromettere il sistema dei trasporti pubblici.

Le esperienze fatte finora in materia di bandi pubblici nel settore degli autobus sono state positive. Grazie a procedure di messa a concorso è possibile accrescere l'efficienza e la qualità del traffico beneficiario di indennità. Di conseguenza è opportuno continuare a utilizzare tale strumento. Tuttavia, è necessaria una chiara regolamentazione a livello di legge federale per le procedure di messa a concorso al fine di garantire uno svolgimento uniforme delle stesse in tutta la Svizzera e anche l'applicazione di criteri unitari. In tal modo viene garantita la parità di trattamento delle imprese che effettuano servizi di trasporto in diversi Cantoni.

Per contro, le messe a concorso nel settore ferroviario non sono prioritarie a causa della loro complessità, ma devono rimanere comunque possibili.

In Svizzera, il settore dei trasporti pubblici è caratterizzato da alcune conquiste importanti che vanno garantite anche in futuro e non devono essere compromesse dallo svolgimento di procedure di messa a concorso. Si pensi ad esempio alla fitta rete di linee con orario cadenzato integrale e alle coincidenze nei nodi, alla tariffazione nel «traffico diretto» e nelle comunità tariffarie, ai sistemi ben funzionanti delle reti celeri, alla presenza di diversi operatori competitivi. In tale contesto, anche

<sup>10</sup> RS 172.056.1

la CTT-N ha sottolineato che per il momento andava disciplinato a livello di legge unicamente il settore degli autobus.

### **1.3.2.3 Il nuovo disciplinamento proposto**

#### **Prevedere procedure di messa a concorso nel settore del traffico viaggiatori regionale ordinato su strada e renderle possibili nel settore del traffico su rotaia**

Il disciplinamento proposto prevede esplicitamente messe a concorso nel settore degli autobus, senza tuttavia escludere la possibilità di una messa a concorso nel traffico ferroviario. Esso si fonda sulle esperienze fatte finora e permette, in sostanza, la prosecuzione della prassi affermatasi finora.

Il nuovo disciplinamento per la procedura di messa a concorso è fondato sulle regole dell'OMC e sulla LAPub, ma non è previsto di riprendere direttamente queste regole e norme al fine di tenere debitamente in considerazione le caratteristiche di una prestazione concessionata e sussidiata. Vengono inoltre introdotti diversi strumenti che servono al coordinamento e rafforzano in tal modo i trasporti pubblici nel loro complesso. Il disciplinamento proposto deve fare in modo che le messe a concorso di prestazioni dei trasporti pubblici incrementino l'efficienza e la qualità dei trasporti beneficiari di indennità.

#### **Due modalità: ordinazione di offerte in base a una messa a concorso e ordinazione senza messa a concorso**

In linea di massima vige come finora la procedura di ordinazione biennale, ma in due versioni diverse. Confederazione e Cantoni continuano tuttavia a ordinare congiuntamente e senza modifiche il traffico Viaggiatori regionale beneficiario di indennità.

Se non si procede a una messa a concorso, vengono stabilite l'offerta di trasporto e l'indennità in base a un conto di previsione (caso normale) ed eventualmente una convenzione sugli obiettivi. Nella procedura di ordinazione sono concretizzate le prescrizioni e concordate le indennità. È la procedura centrale nella definizione dell'offerta.

Se l'offerta di trasporto viene messa a concorso, l'ordinazione e l'indennità sono fondate sulla convenzione in materia di aggiudicazione che viene allestita in base all'offerta inoltrata dall'impresa che ha vinto la messa a concorso. La procedura di ordinazione svolge in merito un ruolo subordinato: serve soprattutto all'aggiornamento dell'offerta di trasporto. Non è previsto, ad esempio, che la convenzione in materia di aggiudicazione venga adeguata nel suo svolgimento in base ai risultati effettivi (calcoli di verifica). La procedura di ordinazione, fondata su una convenzione in materia di aggiudicazione, viene volutamente mantenuta snella. Committenti e imprese di trasporto conseguono in tal modo una maggior efficienza amministrativa.

## **Chiara regolamentazione della procedura di messa a concorso sotto la responsabilità del Cantone**

Nel caso di una messa a concorso relativa al traffico viaggiatori regionale beneficiario di indennità, la responsabilità è assunta dal Cantone. Esso, insieme all'UFT, allestisce la documentazione di messa a concorso e di valutazione e cura la comunicazione con le imprese di trasporto. L'UFT sostiene il Cantone dal punto di vista giuridico e tecnico e richiama l'attenzione sugli eventuali punti critici. I Cantoni collaborano tra di loro nel caso di linee che superano i confini cantonali. L'UFT svolge un ruolo di coordinamento.

I committenti valutano le offerte in base alla documentazione di valutazione allestita dal Cantone e preparano la decisione di aggiudicazione. Essi assegnano l'offerta di trasporto messa a concorso all'impresa di trasporto che ha fatto l'offerta economicamente più vantaggiosa per quanto concerne la qualità e il prezzo. La decisione viene promulgata dall'UFT insieme alla concessione sotto forma di una decisione impugnabile. L'autorità di ricorso di ultima istanza è il Tribunale amministrativo federale.

## **Integrazione di linee internazionali nel caso di procedura di messa a concorso dello Stato limitrofo**

La crescente liberalizzazione del traffico viaggiatori regionale e locale, nonché la messa in rete nelle regioni confinanti impone, nel caso di offerte da mettere a concorso per tratti di linea situati all'estero, il coordinamento con gli Stati limitrofi. Le prime esperienze nella regione di Ginevra nonché un messa a concorso in giacenza nella regione di Basilea/Schiaffusa hanno mostrato che le diverse procedure sono difficilmente coordinabili. Si deve pertanto fare in modo che i tratti di linea situati in Svizzera vengano integrati in una procedura di messa a concorso dello Stato limitrofo oppure partecipare alla sua decisione di aggiudicazione.

## **La convenzione in materia di aggiudicazione con imprese di trasporto accresce l'efficienza e funge da incentivo**

I committenti concludono con l'impresa di trasporto che ha vinto una messa a concorso una convenzione in materia di aggiudicazione che viene allestita sulla base dell'offerta inoltrata in occasione della messa a concorso e che serve per la collaborazione a lungo termine tra i committenti e l'impresa di trasporto. L'accordo ha la durata di validità dell'offerta prevista nella documentazione relativa alla messa a concorso.

La convenzione in materia di aggiudicazione disciplina per quanto possibile i dettagli delle prestazioni future (offerta, tariffe, indennità, meccanismi di adeguamento ecc.). Uno degli obiettivi principali è snellire la procedura di ordinazione, fondata sulla convenzione in materia di aggiudicazione. Vale a dire che le imprese non devono inoltrare ogni volta un'ampia offerta come avviene nel caso di una procedura di ordinazione regolare, ma possono derivare i dati necessari dalla procedura di assegnazione e presentarli ai committenti in una forma semplificata ancora da determinare. I parametri fissati nella convenzione in materia di aggiudicazione devono essere validi durante tutto lo svolgimento della procedura tenendo in considerazione i motivi di adeguamento concordati. Ad esempio, i risultati effettivi (calcoli di verifica) non comportano in generale un adeguamento della convenzione in materia di aggiudicazione. I committenti e le imprese di trasporto ne ricavano un incremento dell'efficienza.

Aggregando la procedura di concessione a quella di messa a concorso in una decisione e soprattutto firmando una convenzione in materia di aggiudicazione, l'impresa di trasporto che ha vinto la gara acquisisce una sicurezza di pianificazione pluriennale. Le imprese di trasporto vengono così stimolate a partecipare attivamente alle messe a concorso.

### Messe a concorso previste in momenti diversi

L'organizzazione di messe a concorso è commisurata all'adempimento di diverse condizioni. L'interrogativo circa l'opportunità di svolgere una messa a concorso si pone in diversi momenti. Lo scopo del nuovo disciplinamento è di configurare la procedura di messa a concorso nel modo più efficiente possibile.

La tabella seguente mostra in sintesi quando e per quali motivi è necessario svolgere una messa a concorso (X). Essa si riferisce esclusivamente al settore degli autobus, poiché il settore ferroviario continua a non sottostare ad alcun obbligo di messa a concorso.

Motivi per l'obbligo di messa a concorso nel settore degli autobus	Momento		
	In caso di rilascio di una concessione	Durante la durata della concessione	In caso di rinnovo di una concessione
Il volume delle indennità per la <i>nuova</i> offerta di trasporto è superiore al valore soglia e la linea non è parte integrante di una rete esistente.	X	–	–
Il volume delle indennità per la <i>nuova</i> offerta di trasporto è inferiore al valore soglia. Per la linea è tuttavia prevista una messa a concorso nella pianificazione riguardante la messa a concorso dei committenti.	X	–	–
Ritiro o revoca della concessione per motivi definiti.	–	X	–
Mancato rispetto dei requisiti della convenzione sugli obiettivi. La concessione deve essere ritirata.	–	X	–
L'impresa di trasporto non è in grado di rispettare la convenzione in materia di aggiudicazione.	–	X	–
La pianificazione riguardante la messa a concorso dei committenti prevede una messa a concorso.	X	–	X

## **È possibile rinunciare alla messa a concorso in determinati casi**

Qui di seguito sono riportati alcuni casi in cui non si applica l'obbligo di messa a concorso nel settore degli autobus ed è dunque possibile rinunciare a organizzare un bando pubblico. Il Consiglio federale definirà in un'ordinanza le deroghe all'obbligo di messa a concorso nei casi esposti qui di seguito (cfr. commenti all'art. 32 LTV).

- I costi scoperti pianificati di una nuova offerta non raggiungono un valore soglia da fissare nell'ordinanza. Poiché una messa a concorso comporta un onere finanziario e di personale, non ha senso, dal punto di vista amministrativo, mettere a concorso offerte con un modesto volume di indennità.
- Una nuova offerta è integrabile in una rete di linee esistente, limitata a livello regionale, e viene proposta dalla stessa impresa di trasporto. È però opportuno in tal caso consentire lo sfruttamento di sinergie.
- Non v'è da attendersi l'inoltro di un'offerta da parte della concorrenza. Questa constatazione deve essere pubblicata affinché le imprese interessate possano chiedere una messa a concorso.
- Una linea concessionaria esistente viene modificata in seguito a un adeguamento. L'ordinanza deve disciplinare i casi in cui una nuova offerta di trasporto è soggetta al rilascio di una concessione o a una modifica della concessione.
- Una concessione viene trasferita senza modifiche a una nuova impresa.

## **I committenti pianificano le messe a concorso all'insegna della trasparenza**

I Cantoni, d'intesa con l'UFT, allestiscono una pianificazione permanente delle messe a concorso per i settori degli autobus e delle ferrovie che riporta le considerazioni a lungo termine dei committenti del traffico viaggiatori regionale beneficiario di indennità. Si chiarisce in tal modo alle imprese di trasporto quando possono aspettarsi un bando pubblico.

Su richiesta dei Cantoni, anche linee non indennizzate dalla Confederazione possono essere inserite nella pianificazione relativa alla messa a concorso, ma a condizione che siano messe a concorso in un pacchetto di offerte commissionato congiuntamente da Confederazione e Cantoni.

Attraverso la pianificazione dei bandi pubblici, l'UFT può influenzare lo svolgimento di una messa a concorso nel traffico viaggiatori ferroviario.

### **1.3.2.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

#### **Il disciplinamento comporta la parità di trattamento delle imprese di trasporto in tutta la Svizzera**

Il disciplinamento nazionale e unitario dell'obbligo di messa a concorso è una componente importante del presente progetto: ne deriva una parità di trattamento delle imprese di trasporto in tutta la Svizzera.

Molti aspetti della procedura di messa a concorso sono già disciplinati nella summenzionata guida dell'UFT, che tuttavia ha soltanto carattere di raccomandazione. Per questa ragione, soltanto gli elementi più importanti di una messa a concorso

vengono disciplinati a livello di legge al fine di ottenere una maggiore certezza giuridica in materia e una prassi unitaria a livello svizzero.

Vengono disciplinati a livello di legge in particolare

- la pianificazione delle messe a concorso,
- la valutazione dell' idoneità delle imprese,
- i principi procedurali,
- l' esclusione dalla procedura di messa a concorso,
- la decisione di aggiudicazione e la sua revoca,
- le decisioni e la loro pubblicazione,
- la convenzione in materia di aggiudicazione
- la sostituzione dell'impresa incaricata.

In futuro la documentazione relativa alla messa a concorso conterrà indicazioni relative sia all' offerta sia alle questioni legate alla concessione.

### **Maggiore certezza giuridica**

Un disciplinamento relativo alle procedure di messa a concorso chiaro e generalmente vincolante permette alle imprese di trasporto di sapere quando devono attendersi lo svolgimento di un bando pubblico. In questo modo, il sistema risulta più prevedibile per loro. In caso di prestazioni sufficienti e conformi alla legge, le imprese di trasporto sono protette in ogni caso dalle messe a concorso per la durata della concessione. Inoltre, nel caso di prestazioni insufficienti per linee non messe a concorso, hanno la possibilità di migliorarsi grazie alla convenzione sugli obiettivi.

Le competenze dei Cantoni per quanto concerne lo svolgimento di una messa a concorso rimangono uguali. Anche con il nuovo disciplinamento essi saranno responsabili della pianificazione della messa a concorso. Un bando pubblico richiede già oggi l'approvazione della Confederazione.

L'introduzione del limite di spesa quadriennale è commisurato all'impegno più a lungo termine dei committenti nei confronti delle imprese di trasporto. In tal modo viene mitigata la limitazione del cofinanziamento del traffico ordinato da parte della Confederazione, con il riferimento alla sovranità del Parlamento in materia di budget annuale.

### **1.3.2.5 Armonizzazione di compiti e finanze**

I mezzi finanziari risparmiati mediante una convenzione sugli obiettivi o una messa a concorso vanno a beneficio del mantenimento e del miglioramento puntuale dell'offerta esistente del traffico viaggiatori regionale e dei committenti (Confederazione e Cantoni). Tuttavia il risparmio non è quantificabile.

### **1.3.3 Rafforzamento del ruolo della commissione di arbitrato (CAF)**

La Riforma delle ferrovie 1 persegue l'accesso alla rete senza discriminazioni. A questo scopo è stata introdotta la separazione contabile e organizzativa dei settori trasporti e infrastruttura e istituita la Commissione indipendente d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF).

Obiettivo del presente progetto è la realizzazione di passi ulteriori nel garantire la libertà di accesso senza discriminazioni. A tal fine occorre rafforzare la sorveglianza del mercato e conferire competenze supplementari alla CAF.

#### **1.3.3.1 Situazione iniziale**

La vigilanza sull'accesso alla rete compete fondamentalmente all'UFT. Tuttavia, determinate competenze sono affidate già oggi alla Commissione d'arbitrato, conformemente all'articolo 40a Lferr, e alla Commissione della concorrenza (COMCO); diritti di controllo (ma non obblighi di controllo) sono inoltre riconosciuti ai gestori dell'infrastruttura.

#### **La CAF dirime le controversie tra utenti della rete e gestori dell'infrastruttura e controlla il servizio di assegnazione dei tracciati**

Secondo la legge del 6 ottobre 1995<sup>11</sup> sui cartelli (LCart), la COMCO tratta le questioni inerenti alla legislazione sulla concorrenza, in particolare i casi di formazione abusiva dei prezzi ai sensi dell'articolo 7 LCart (misure volte a ostacolare la concorrenza o a impedire determinati trasporti a prescindere dalla disponibilità di capacità in termini di tracciati).

La definizione dei prezzi dei tracciati ai sensi dell'articolo 3 LCart ne è esentata, se viene effettuata dall'UFT o dal DATEC.

Molte questioni relative al trasporto di viaggiatori devono essere disciplinate nell'ambito delle corrispondenti concessioni (competenza UFT o DATEC) e, pertanto, sono sottratte alla valutazione da parte della COMCO.

Infine, la CAF è competente per tutte le controversie tra utenti della rete e gestori dell'infrastruttura.

La CAF può modificare convenzioni sull'accesso alla rete o porle in vigore contro la volontà del gestore dell'infrastruttura. Gli attuali compiti della CAF sono definiti come segue:

- a. conformemente all'articolo 40a Lferr, la CAF giudica le controversie relative alla garanzia dell'accesso alla rete e al calcolo della remunerazione per l'utilizzazione dell'infrastruttura. Le controversie sono giudicate dalla CAF su richiesta delle parti nella misura in cui venga contestata una violazione del divieto di discriminazioni in relazione a misure tariffarie (calcolo del prezzo dei tracciati) o non tariffarie (p. es. assegnazione dei tracciati);

<sup>11</sup> RS 251

- b. la CAF vigila sul servizio di assegnazione dei tracciati costituito da FFS, BLS, SOB e UTP affinché l'assegnazione avvenga senza discriminazioni. Attualmente la vigilanza si basa unicamente su un accordo volontario di diritto privato tra la CAF e il servizio di assegnazione;
- c. la CAF viene coinvolta a scopo informativo nella definizione dei prezzi dei tracciati. Si assicurano così alla CAF le conoscenze di base necessarie per giudicare eventuali controversie;
- d. la CAF cura i contatti e lo scambio di esperienze con le autorità di regolazione europee. Essa partecipa al gruppo di lavoro costituito dalle autorità di regolazione della IQ-C (*International Group for Improvement of Rail Freight Traffic on the North-South-Corridor*) e sostiene gli sforzi compiuti dalle autorità politiche per ottimizzare la qualità nel corridoio Rotterdam-Genova.

### **Necessità di intervento**

La CAF decide nelle controversie concernenti il diritto di accesso alla rete e la definizione dei prezzi dei tracciati. Vale a dire che essa viene attivata soltanto su richiesta e una sorveglianza attiva della concorrenza le è preclusa. Al fine di rafforzare la libertà di accesso alla rete, gli sviluppi e la discriminazione che ostacolano la concorrenza devono essere individuati precocemente e combattuti. Ciò è tanto più importante in Svizzera dove la ferrovia integrata è la regola, ossia i gestori dell'infrastruttura sono nel contempo concorrenti degli utenti che viaggiano sulle loro reti. Il rafforzamento della regolazione nel settore ferroviario viene perseguito anche dall'UE («recast»).

### **1.3.3.2 Soluzioni esaminate**

Sono state esaminate le seguenti opzioni:

- assunzione della sorveglianza del mercato da parte della COMCO,
- estensione dei compiti della CAF.

La COMCO avrebbe svolto sia la funzione di autorità di ricorso sia quella di autorità di vigilanza sul mercato oppure unicamente la funzione di autorità di vigilanza. Tuttavia, quella di autorità di ricorso è una funzione estranea alla COMCO e la sua segreteria aveva preferito rinunciare alla vigilanza sul mercato nel settore dei trasporti ferroviari. Per questa ragione, la possibilità di affidare la sorveglianza del mercato alla COMCO è stata abbandonata.

In tale situazione è imperativo conferire maggiori competenze alla CAF, perché altrimenti non sarebbe possibile perseguire l'obiettivo di rafforzare la sorveglianza del mercato.

### 1.3.3.3 **Disciplinamento proposto: maggiori competenze alla CAF**

#### **La soluzione europea**

La direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001<sup>12</sup>, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, stabilisce che gli Stati membri devono istituire un servizio di regolazione che deve essere indipendente, da un lato, dai gestori dell'infrastruttura, e, dall'altro, dalle autorità che fungono da committenti. Conformemente al vigente diritto federale, la CAF dirime le controversie concernenti

- le condizioni di utilizzazione della rete ferroviaria,
- i criteri contenuti nelle condizioni di utilizzazione della rete ferroviaria
- la procedura di ripartizione e i suoi risultati,
- la regolamentazione delle remunerazioni (prezzo dei tracciati),
- l'ammontare o la struttura delle remunerazioni e
- le convenzioni di utilizzo della rete.

La CAF garantisce che le remunerazioni siano conformi alle prescrizioni di legge vigenti e non siano discriminatorie.

Nell'ambito della verifica delle direttive pertinenti («recast») vengono trattati anche i compiti del servizio di regolazione. Si sottolinea in misura ancora maggiore l'importanza dell'indipendenza del servizio di regolazione. Oltre ai compiti attuali, il servizio di regolazione deve occuparsi anche della vigilanza sulla concorrenza ed esaminare attivamente i punti summenzionati per un'assenza totale di discriminazioni; infine, deve essere legittimato a emanare sanzioni (p. es. multe). Il servizio di regolazione sarà autorizzato a esigere dai gestori dell'infrastruttura e dagli utenti della rete tutti i documenti e le informazioni necessari per la sua inchiesta.

#### **Oltre alla competenza decisionale in merito alla controversie tra imprese ferroviarie, alla CAF viene conferita ora anche la vigilanza sulla concorrenza**

Nel messaggio sulla Riforma delle ferrovie 2 si prevedeva di ampliare le competenze della CAF in modo da comprendere anche la vigilanza sulla concorrenza. Le esperienze e l'evoluzione del diritto a livello europeo mostrano che il trasferimento di questo compito alla CAF è tuttora auspicabile. La CAF vigilerà a titolo preventivo non solo sui comportamenti eventualmente discriminatorie che possono non essere limitati unicamente alla concessione dell'accesso alla rete in senso stretto, ma su qualsiasi comportamento suscettibile di impedire l'accesso senza discriminazioni alla rete.

Nel presente progetto la CAF è autorizzata a provvedere d'ufficio all'apertura di inchieste e a emanare le relative decisioni in caso di sospetto di impedimenti o di discriminazioni nell'accesso alla rete. Le decisioni della CAF possono essere impugnate mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. La ripartizione dei compiti fra CAF e COMCO non cambia. La COMCO si occupa del comportamento assunto dalle imprese che dominano il mercato nei settori caratterizzati dalla

<sup>12</sup> GUL 075 del 15.3.2001, pag. 29.

concorrenza, nei quali non è compreso quello dell'accesso alla rete, ossia in particolare il rapporto tra due imprese di trasporto o tra due gestori dell'infrastruttura.

Le questioni relative all'assegnazione dei tracciati e la definizione del prezzo di questi ultimi non vengono trattate nel presente progetto ma in un progetto successivo.

### 1.3.3.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il disciplinamento proposto intende rafforzare la CAF. Esso garantisce la protezione contro la discriminazione e permette l'unificazione dei rimedi giuridici stabilendo chiare competenze. La tabella seguente evidenzia le nuove competenze in materia di accesso alla rete. Infine, le competenze della CAF, che saranno integralmente conformi alle direttive europee, potranno essere definite soltanto dopo aver chiarito la struttura del servizio di assegnazione dei tracciati (cfr. n. 1.1.3 e 1.4.2).

#### Ripartizione delle competenze nell'accesso alla rete

	Oggi	Dopo la modifica della Lferr nell'ambito del presente progetto
<b>Confederazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- legislazione</li> <li>- definizione dei prezzi dei tracciati</li> <li>- autorizzazione di accesso alla rete (AAR)</li> <li>- certificazione di sicurezza (CeSi)</li> </ul>	- invariato
<b>Gestore dell'infrastruttura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- costruzione ed esercizio dell'infrastruttura</li> <li>- orario della rete</li> <li>- assegnazione dei tracciati</li> <li>- contributo di copertura (eccetto traffico viaggiatori concessionario)</li> <li>- incasso</li> <li>- diritti di controllo (operativo)</li> </ul>	- invariato
<b>Servizio di assegnazione dei tracciati</b>	<p><i>Su mandato di FFS, BLS, SOB e UTP:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>assegnazione dei tracciati su tratte delle FFS, BLS e SOB</li> <li>- verifica dei cataloghi dei tracciati</li> <li>- soluzione dei conflitti relativi ai tracciati</li> <li>- approvazione dell'orario della rete</li> <li>- dichiarazione di sovraccarico di tratte</li> <li>- analisi delle strozzature e della capacità</li> </ul>	- invariato
<b>CAF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- decide in merito a controversie relative all'accesso alla rete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- invariato</li> <li>- vigila sul mercato per individuare comportamenti discriminatori da parte di gestori dell'infrastruttura, avvia d'ufficio un procedimento e decide</li> </ul>

	Oggi	Dopo la modifica della Lferr nell'ambito del presente progetto
<b>Tribunale amministrativo federale</b>	– autorità di ricorso contro le decisioni della CAF	– invariato

### 1.3.3.5 Armonizzazione di compiti e finanze

La CAF esercita già ora una vigilanza sul mercato, fondata peraltro su convenzioni volontarie e denunciabili concluse con gestori dell'infrastruttura. Questo fatto potrebbe mettere in dubbio l'indipendenza necessaria della CAF; infatti, si potrebbe sospettarla di parzialità se avviasse un'inchiesta contro un'impresa con la quale ha stipulato una convenzione. L'attività in questione deve pertanto essere fondata su una base legale e rinunciare a un'estensione contrattuale di questo settore d'attività. Per quanto concerne la vigilanza sul servizio di assegnazione dei tracciati (la cui attività deve essere considerata, ai sensi della legge, un'attività dei gestori dell'infrastruttura), essa non modificherà il settore di compiti della CAF. Perciò si presume che il nuovo disciplinamento non avrà alcuna ripercussione finanziaria per la Confederazione.

### 1.3.4 Finanziamento dei costi di mantenimento dei servizi di difesa

L'infrastruttura ferroviaria è raramente interessata da incidenti (incendi, infortuni, emissione di sostanze pericolose ecc.), che però possono avere gravi ripercussioni. Tra le misure da adottare secondo lo stato attuale della tecnica rientrano quelle volte ad assicurare la prontezza a gestire incidenti di qualsiasi tipo. La pianificazione degli interventi, la formazione delle forze d'intervento e l'approntamento del materiale necessario rappresentano compiti cui sono chiamati a provvedere in comune i corpi pubblici dei vigili del fuoco e dei servizi d'intervento in caso di incidenti chimici nonché i gestori dell'infrastruttura (GI) interessati.

L'obiettivo del progetto è disciplinare in modo più chiaro il finanziamento dei servizi di difesa.

Rappresentanti dei Cantoni, dell'UTP, delle FFS, della BLS e dell'Amministrazione federale hanno analizzato la situazione attuale in un gruppo di progetto ed elaborato le basi per la presente proposta di soluzione.

#### 1.3.4.1 Situazione iniziale

Per la gestione degli incidenti, singoli GI dispongono di un proprio servizio di difesa. Nonostante ciò, i GI ricorrono per diversi eventi alle prestazioni dei servizi di difesa di Cantoni, Distretti o Comuni, soprattutto nei casi seguenti:

- emissione di sostanze pericolose, in particolare radioattive, che richiedono l’impiego di un servizio d’intervento in caso di incidenti chimici o di un nucleo di radioprotezione;
- interventi di vigili del fuoco in luoghi per raggiungere i quali si impiegherebbe troppo tempo con il treno di spegnimento e salvataggio;
- in caso di incendio, primi interventi da parte dei vigili del fuoco locali, poiché spesso sono in grado di raggiungere il luogo dell’incidente più rapidamente e possono dunque affrontare meglio l’incendio;
- sostegno nel recupero di vittime o feriti.

In caso di incidenti ferroviari, i GI vengono assistiti dai servizi di difesa cantonali e locali (vigili del fuoco e servizio d’intervento in caso di incidenti chimici) nel gestire l’evento. Senza questa assistenza i GI non sarebbero in grado di affrontare incidenti di maggior entità nei tempi richiesti e nella misura necessaria.

### **Attualmente i GI pagano gli interventi, ma non partecipano ai costi di mantenimento**

I GI pagano le spese connesse agli interventi dei servizi di difesa pubblici, ma di regola non partecipano ai costi di mantenimento. Per costi di mantenimento si intendono i costi d’investimento e d’esercizio che risultano indipendentemente dagli interventi, fra cui, tra l’altro, i costi per l’acquisizione e la manutenzione del materiale, per la formazione e il personale o per assicurare la prontezza d’intervento (servizio di picchetto).

Questi costi di mantenimento, cui i GI saranno chiamati a partecipare, vanno chiaramente distinti dai costi sostenuti dalle ferrovie per le misure adottate al fine di garantire la sicurezza della loro infrastruttura (p. es. radiocomunicazione di sicurezza o misure di autosalvataggio nelle gallerie).

### **1.3.4.2 Soluzioni esaminate**

Per l’assunzione dei costi di circa 3 milioni di franchi, oltre all’indennizzo dei costi scoperti pianificati dei GI, sono state esaminate diverse forme alternative, come il trasferimento dei costi sul prezzo del tracciato, un finanziamento speciale o un’indennità versata dalla Confederazione direttamente ai Cantoni.

L’introduzione di nuovi strumenti e basi giuridiche, come richiesto ad esempio da un finanziamento speciale, comporterebbe già solo per il loro sviluppo un elevato onere amministrativo. Inoltre, sarebbe necessario lavorare con sempre nuovi strumenti e procedimenti. Considerati gli importi in gioco, questo onere supplementare non appare giustificato.

Il finanziamento degli oneri supplementari attraverso l’indennizzo per le infrastrutture permette di limitare l’onere amministrativo, mentre gli strumenti sono semplici e consolidati.

### 1.3.4.3

### Il nuovo disciplinamento proposto

In futuro i GI dovranno partecipare ai costi di mantenimento dei servizi di difesa. In linea di principio la protezione della popolazione, e dunque l'organizzazione e il finanziamento dei servizi di difesa pubblici, sono di competenza dei Cantoni. In base alla legislazione federale, i gestori di linee ferroviarie sono tenuti a garantire la sicurezza dell'esercizio. Tuttavia, finora non si è provveduto a stabilire concretamente fino a che punto si spinge questo obbligo e se il principio di causalità previsto nella legislazione sulla protezione dell'ambiente è applicabile al finanziamento delle prestazioni.

Negli ultimi anni è inoltre aumentata la pressione dei Cantoni nei confronti dei GI affinché partecipino in misura adeguata ai costi di mantenimento dei servizi di difesa pubblici. I Cantoni chiedono una ripartizione dei costi in funzione del principio della causalità. Va inoltre tenuto presente che le aziende private, tramite le assicurazioni sui fabbricati, e l'USTRA quale gestore delle strade nazionali, partecipano già ai costi di mantenimento dei servizi di difesa.

In tale contesto, il gruppo di progetto paritetico ha analizzato le basi giuridiche, definito i requisiti per i singoli servizi di difesa (vigili del fuoco e servizio d'intervento in caso di incidenti chimici) e ha presentato possibili modelli di ripartizione dei costi e di partecipazione delle ferrovie ai costi di mantenimento dei servizi di difesa.

Le ferrovie devono essere obbligate a partecipare ai costi. A questo scopo la legge sulle ferrovie va adeguata in modo che i GI siano tenuti ad assumersi i costi di mantenimento dei servizi di difesa nella misura in cui questi forniscono prestazioni nell'ambito di interventi concernenti impianti ferroviari. La procedura concreta in tal senso deve essere definita nel quadro di un'ordinanza. Attualmente, infatti, una partecipazione delle ferrovie ai costi di mantenimento non è obbligatoria.

In questo modo i Cantoni ottengono i mezzi necessari a garantire anche a lungo termine una gestione adeguata degli incidenti concernenti l'infrastruttura ferroviaria e hanno la possibilità di acquistare mezzi d'intervento specifici per la ferrovia.

Sulla base delle conclusioni cui è giunto, il gruppo di lavoro ha formulato una proposta circa la procedura da seguire in materia. La procedura proposta funge da base per la futura elaborazione di convenzioni sulle prestazioni tra i Cantoni e i GI. In base a questi principi, le convenzioni andranno naturalmente adeguate di comune accordo tra le parti in funzione delle situazioni specifiche di ogni regione e impianto ferroviario.

Il nostro Consiglio non intende dunque emanare prescrizioni dettagliate di validità generale. Con la definizione dei principi, i negoziati tra GI e Cantoni saranno semplificati. Le tattiche d'intervento già sviluppate, inclusa la collaborazione delle diverse forze d'intervento, non sono pregiudicate. Le responsabilità fondamentali di GI e Cantoni per fronteggiare gli eventi rimangono immutate.

La procedura nel caso di convenzioni già stipulate viene disciplinata a livello di ordinanza.

#### **1.3.4.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

La soluzione del problema relativo ai costi di mantenimento dei servizi di difesa è stata sviluppata e sostenuta da tutti i partecipanti. In rapporto ai sussidi erogati complessivamente ai trasporti pubblici si tratta di importi modesti ma che i servizi di difesa ritengono essenziali. La soluzione proposta è relativamente semplice, è accettata da tutti i partecipanti e potrà essere attuata in tempi rapidi.

#### **1.3.4.5 Armonizzazione di compiti e finanze**

In Svizzera, tutti i GI sono chiamati a fornire un contributo per un totale di 3 milioni di franchi l'anno ai costi di mantenimento dei servizi di difesa per una rete di circa 5200 km. La partecipazione dei GI varia da poche centinaia di franchi l'anno a circa 2,2 milioni di franchi, a seconda della lunghezza delle tratte (lunghezza della propria rete) e del rischio. I criteri per la valutazione del rischio sono i seguenti: volume di traffico (viaggiatori, merci), rischi relativi al trasporto di merci pericolose, gallerie e pericoli naturali.

I contributi versati ai Cantoni saranno compresi tra circa 3000 e 500 000 franchi l'anno, sempre a seconda dei rischi e della lunghezza della rete di loro competenza. I contributi sono forniti sotto forma di indennità per le infrastrutture.

Il nostro Consiglio prevede che il nuovo disciplinamento risolverà una controversia di lunga data, consentendo così di realizzare più velocemente i progetti. Nell'ambito dei singoli progetti, i GI risulteranno meno esposti alla pressione esercitata dai Cantoni affinché stipulino accordi specifici ai progetti per l'assunzione dei costi di mantenimento. Tuttavia, l'importo che è possibile risparmiare grazie alla realizzazione più rapida dei progetti non è quantificabile.

#### **1.3.5 Altri adeguamenti nell'ambito delle riforme delle ferrovie**

Il presente disegno è inteso inoltre a colmare le lacune di disciplinamento e ad apportare miglioramenti nei seguenti settori:

Settore	Misure	Articoli di legge
1. Accesso alla rete	Ripresa della direttiva UE sulla sicurezza	Lferr art. 5, 8a-8f (nuovi)
2. Obbligo di fornire i dati per la statistica dei trasporti	Precisazione in base alla nozione di statistica dei trasporti	Lferr art. 16 e LTV art. 53
3. Traffico viaggiatori regionale	Limite di spesa pluriennale	LTV art. 30a (nuovo)
4. Viaggiatori senza titolo di trasporto valido	Disposizioni penali	LTV art. 57 e 60

Settore	Misure	Articoli di legge
5. Concessione dell'accesso alla rete	Disciplinare in modo chiaro l'ordinazione di tracciati da parte di terzi	Lferr art. 9a
6. Uguaglianza per i disabili	Le FFS sottostanno all'obbligo di concessione anche per la loro infrastruttura; rinvio alla LIFT	tutta la LDis e art. 9 cpv. 3 lett. c n. 6
7. Obblighi del detentore del veicolo	Adozione della disposizione contenuta nella Lferr, al posto di quella della LTM	LTM art. 8 Lferr art. 17a e 17b
8. Inidoneità alla guida (navigazione interna)	Fissare i valori limite del tasso alcolemico	LNI art. 20, 22a, 22b, 41a e 41b
9. Attività rilevanti per la sicurezza	Disposizioni penali	LIFT art. 18a e 25 cpv. 1 e 2

Qui di seguito vengono brevemente spiegate le modifiche più rilevanti.

### 1.3.5.1 Riprendere la direttiva dell'UE sulla sicurezza

In futuro i gestori dell'infrastruttura dovranno disporre di un'autorizzazione di sicurezza e le imprese di trasporto ferroviarie di un'autorizzazione di accesso alla rete, anche se operano sulla loro stessa rete: in tal modo vengono attuati i requisiti contenuti nella direttiva riveduta dell'UE sulla sicurezza delle ferrovie (direttiva 2004/49/CE<sup>13</sup>).

### 1.3.5.2 Limite di spesa pluriennale per il traffico viaggiatori regionale

Le convenzioni pluriennali sull'offerta di prestazioni introdotte con il messaggio aggiuntivo concernente la Riforma delle ferrovie 2<sup>14</sup> dovranno essere gestite con un limite di spesa quadriennale.

<sup>13</sup> Direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza («direttiva sulla sicurezza delle ferrovie»), GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44); modificata l'ultima volta dalla decisione 2009/149/CE della Commissione del 27 novembre 2009, GU L 313 del 28.11.2009, pag. 65.

<sup>14</sup> FF 2007 2457

### **1.3.5.3 Disposizioni penali contenute nella LTV**

La modifica proposta si prefigge di colmare due lacune in materia di punibilità sorte al momento dell'entrata in vigore della LTV<sup>15</sup>. Da un lato, si tratta di disciplinare in modo più chiaro i viaggi effettuati senza un titolo di trasporto valido. D'altro canto, il Consiglio federale deve avere la facoltà di dichiarare che comportamenti che svantaggiano gli altri viaggiatori o le imprese di trasporto costituiscono delle contravvenzioni: per esempio, un contegno sconveniente o le infrazioni alle prescrizioni sull'uso e il comportamento. Anche le contravvenzioni perseguite dall'UFT sono considerate reati perseguibili a querela di parte.

### **1.3.5.4 Ordinazione di tracciati da parte di terzi**

Nel traffico merci, gli utenti della rete spesso non sono altro che imprese di trazione incaricate da terzi. Ciò significa che trainano treni che non hanno assemblato esse stesse e per i quali non sono responsabili a livello di mercato. È evidente che l'impresa di trasporto delle merci responsabile desidera, per quanto possibile, decidere da sé quando e dove i treni debbano circolare; essa ha dunque interesse a ordinare dei tracciati con i suoi propri mezzi. L'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>16</sup> concernente l'accesso alla rete ferroviaria già lo permette; manca invece un disciplinamento a livello di legge.

Le ordinazioni di tracciati da parte di terzi permettono alle imprese attive nel trasporto merci che non trainano i loro treni da sé una miglior pianificazione, ciò che rafforza la loro posizione nei confronti della concorrenza. In fin dei conti, questo va a beneficio della politica di trasferimento del traffico su rotaia. Attraverso il presente disegno, l'ordinazione di tracciati da parte di terzi sarà dunque permessa in modo esplicito. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo<sup>17</sup> concede pure a terzi la possibilità di ordinare tracciati.

È quindi necessario completare l'articolo 9 Lferr. Contemporaneamente viene vietato il commercio di tracciati, in accordo con la direttiva 2001/14/CE e così come richiesto nell'ambito della consultazione sul presente disegno.

### **1.3.5.5 Inidoneità alla guida nella navigazione interna**

Negli scorsi anni, i Cantoni hanno chiesto alla Confederazione di definire in modo chiaro la nozione di «stato di ebbrietà» e di fissare dei valori limite di alcolemia per i conduttori di battelli. Già oggi la LNI<sup>18</sup> vieta di condurre un battello a chi si trova in stato di ebbrietà. Finora non è però stato definito il grado di concentrazione di alcol nel sangue a partire dal quale una persona viene considerata in stato di ebbrietà. La LNI non contiene inoltre alcuna disposizione riguardante la procedura di accer-

<sup>15</sup> RS 745.1

<sup>16</sup> RS 742.122

<sup>17</sup> Regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo, GU 276 del 20.10.2010, pag. 22.

<sup>18</sup> RS 742.201

tamento dello stato di ebbrietà (analisi alcolemica dell'alito anche in assenza di sospetti).

A nostra conoscenza, i servizi cantonali di navigazione hanno finora applicato in parte, per analogia, i valori limiti in vigore per la circolazione stradale. Differenze in materia di prassi nella procedura penale e amministrativa erano quindi inevitabili. L'effetto preventivo contro l'ebrietà alla conduzione di un natante non era comunque ottimale.

La LNI delega ora al Consiglio federale la competenza di fissare un valore di alcolemia a partire dal quale si può parlare di stato di ebbrietà. Il Consiglio federale è pure tenuto a stabilire la concentrazione qualificata di alcol nel sangue a partire dalla quale le sanzioni comminate sono più severe.

Per quanto riguarda la navigazione a scopo professionale, si tratta di fissare valori limite di alcolemia più bassi di quelli previsti nel settore della navigazione sportiva e da diporto, rispettivamente di vietare il consumo di bevande alcoliche: ciò dovrà valere tanto per chi conduce un battello di questo tipo, quanto per chi partecipa alla sua conduzione o esercita un servizio nautico a bordo di esso.

Nel contempo, verranno istituite le basi legali che permetteranno di effettuare analisi alcolemiche dell'alito anche in assenza di sospetti.

In analogia alla regolamentazione della circolazione stradale, il Consiglio federale è pure chiamato a fissare valori limiti riguardanti il consumo di sostanze che riducono l'idoneità alla guida (stupefacenti e medicinali).

A complemento dei valori limite summenzionati, le disposizioni penali e le misure amministrative sono oggetto di una differenziazione più marcata e di un adeguamento.

### **1.3.5.6 Disposizioni penali contenute nella LIFT**

Nel settore degli impianti a fune sono state emanate prescrizioni volte a garantire che le attività rilevanti per la sicurezza siano esercitate esclusivamente da personale idoneo a prestare servizio. L'esercizio di attività rilevanti per la sicurezza in uno stato non idoneo a prestare servizio, in particolare sotto l'influsso di alcol o droghe, è punibile. Queste disposizioni vengono ora ulteriormente precisate (art. 18a LIFT). Inoltre, viene introdotta la distinzione fra reati commessi intenzionalmente e reati commessi per negligenza (art. 25 cpv. 1 e 2 LIFT).

## **1.4 Procedura di consultazione**

Il 17 giugno 2009 abbiamo incaricato il DATEC di svolgere una consultazione sulla seconda fase della Riforma delle ferrovie 2. La consultazione è iniziata il 3 luglio 2009 e si è conclusa il 16 ottobre 2009. Sono stati invitati a esprimersi i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni economiche e le organizzazioni attive a livello nazionale, le associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna nonché altre cerchie interessate. Complessivamente sono pervenute 75 risposte.

## 1.4.1

### **Risultati della consultazione sugli elementi del presente progetto**

#### **Reazioni positive**

Il progetto posto in consultazione riguardava i seguenti ambiti tematici: accesso alla rete senza discriminazioni, interoperabilità della rete ferroviaria europea, procedure di messa a concorso nel settore del traffico viaggiatori e finanziamento dei costi di mantenimento dei servizi di difesa. Un'ampia maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha espresso il proprio sostegno al progetto, sia per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti sia per quanto attiene ai suoi contenuti di fondo. In linea di principio, la riforma delle ferrovie è ritenuta un processo necessario per aumentare l'efficienza.

#### **Estensione delle tratte interoperabili all'intera rete a scartamento normale**

In molte risposte si auspica un'estensione delle tratte interoperabili all'intera rete a scartamento normale, perché l'adozione di standard uniformi è meglio praticabile e poiché il progetto prevede che le specifiche tecniche di interoperabilità debbano essere rispettate unicamente nel caso di nuove costruzioni, di nuovo equipaggiamento o di rinnovo, ciò che non comporta grandi investimenti. È stato inoltre espresso l'auspicio che le ferrovie a scartamento ridotto e le ferrovie a scartamento metrico vengano escluse dalla rete delle tratte interoperabili.

#### **Servizi di valutazione della conformità pubblici e privati**

Vi è stata anche un'adesione alla proposta di affidare la valutazione della conformità di un prodotto a organismi privati, istituendo però anche le basi giuridiche per un ente pubblico sussidiario, da costituire cioè soltanto se il mercato non offre sufficienti organismi privati di valutazione della conformità.

#### **Ordinazione di tracciati**

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione è d'accordo che la possibilità di ordinare tracciati venga concessa anche alle imprese che non gestiscono da sé il trasporto ferroviario. Tuttavia, ciò deve avvenire a condizione che nessun tracciato venga bloccato e che non sia possibile alcun commercio di tracciati.

#### **Nuovo sistema di messa a concorso nel settore degli autobus**

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è detta favorevole alla nuova soluzione, secondo cui dopo la scadenza della concessione i committenti nel settore degli autobus devono decidere se intendono mettere a concorso un'offerta che dà diritto alle indennità o se intendono sottoporre ogni due anni l'offerta all'ordinaria procedura di ordinazione. Inoltre, la grande maggioranza dei partecipanti ritiene sensato il fatto che l'aggiudicazione come pure il rilascio o il rinnovo della concessione siano disciplinati nella stessa decisione.

#### **Nessun obbligo di messa a concorso nel settore ferroviario**

Diversamente dal settore degli autobus, nel progetto posto in consultazione non era previsto alcun obbligo di messa a concorso nel settore ferroviario. I concorsi sono tuttavia possibili di principio. I pareri al riguardo sono risultati estremamente divergenti. In alcune risposte si chiede che in futuro l'obbligo di messa a concorso venga esteso al settore ferroviario. Altri hanno invece chiesto che tale obbligo rimanga

limitato al solo settore degli autobus. Così come presentata, la proposta tiene conto di entrambe le posizioni.

### **Partecipazione dei gestori dell'infrastruttura ai costi per il mantenimento dei servizi di difesa**

La maggioranza si è dichiarata favorevole alla conclusione di convenzioni sulle prestazioni tra i gestori dell'infrastruttura e i Cantoni, alla ripartizione dei costi in funzione della lunghezza e del rischio della tratta, così come ai criteri previsti per la valutazione dei rischi.

## **1.4.2 Disposizioni del Consiglio federale sui passi successivi**

Nel quadro della procedura di consultazione concernente la seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 è stato affrontato anche il tema dell'accesso senza discriminazione alla rete, e in particolare l'organizzazione di un servizio di assegnazione dei tracciati. La soluzione proposta ha avuto un riscontro fondamentalmente positivo. Da colloqui esplorativi con i servizi specialistici della Commissione europea è però risultato che il modello presentato in sede di consultazione, quello appunto di un servizio indipendente preposto all'assegnazione dei tracciati, non risponde alle norme fissate dalle direttive comunitarie.

### **Progetto separato concernente il servizio di assegnazione dei tracciati**

In questo contesto, ma anche per fare chiarezza sulla futura organizzazione del paesaggio dell'infrastruttura ferroviaria, l'11 giugno 2010 abbiamo deciso di esaminare differenti modelli di accesso senza discriminazione alla rete, in particolare per quel che riguarda il servizio di assegnazione dei tracciati. Il DATEC è stato incaricato di esaminare a fondo vari modelli, tenendo conto dell'evoluzione nell'UE, e di presentare in un messaggio separato i rispettivi vantaggi e svantaggi. A tale scopo il DATEC istituirà un gruppo di lavoro ad hoc.

### **Il recepimento dei pacchetti ferroviari dell'UE resta l'obiettivo fondamentale**

Questo obiettivo richiede, fra l'altro, un'attribuzione delle tratte indipendente e senza discriminazioni. In tal senso, occorre tener conto del fatto che l'UE sta attualmente rivedendo le relative direttive e regolamenti («recast»). I risultati che scaturiranno da questa revisione dovranno essere integrati nel messaggio separato.

Con la seconda fase della Riforma delle ferrovie 2, il Consiglio federale si prefigge di attuare gli elementi incontestati dei pacchetti ferroviari 1 e 2 (in particolare la direttiva sull'interoperabilità e la direttiva sulla sicurezza), nonché di disciplinare le procedure di messa a concorso nel traffico regionale viaggiatori e il finanziamento dei costi di mantenimento dei servizi di difesa.

## **1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo**

Da alcuni anni il diritto svizzero e il diritto europeo divergono per quel che riguarda i trasporti pubblici e il trasporto merci su rotaia. L'UE, infatti, progredisce nei suoi progetti di liberalizzazione, mentre la Svizzera non riesce a tenere il passo.

Il presente messaggio riprende solo una parte dei pacchetti ferroviari comunitari (in particolare la direttiva sull'interoperabilità e la direttiva sulla sicurezza). Il tema dell'accesso senza discriminazione alla rete, e in particolare l'organizzazione del servizio di assegnazione dei tracciati, saranno oggetto di un messaggio separato. In quest'ambito sarà pure possibile realizzare le ulteriori tappe intese a rafforzare la CAF.

La regolamentazione europea nel campo delle procedure di messa a concorso nel traffico viaggiatori non va fondamentalmente più lontano di quanto faccia il diritto svizzero. Il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007<sup>19</sup> relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia non prevede alcun obbligo di messa a concorso nel traffico ferroviario viaggiatori. In tal modo, le autorità competenti possono assegnare direttamente mandati pubblici di servizi nel traffico ferroviario – ad eccezione di altri mezzi di trasporto su rotaia quali le metropolitane o i tram –, nella misura in cui ciò non sia vietato dal diritto nazionale.

### **Primo pacchetto ferroviario dell'UE: rafforzamento dell'accesso alla rete e della protezione contro le discriminazioni**

Con il suo primo pacchetto ferroviario, nel 2001 l'UE ha approvato importanti complementi all'originaria direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991<sup>20</sup> relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie. La direttiva 91/440/CEE è parte integrante dell'allegato 1 dell'accordo sui trasporti terrestri, in cui viene riconosciuta l'equivalenza delle norme giuridiche in Svizzera e nell'UE in questo settore. Nell'UE il primo pacchetto ferroviario è entrato in vigore il 15 marzo 2003. Le tre direttive dell'UE (*direttiva 2001/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001*<sup>21</sup> *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, la direttiva 2001/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001*<sup>22</sup> *che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e la direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001*<sup>23</sup> *relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza*) prevedono in particolare quanto segue:

- nell'ambito del trasporto merci, l'accesso al mercato e alla rete è esteso;
- per evitare qualsiasi discriminazione, l'UE esige che i tracciati siano assegnati da un servizio che non fornisce prestazioni di trasporto ferroviario e che sia indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale;
- l'accesso alla rete, l'ammissione delle imprese e la determinazione del prezzo dei tracciati vengono disciplinati nei dettagli.

<sup>19</sup> GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1.

<sup>20</sup> GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25.

<sup>21</sup> GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1.

<sup>22</sup> GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26.

<sup>23</sup> GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29; modificata l'ultima volta dalla direttiva (CE) n. 2007/58/CE, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 44.

## **Direttive sull'interoperabilità**

Il tema dell'interoperabilità viene affrontato nella direttiva 96/48/CE del Consiglio del 23 luglio 1996<sup>24</sup> relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e nella direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001<sup>25</sup> relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale. Notevole importanza viene attribuita allo sviluppo graduale dell'interoperabilità internazionale, che non deve però essere limitata, come previsto in un primo tempo, alla rete ad alta velocità, bensì comprende anche il sistema ferroviario convenzionale. In linea di principio, la Svizzera è interessata unicamente dalla seconda direttiva, dato che nel nostro Paese non vi sono vere e proprie linee di alta velocità. Anche sulla nuova tratta Mattstetten–Rothrist circolano (di notte) treni merci.

## **Secondo pacchetto ferroviario dell'UE: sviluppare il primo pacchetto ferroviario dell'UE e le direttive sull'interoperabilità**

Per accelerare lo sviluppo di uno spazio ferroviario integrato a livello europeo, il 30 aprile 2004 l'UE ha posto in vigore il suo secondo pacchetto ferroviario. Evoluzione coerente del primo pacchetto, è incentrato sul miglioramento della sicurezza e dell'interoperabilità e sull'accelerazione dell'apertura del mercato nell'ambito del trasporto delle merci su rotaia. L'apertura del mercato nel trasporto internazionale di merci è avvenuta già nel 2006, l'introduzione del cabotaggio è seguita nel gennaio 2007. Nel dettaglio, gli atti giuridici del secondo pacchetto ferroviario dell'UE hanno i seguenti contenuti:

- *direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004<sup>26</sup> relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie).*

La direttiva disciplina le responsabilità e la ripartizione dei compiti riguardanti la sicurezza nello spazio ferroviario europeo. È introdotto l'obbligo di disporre di un'autorizzazione di sicurezza per gestire l'infrastruttura. L'autorizzazione è valida sul territorio dell'intera Comunità.

- *Direttiva 2004/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004<sup>27</sup> che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale.*

Con questa direttiva, in sostanza, la direttiva 96/48/CE (alta velocità) viene allineata alla sistematica della più recente direttiva 2001/16/CE (sistema ferroviario convenzionale). Il campo d'applicazione viene esteso a tappe all'intero sistema ferroviario convenzionale.

<sup>24</sup> GU L 235 del 17.9.1996, pag. 6.

<sup>25</sup> GU L 110 del 20.4.2001, pag. 1.

<sup>26</sup> GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44.

<sup>27</sup> GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114.

- *Direttiva 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004*<sup>28</sup> *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.*

Dal 1° gennaio 2006 alle imprese ferroviarie è riconosciuto l'accesso, a condizioni eque, all'intera infrastruttura ferroviaria della Comunità per il trasporto di merci internazionale. Dal 1° gennaio 2007, è consentito loro l'accesso all'infrastruttura di tutti gli Stati membri per effettuare tutti i tipi di servizi di trasporto ferroviario di merci, il che significa che viene reso possibile anche il cabotaggio nazionale.

- *Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004*<sup>29</sup> *che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (regolamento sull'agenzia).*

Il regolamento sull'agenzia contiene le disposizioni da applicare per l'istituzione dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA). Dall'aprile 2006, l'ERA coordina tutti gli aspetti riguardanti la sicurezza e l'interoperabilità del sistema ferroviario europeo. Su mandato della Commissione europea, elabora le norme tecniche necessarie per la sicurezza e l'interoperabilità (fra cui le specifiche tecniche di interoperabilità) e valuta la compatibilità delle norme nazionali con le norme tecniche per la sicurezza e l'interoperabilità dell'UE.

### **Terzo pacchetto ferroviario dell'UE: rafforzare i diritti dei passeggeri, aprire il mercato del trasporto internazionale di viaggiatori, armonizzare le norme per i macchinisti**

Il 23 ottobre 2007 l'UE ha adottato il suo terzo pacchetto ferroviario, composto da due direttive e da un regolamento che prevedono in particolare quanto segue:

- *Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007*<sup>30</sup> *relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale.*

Il regolamento si prefigge di migliorare i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario. A questo scopo vengono introdotte delle prescrizioni sulla vendita di titoli di trasporto, sulle informazioni da mettere a disposizione, sulla responsabilità delle imprese ferroviarie e sull'obbligo di assicurazione nei confronti dei viaggiatori e dei loro bagagli. Vengono inoltre fissate indennità minime in caso di ritardi e soppressione di treni. Le norme relative ai diritti dei viaggiatori sono entrate in vigore nella CE nel dicembre 2009.

- *Direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007*<sup>31</sup> *che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.*

Il mercato per il traffico viaggiatori ferroviario internazionale sarà aperto alla concorrenza a partire dal 2010. Il cabotaggio sarà dapprima possibile unicamente nel traffico internazionale, ovvero per i servizi destinati princi-

<sup>28</sup> GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164.

<sup>29</sup> GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1.

<sup>30</sup> GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14.

<sup>31</sup> GU L 315 del 3.12.2007, pag. 44.

palmente al trasporto di passeggeri tra stazioni ferroviarie situate in Stati membri diversi. Il diritto di accesso viene precisato in questa direttiva. Viene istituita una procedura che permette una limitazione dell'accesso al mercato. Inoltre, per i servizi di trasporto viaggiatori che vengono messi a concorso, il diritto di cabotaggio può essere limitato a 15 anni stipulando un contratto di concessione che prevede diritti esclusivi.

- *Direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007<sup>32</sup> relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità.*

Viene introdotto un certificato uniforme a livello europeo per i macchinisti. I presupposti e la procedura di certificazione sono disciplinati in modo chiaro. In futuro non sarà così più necessario cambiare i macchinisti al confine. Le prescrizioni saranno attuate progressivamente.

### **Altre prescrizioni dell'UE sull'interoperabilità e sul traffico viaggiatori**

Il terzo pacchetto ferroviario dell'UE è in stretta relazione con il regolamento (CE) n. 1370/2007 (18) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007<sup>33</sup> relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 del Consiglio. Il regolamento (CE) n. 1370/2007, emanato lo stesso giorno del terzo pacchetto ferroviario ed entrato in vigore il 3 dicembre 2009, mira ad armonizzare in particolare le procedure di definizione delle indennità al fine di evitare le discriminazioni sul mercato viepiù aperto.

Nell'ambito del secondo pacchetto ferroviario dell'UE, la direttiva 2004/50/CE aveva già modificato le direttive 96/48/CE (alta velocità) e 2001/16/CE (sistema convenzionale). Per ragioni di chiarezza e semplificazione, con la nuova direttiva sull'interoperabilità 2008/57/CE<sup>34</sup> è stata sviluppata una nuova versione, che riassume le direttive esistenti in un unico testo e integra ulteriori sviluppi. In particolare è stato disciplinato il riconoscimento reciproco di autorizzazioni d'esercizio.

La tabella seguente offre una panoramica degli sviluppi del diritto comunitario e presenta lo stato di attuazione in Svizzera.

*Tabella*

### **Sviluppi del diritto comunitario e attuazione in Svizzera**

Sviluppo del diritto dell'UE	Contenuti	Attuazione in Svizzera
Direttiva 91/440/CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Scorporo delle ferrovie dall'amministrazione statale e trasformazione in aziende autonome.</li> <li>– Concorrenza sulla rete ferroviaria, in particolare nel traffico merci.</li> </ul>	Riforma delle ferrovie 1 (1999): <ul style="list-style-type: none"> <li>– scorporo delle ferrovie dall'amministrazione statale e trasformazione in azienda autonoma;</li> <li>– separazione contabile e organizzativa dei settori infrastruttura e trasporti;</li> </ul>

<sup>32</sup> GU L 315 del 3.12.2007, pag. 51.

<sup>33</sup> GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1.

<sup>34</sup> Direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (rifusione), GU L 191 del 18.7.2008, pag. 1.

Sviluppo del diritto dell'UE	Contenuti	Attuazione in Svizzera
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– accesso alla rete;</li> <li>– applicazione del principio dell'ordinazione a tutte le indennità; e</li> <li>– liberalizzazione del traffico merci.</li> </ul>
Primo pacchetto ferroviario dell'UE 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estensione dell'accesso al mercato del trasporto di merci.</li> <li>– Istituzione di un servizio di assegnazione dei tracciati indipendente dal punto di vista giuridico e organizzativo.</li> <li>– L'accesso alla rete, l'ammissione delle imprese e la determinazione del prezzo dei tracciati vengono disciplinati nei dettagli.</li> </ul>	– Attuazione presa in considerazione, ma ancora in sospenso.
Direttive sull'interoperabilità 96/48/CE e 2001/16/CE; modificate dalla D 2004/16/CE (rifiuzione: D 2008/57/CE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sviluppo graduale dell'interoperabilità internazionale.</li> </ul>	– Attuazione con il presente progetto.
Secondo pacchetto ferroviario dell'UE 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regolamentazioni della responsabilità e della ripartizione dei compiti riguardanti la sicurezza nello spazio ferroviario europeo.</li> <li>– Adeguamento della direttiva 96/48/CE (alta velocità) alla sistematica della più recente direttiva 2001/16/CE (sistema ferroviario convenzionale).</li> <li>– Apertura per il trasporto di merci internazionale e, dal 1° gennaio 2007, accesso all'infrastruttura da parte delle imprese ferroviarie per tutti i tipi di trasporto merci.</li> <li>– Disposizioni per l'istituzione dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA).</li> </ul>	– Attuazione presa in considerazione, ma ancora in sospenso.
Terzo pacchetto ferroviario dell'UE 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Miglioramento dei diritti e degli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.</li> <li>– Apertura del trasporto ferroviario internazionale di viaggiatori.</li> <li>– Certificazione uniforme dei macchinisti.</li> </ul>	– Attuazione in corso d'esame; sarà effettuata prima possibile.

### **Procedura per armonizzare la legislazione svizzera dei trasporti con il diritto comunitario**

Nell'ambito dell'accordo bilaterale sui trasporti terrestri concluso con l'UE, nel settore del traffico ferroviario la Svizzera si è impegnata a sviluppare l'inter-

operabilità dell'infrastruttura e, nel quadro di una politica dei trasporti coordinata, a predisporre servizi di trasporto ferroviario concorrenziali. Tale impegno potrebbe richiedere un adeguamento della legislazione svizzera. L'articolo 52 dell'accordo sui trasporti terrestri<sup>35</sup> prevede la seguente procedura al riguardo:

- quando una Parte contraente ha elaborato una nuova legislazione in uno dei settori contemplati dall'accordo, chiede in via informale il parere dell'altra Parte;
- una volta adottata, la legislazione modificata viene notificata all'altra Parte contraente. Su richiesta di una Parte contraente si procede a uno scambio di opinioni in sede di Comitato misto dei trasporti terrestri Comunità/Svizzera. (Il Comitato misto è composto da rappresentanti delle Parti contraenti e si occupa dell'amministrazione e della corretta applicazione dell'accordo sui trasporti terrestri);
- in seno al Comitato misto è possibile valutare la compatibilità delle disposizioni con l'accordo. Qualora il nuovo diritto sia considerato come una modifica rispetto all'accordo, occorre adeguare gli allegati in base alle nuove prescrizioni legali o rinegoziare l'accordo stesso, il che non è nell'interesse della Svizzera. È altresì data la possibilità di adottare altre misure che garantiscano il corretto funzionamento dell'accordo.

In caso di violazione dell'accordo o se una decisione del Comitato misto non viene eseguita, dopo un esame svolto in seno al Comitato misto la Parte lesa può adottare misure di riequilibrio.

## **1.6 Attuazione**

I lavori d'attuazione implicano tra l'altro la modifica delle seguenti ordinanze:

- ordinanza sulle ferrovie (Oferr) e relative disposizioni esecutive (DE-Oferr),
- ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF) e relative disposizioni esecutive (DE-OARF),
- ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV),
- ordinanza sugli emolumenti dell'UFT (OseUFT).

In casi particolari può risultare necessario emanare una nuova ordinanza.

## **1.7 Interventi parlamentari**

Con il presente messaggio viene adempiuta la richiesta del seguente postulato:

1998 P 98.3531 Trasferimento a terzi delle funzioni di pertinenza statale delle FFS (Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN 98.047)

Il Consiglio federale propone pertanto di togliere dal ruolo il postulato menzionato.

<sup>35</sup> RS 0.740.72



tanto alle imprese ferroviarie; vi sono infatti disposizioni che devono valere anche per terzi. Due esempi: l'immissione in commercio di componenti dell'interoperabilità difettosi deve poter essere proibita a chiunque con una decisione di carattere generale (art. 23i cpv. 4). L'autorità di vigilanza deve anche avere la possibilità di attuare misure di vigilanza laddove ciò è più efficace. Può perciò risultare opportuno controllare un produttore, un importatore o un distributore di un prodotto difettoso, il detentore di un vagone ferroviario o un'officina di manutenzione e non limitarsi soltanto alle imprese ferroviarie che muovono veicoli in cui potrebbe trovarsi il prodotto difettoso. Il criterio definito nel diritto anteriore («a guida vincolata») viene abbandonato essendo divenuto troppo limitativo in seguito all'evoluzione della tecnica. In caso di dubbio il Consiglio federale deve poter decidere se un impianto è soggetto alla Lferr oppure no.

#### *Art. 2* Imprese ferroviarie

La disposizione definisce i due tipi di impresa ferroviaria, segnatamente i gestori dell'infrastruttura e le imprese di trasporto ferroviarie.

## **Capitolo 2: Imprese ferroviarie**

### **Sezione 1: Gestori dell'infrastruttura**

#### *Art. 5 cpv. 4*

L'introduzione di un'autorizzazione di sicurezza compatibile con il diritto comunitario è stabilita nell'articolo 5 capoverso 4, mentre i dettagli sono disciplinati negli articoli 8a e 8b. Conformemente al diritto comunitario, il Consiglio federale riceve la facoltà di prevedere agevolazioni per le imprese attive a livello regionale. Tali agevolazioni entreranno in linea di conto soprattutto per le ferrovie a scartamento ridotto.

#### *Art. 8a (nuovo)* Rilascio e rinnovo dell'autorizzazione di sicurezza

L'autorizzazione di sicurezza, la cui introduzione è necessaria per attuare la direttiva UE sulla sicurezza, è rilasciata dallo Stato sul cui territorio è situata l'infrastruttura. Secondo le prescrizioni della direttiva UE, va rinnovata ogni cinque anni. L'aspetto principale è costituito dall'esame del sistema di gestione della sicurezza adottato dal gestore dell'infrastruttura.

L'UFT dovrà perciò rilasciare autorizzazioni di sicurezza ai gestori dell'infrastruttura.

#### *Art. 8b (nuovo)* Revoca (dell'autorizzazione di sicurezza)

Se un'impresa non soddisfa più i requisiti, l'autorizzazione di sicurezza può essere revocata. La revoca obbliga in pratica l'impresa a trasferire la concessione a un'altra impresa.

## Sezione 2: Imprese di trasporto ferroviarie

### *Art. 8c (nuovo)* Autorizzazione di accesso alla rete e certificato di sicurezza

Finora le imprese ferroviarie erano autorizzate a trasportare sulla propria infrastruttura persone e merci senza dover disporre di un'autorizzazione di accesso alla rete. Già durante il dibattito sulla Riforma delle ferrovie 1 è stato messo a verbale che i requisiti per effettuare corse sulla propria infrastruttura non potevano essere meno severi di quelli adottati per un'altra infrastruttura. In futuro saranno richiesti un'autorizzazione a operare come impresa di trasporto ferroviaria (autorizzazione di accesso alla rete) e un certificato di sicurezza anche per effettuare corse sulla propria infrastruttura. Tale provvedimento è tra l'altro necessario per poter recepire nel diritto svizzero la direttiva europea 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie.

### *Art. 8d (nuovo)* Rilascio e rinnovo dell'autorizzazione di accesso alla rete

Le condizioni definite per il rilascio dell'autorizzazione corrispondono ampiamente a quelle stabilite nell'articolo 9 Lferr in vigore e alle prescrizioni delle direttive 95/18/CE (nella versione della direttiva 2001/13/CE) e 2004/49/CE.

In futuro, tutte le imprese di trasporto ferroviarie necessiteranno di un'autorizzazione di accesso alla rete, anche se operano esclusivamente sulla propria rete. Gli elementi essenziali dell'articolo 9 in vigore vengono integrati nel nuovo articolo 8d.

Le disposizioni dell'articolo 8d vengono sostanzialmente applicate già oggi, quando un'impresa richiede un'autorizzazione di accesso alla rete per effettuare corse sull'infrastruttura di altre ferrovie (cfr. anche l'ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria; OARF; RS 742.122). Tali disposizioni si sono dimostrate efficaci nella prassi.

In base all'accordo sui trasporti terrestri, già oggi si applica il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni di accesso alla rete tra la Svizzera e i Paesi dell'UE.

### *Art. 8e (nuovo)* Rilascio e rinnovo del certificato di sicurezza

Il certificato di sicurezza comprende l'ammissione del sistema di sicurezza e l'ammissione di provvedimenti specifici per le tratte adottati dall'impresa ferroviaria per garantire la sicurezza dell'esercizio. Come l'autorizzazione di accesso alla rete, anche l'ammissione del sistema di sicurezza sarà valida in tutta Europa. L'ammissione dei provvedimenti specifici per le tratte, invece, ha carattere puramente nazionale.

Ciò comporta che l'UFT sarà chiamato ad ammettere i sistemi di gestione della sicurezza di tutte le imprese di trasporto ferroviarie attive a livello sovregionale.

### *Art. 8f (nuovo)* Revoca (dell'autorizzazione di accesso alla rete e del certificato di sicurezza)

Se un'impresa non soddisfa più le condizioni, si procede alla revoca del certificato di sicurezza e, se del caso, anche dell'autorizzazione di accesso alla rete.

*Art. 9a cpv. 1, 4, 5 (nuovo) e 6 (nuovo)*

La normativa europea (art. 13 par. 1 direttiva 2001/14/CE) vieta il commercio di tracciati. Tale divieto viene recepito nel diritto svizzero. Il trasferimento di tracciati è tuttavia consentito se un determinato trasporto è affidato a un'(altra)impresa di trasporto ferroviaria.

*Art. 16 cpv. 1 secondo periodo*

Per precisare l'obbligo di fornire i dati viene introdotto un secondo periodo contenuto già nella versione in vigore fino al 31 dicembre 2009.

## **Capitolo 4: Piani, costruzione ed esercizio**

### **Sezione 1: Principi**

*Art. 17a* Registro dei veicoli immatricolati

Il registro dei veicoli immatricolati deve essere conforme alle pertinenti disposizioni della direttiva sull'interoperabilità (art. 33) e della COTIF. Poiché tali disposizioni non prevedono un accesso illimitato al registro, occorre modificare l'articolo 17a conformemente al progetto di legislazione sul traffico merci. Nell'ordinanza occorre disciplinare in modo esplicito quali parti del registro sono accessibili al pubblico.

Il Consiglio federale può definire i veicoli soggetti all'obbligo di identificazione e precisare le prescrizioni per l'identificazione.

L'obbligo di annuncio per il titolare dell'autorizzazione (detentore) assicura che tutti i vagoni immatricolati in passato presso le FFS e omologati secondo l'articolo 83 capoverso 4 Oferr siano annunciati all'UFT. Se il veicolo passa a un altro detentore, questi è tenuto ad annunciare il cambiamento.

Il Consiglio federale può specificare i diritti di accesso al registro e definire eventuali condizioni per la loro richiesta.

*Art. 17b* Manutenzione dei veicoli

Questa disposizione sostituisce l'articolo 8 LTM (cfr. n. 2.4). Essa stabilisce chi è responsabile della manutenzione, in conformità alle disposizioni della direttiva 2008/110/CE<sup>42</sup> e della COTIF. La regolamentazione concerne la possibilità di regresso delle imprese di trasporto ferroviarie, responsabili della sicurezza dei treni nei confronti di terzi. Qualora, in caso di incidente, un'impresa di trasporto ferroviaria sia chiamata a rispondere dei danni, essa può rivalersi sul servizio responsabile della manutenzione se il danno è riconducibile a una manutenzione carente.

Affinché un servizio possa essere iscritto nel registro quale responsabile della manutenzione è necessario il suo consenso. Se la manutenzione di un vagone è affidata a un nuovo servizio, il cambio della responsabilità nei confronti delle imprese di trasporto ferroviarie diverrà effettivo unicamente una volta modificata l'iscrizione.

<sup>42</sup> Direttiva 2008/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 che modifica la direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie), GU L 345 del 23. 12. 2008, pag. 62.

Il Consiglio federale può definire requisiti per i servizi responsabili della manutenzione. La direttiva 2008/110/CE prevede in questo contesto che un'impresa ferroviaria, un gestore dell'infrastruttura o un detentore possa essere un servizio responsabile della manutenzione. Il Consiglio federale può inoltre prevedere, ad esempio per quanto riguarda i vagoni merci, un obbligo di certificazione per tali servizi, come introdotto dalla direttiva 2008/110/CE. Può anche estendere l'obbligo di certificazione alla manutenzione di altri veicoli e alle officine di manutenzione, come previsto dal regolamento (CE) n. 1335/2008<sup>43</sup>.

*Art. 17c* Valutazione degli aspetti rilevanti per la sicurezza

La disposizione corrisponde all'articolo 17*b* attualmente in vigore. Per motivi di sistematicità tale disposizione figurerà nell'articolo 17*c*.

## **Sezione 7a (nuova): Interoperabilità con il sistema ferroviario europeo**

*Art. 23a* Principio

Gli articoli 23*a*–23*l* contengono le disposizioni determinanti per le ferrovie che devono adempiere le condizioni relative all'interoperabilità.

*Art. 23b* Campo d'applicazione

L'intera rete a scartamento normale è considerata interoperabile. Il Consiglio federale può ammettere deroghe affinché gli stessi requisiti (elevati) non debbano essere applicati su tutte le linee della rete ferroviaria svizzera. Si può piuttosto determinare in modo specifico il livello di interoperabilità. Possono essere mantenute in particolare per motivi di costo restrizioni di tipo edile (profili di spazio libero, carichi massimi) di tratte già esistenti. Nell'ambito del perfezionamento dei sistemi di sicurezza dei treni e dei sistemi di comunicazione devono invece essere applicati gli standard europei.

In Svizzera non esistono tratte ad alta velocità ai sensi della direttiva sull'interoperabilità.

*Art. 23c* Sottosistemi

La direttiva sull'interoperabilità suddivide il sistema ferroviario in cosiddetti sottosistemi. Distingue tra sottosistemi strutturali (infrastruttura, energia, comando e protezione dei treni, segnalamento e materiale rotabile) e sottosistemi funzionali (esercizio e gestione del traffico, manutenzione e applicazioni telematiche per il trasporto di viaggiatori e di merci). Tutti i sottosistemi devono soddisfare i requisiti essenziali e le specifiche tecniche che li riguardano. I sottosistemi strutturali necessitano inoltre di un'autorizzazione d'esercizio.

<sup>43</sup> Regolamento (CE) n. 1335/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 che modifica il regolamento (CE) n. 881/2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (regolamento sull'agenzia), GU L 354 del 31.12.2008, pag. 51.

Oggi in Svizzera viene rilasciata un'autorizzazione d'esercizio statale solamente per i veicoli e, in parte, per l'infrastruttura. In futuro tale autorizzazione sarà obbligatoria per tutti i sottosistemi strutturali, quindi anche per energia, comando e protezione dei treni e segnalamento.

La relativa procedura di rilascio è modificata soltanto in un punto: il richiedente è tenuto a presentare le necessarie dichiarazioni UE di verifica, di conformità o di idoneità all'impiego per i sottosistemi e i componenti dell'interoperabilità utilizzati. A tal fine il richiedente deve rivolgersi tempestivamente a un servizio di valutazione della conformità attivo nell'Unione europea e autorizzato a rilasciare i suddetti certificati.

Nell'ambito della procedura di autorizzazione il ruolo dell'UFT non subirà modifiche sostanziali.

L'UFT continuerà a rilasciare approvazioni di piani e autorizzazioni d'esercizio, controllando il sistema globale in funzione dei rischi e il rispetto delle altre disposizioni federali (concernenti p. es. la protezione dell'ambiente, la protezione delle acque, l'eliminazione di svantaggi per i disabili).

Nell'ambito della valutazione in funzione dei rischi, non dovrà più esaminare se i componenti dell'interoperabilità e i sottosistemi sono effettivamente conformi ai relativi requisiti essenziali. La conformità sarà certificata dai documenti degli organismi notificati.

#### *Art. 23d* Equipaggiamento e rinnovo di sottosistemi

Ogni modifica di un sottosistema strutturale che ne migliora le prestazioni richiede una nuova autorizzazione d'esercizio. Se sono previsti lavori di rinnovo di notevole entità, che però non modificano le prestazioni del sottosistema, l'UFT decide caso per caso se sia necessaria un'autorizzazione d'esercizio e in quale misura occorra applicare le STI al progetto. Nel caso di lavori di manutenzione o riparazione semplici non è richiesta una nuova autorizzazione d'esercizio.

#### *Art. 23e* Componenti dell'interoperabilità

I componenti dell'interoperabilità sono elementi di costruzione (anche immateriali come i software) integrati o destinati a essere integrati in un sottosistema e dai quali dipende l'interoperabilità del sistema ferroviario. Se soddisfano i requisiti essenziali, non è richiesta un'autorizzazione statale per immetterli in commercio. Il Consiglio federale stabilirà con ogni probabilità che per fornire la prova della sicurezza occorre presentare le necessarie dichiarazioni UE di conformità o di idoneità all'impiego e i relativi certificati di sicurezza. Il servizio di valutazione della conformità attesta la conformità di tali componenti se corrispondono alle pertinenti direttive europee, in particolare alle relative STI.

#### *Art. 23f* Competenze

È previsto che il Consiglio federale designi i requisiti di cui all'allegato III della direttiva sull'interoperabilità quali requisiti essenziali e le STI quali disposizioni d'esecuzione tecniche.

Le STI non concretizzano completamente i requisiti essenziali. Contengono piuttosto punti aperti in cui la legislazione nazionale (in particolare Lferr, DE-Oferr, DE-OIEF) interviene a colmare le lacune. Nemmeno per ogni messa in servizio, rinnovo o modifica si applicano tutte le STI; spetta infatti all'autorità di vigilanza decidere quando è possibile derogare all'applicazione di certe STI basandosi sui criteri contenuti nell'articolo 9 della direttiva sull'interoperabilità. Per determinare se applicando le STI si potrebbe pregiudicare la sopravvivenza economica di un progetto occorre considerare se l'applicazione della specifica è garantita anche sulle tratte adiacenti all'estero o se l'introduzione delle STI rappresenta la soluzione giusta dal profilo economico anche in mancanza di questa certezza.

Di particolare importanza sono il seggio in seno al comitato istituito con l'articolo 21 della direttiva 96/48/CE, la collaborazione con l'ERA e con i gruppi di lavoro incaricati di elaborare nuove STI e di sottoporre a revisione quelle esistenti. Queste sedi rappresentano l'unica possibilità di cui dispone la Svizzera per manifestare a tempo debito il proprio interesse a soluzioni che tengano conto delle particolarità del Paese, assicurando ad esempio la compatibilità con i sistemi tecnici oggi impiegati in Svizzera.

L'UFT deve partecipare allo sviluppo delle STI e delle norme che le concretizzano a livello europeo. Inoltre, deve assicurare la compatibilità di queste prescrizioni europee con le prescrizioni svizzere.

#### *Art. 23g*      Adempimento dei requisiti essenziali

Le STI non specificano un sottosistema sotto tutti gli aspetti. Definiscono ad esempio la posizione della linea di contatto, ma non i requisiti circa la stabilità del sostegno per la linea di contatto. In tali settori continuano a essere applicate le disposizioni tecniche svizzere comunicate dalla Segreteria di Stato dell'economia alla Commissione europea. Anche in questo caso la conformità del sottosistema va certificata da un servizio di valutazione della conformità.

#### *Art. 23h*      Immissione in commercio

Per garantire la libera circolazione di sottosistemi e componenti dell'interoperabilità, la Svizzera si asterrà in particolare dal prescrivere l'esecuzione di esami già svolti nel quadro della verifica UE o della procedura concernente la dichiarazione UE di conformità o di idoneità all'impiego. Questa regolamentazione corrisponde alla disposizione dell'articolo 10 capoverso 2 della direttiva sull'interoperabilità.

#### *Art. 23i*      Sorveglianza del mercato

La direttiva sull'interoperabilità esige la sorveglianza del mercato da parte degli Stati membri. In altre parole, i Paesi membri esaminano se i componenti dell'interoperabilità e i sottosistemi immessi in commercio e posti in esercizio soddisfano le prescrizioni. In proposito conviene provvedere alla sorveglianza dei componenti dell'interoperabilità e dei sottosistemi nella misura del possibile nell'ambito della vigilanza sul sistema complessivo, dato che la loro eventuale pericolosità si manifesta soltanto nel momento in cui sono utilizzati come componenti del «sistema ferroviario globale». Di conseguenza, è prevista l'esecuzione di controlli successivi nell'ambito dell'attività di vigilanza di cui all'articolo 10 Lferr e nel quadro della procedura di rilascio o rinnovo di autorizzazioni e certificati di sicurezza.

Ai fini dell'attuazione della direttiva sull'interoperabilità occorre inoltre garantire la sorveglianza dei componenti dell'interoperabilità prima che vengano integrati. In caso contrario, i componenti dell'interoperabilità integrati in sottosistemi già muniti di un'autorizzazione d'esercizio non sarebbero sottoposti ad alcun controllo. L'articolo 23i assicura tale sorveglianza.

#### *Art. 23j* Valutazione della conformità

I servizi di valutazione della conformità devono essere accreditati in Svizzera e disporre di un'assicurazione di responsabilità civile oppure essere nominati da uno Stato membro dell'Unione europea nell'ambito di un accordo concluso con la Svizzera. La Svizzera riconoscerà pertanto i certificati rilasciati dai servizi comunitari di valutazione della conformità non appena la direttiva sull'interoperabilità sarà integrata nell'allegato 1 dell'accordo sui trasporti terrestri. Anche i servizi di valutazione della conformità attivi nella Comunità europea devono disporre di un'assicurazione di responsabilità civile. La verifica spetta tuttavia allo Stato membro in cui si trova il servizio.

Il Consiglio federale stabilirà che i servizi di valutazione della conformità devono rispondere ai requisiti di cui all'allegato VIII della direttiva sull'interoperabilità. L'idoneità professionale del personale riveste particolare importanza in proposito. L'accreditamento dei servizi di valutazione della conformità è retto dall'ordinanza del 17 giugno 1996<sup>44</sup> sull'accreditamento e sulla designazione in base alla quale, prima di candidarsi alla designazione, i servizi devono farsi accreditare dal Servizio svizzero d'accreditamento per il relativo settore specifico.

Per quanto concerne i componenti dell'interoperabilità e i sottosistemi, l'UFT non dovrà più esigere una perizia sulla sicurezza effettuata da uno specialista indipendente. Il richiedente sarà tenuto a presentare attestati rilasciati da servizi di valutazione della conformità che certificano il rispetto delle pertinenti prescrizioni tecniche europee. Le autorità di approvazione statali devono riconoscere gli attestati rilasciati da tali servizi.

Non appena un componente è specificato integralmente dalle prescrizioni tecniche europee, non sarà più necessario provvedere a un'omologazione di tipo statale supplementare.

#### *Art. 23k* Servizio di valutazione della conformità della Confederazione

Con il presente articolo il Consiglio federale riceve la competenza di istituire un servizio statale di valutazione della conformità.

Nel caso in cui decidesse di avvalersi di questa possibilità, il servizio in questione dovrebbe soddisfare gli stessi requisiti applicabili a un servizio privato, ad eccezione di quello concernente l'assicurazione di responsabilità civile. Analogamente ai servizi privati, esso può rilasciare certificati esclusivamente in relazione ai settori che è in grado di valutare dal profilo tecnico. È dunque autorizzato a intervenire nei settori dove mancano servizi privati unicamente se dispone delle necessarie conoscenze tecniche e risorse umane. Un servizio statale non ha pertanto il diritto di riprendere un mandato. Per i servizi privati non occorre disciplinare espressamente questo aspetto poiché si applica il principio dell'autonomia privata.

<sup>44</sup> RS 946.512

I servizi di valutazione della conformità operano sul mercato sulla base di contratti di diritto privato. Per questa ragione le controversie in merito alla loro attività sono di competenza del tribunale civile, indipendentemente dal fatto che si tratti di un servizio statale o privato.

#### *Art. 23l*            Trattamento dei dati

Questo articolo istituisce la base legale per introdurre, a livello di ordinanza, l'obbligo per le imprese ferroviarie di raccogliere e pubblicare i dati destinati ai registri dei veicoli, dei tipi di veicolo e delle infrastrutture previsti dagli articoli 33–35 della direttiva sull'interoperabilità. Ciò consente all'UFT di gestire i relativi registri e di mettere a disposizione le pertinenti informazioni.

### **Sezione 8a (nuova): Costi di mantenimento dei servizi di difesa**

#### *Art. 32a*

*Capoverso 1:* i gestori dell'infrastruttura (GI) sono obbligati a partecipare ai costi di mantenimento dei servizi di difesa (vigili del fuoco e servizio d'intervento in caso di incidenti chimici). I costi derivanti da quest'obbligo danno diritto al versamento di indennità ai GI concessionari secondo l'articolo 56 Lferr e alle FFS secondo l'articolo 8 LFFS.

Trattandosi di una nuova disposizione in materia di sussidi, si applicano le disposizioni sul freno all'indebitamento.

*Capoverso 2:* i GI e i Cantoni devono concludere convenzioni in cui stabiliscono l'ammontare dei contributi dei GI ai costi di mantenimento e definiscono le prestazioni che i servizi di difesa sono tenuti a fornire.

*Capoverso 3:* le condizioni quadro del DATEC sono fissate in un'ordinanza e definite sulla base delle conclusioni del gruppo di progetto paritetico appositamente istituito. Le conclusioni, comprendenti indicazioni sull'ammontare dei costi e sulle prestazioni dei servizi di difesa, sono riassunte nel rapporto di progetto conclusivo. I membri del gruppo di progetto paritetico sono consultati in occasione dell'elaborazione della nuova ordinanza dipartimentale.

### **Sezione 12a: Commissione d'arbitrato**

#### *Art. 40a*            Organizzazione

La Commissione d'arbitrato (CAF) sarà autorizzata ad avviare richieste d'ufficio, a prendere decisioni e a pronunciare pene. A tale scopo l'articolo 40a è completamente riformulato. Secondo il nuovo tenore, coloro che hanno accesso alla rete hanno anche l'obbligo di mettere a disposizione della CAF i documenti necessari per le sue inchieste. Le disposizioni sulla nomina e l'organizzazione si ispirano a quelle applicate alla Commissione delle comunicazioni (art. 56 della legge del 30 aprile 1997<sup>45</sup>

sulle telecomunicazioni) e alla Commissione dell'energia elettrica (art. 21 della legge del 23 marzo 2007<sup>46</sup> sull'approvvigionamento elettrico).

#### *Art. 54*

L'articolo, concernente la determinazione del valore commerciale in caso di riscatto, ha perso di significato dopo l'ultima revisione della Lferr. In futuro, il riscatto limitato all'infrastruttura sarà determinato esclusivamente dal valore contabile.

#### *Art. 83a (nuovo) Comunicazioni alle autorità estere*

Questa disposizione istituisce la base legale necessaria affinché sia possibile informare le autorità estere qualora si sia reso necessario vietare a un dipendente, in virtù dell'articolo 83, lo svolgimento in Svizzera di un'attività che ha rilevanza sotto il profilo della sicurezza. Le autorità estere saranno così messe in condizione di verificare se occorre vietargli l'attività anche nel Paese di loro competenza.

#### *Art. 86a cpv. 1 frase introduttiva e cpv. 2 (nuovo)*

In un quadro penale, azioni commesse intenzionalmente e per negligenza possono essere messe sullo stesso piano in linea di massima soltanto nell'ambito dei reati di piccola entità (in caso di inosservanza di prescrizioni d'ordine o multe fino a un massimo di 10 000 franchi). In caso di crimini e delitti il quadro penale deve essere ben distinto. Per quanto riguarda l'azione commessa per negligenza, una pena pecuniaria sino a 180 aliquote giornaliere risulta adeguata.

#### *Art. 89b (nuovo) Decisioni della CAF*

Dato che la CAF potrà ora infliggere sanzioni, occorre integrare la Lferr con disposizioni penali e misure amministrative. Il nuovo articolo 89b si ispira alle disposizioni corrispondenti della legge del 6 ottobre 1995<sup>47</sup> sui cartelli.

#### *Disposizioni transitorie della modifica del ...*

Le disposizioni transitorie si limitano a stabilire che, per un periodo transitorio fissato dal Consiglio federale, è possibile attestare il rispetto delle STI in modo diverso dalla presentazione dei certificati di conformità UE. Se i lavori sono stati eseguiti conformemente alle STI e il rispetto delle procedure previste comporterebbe ritardi inaccettabili, è sufficiente attestare l'osservanza delle STI, per esempio, mediante normali perizie effettuate da uno specialista.

Nel fissare questo termine il Consiglio federale terrà conto del fatto che i fabbricanti devono avere tempo a sufficienza per adeguare le proprie pianificazioni in funzione dell'entrata in vigore delle prescrizioni tecniche modificate.

<sup>46</sup> RS 734.7

<sup>47</sup> RS 251



*Art. 9 cpv. 3, 4 (nuovo) e 5 (nuovo)*

Il capoverso 3 stabilisce che, in caso di violazione della concessione, quest'ultima può essere ritirata all'impresa di trasporto.

Il capoverso 4 prevede che, in caso di offerte beneficiarie di indennità, l'autorità che rilascia la concessione può ritirarla se l'impresa non ha adempiuto, in più punti o in un punto essenziale, una convenzione sugli obiettivi o una convenzione in materia di aggiudicazione. Un punto importante nel caso di una convenzione sugli obiettivi può essere il non riuscire a soddisfare uno degli standard qualitativi richiesti dai committenti. Nel caso di una convenzione in materia di aggiudicazione ciò può verificarsi se l'offerta presentata dall'impresa in occasione della procedura di ordinazione non rispetta le condizioni contenute nella convenzione in questione (p. es. il prezzo della prestazione da fornire).

Il capoverso 5 disciplina la revoca di una concessione o di un'autorizzazione. Contrariamente a quanto avviene in caso di ritiro dovuto a una colpa dell'impresa di trasporto, in caso di revoca le autorità sono tenute a risarcire i danni alle imprese di trasporto.

*Art. 13 cpv. 3*

Sulla base di questa disposizione il Consiglio federale ha disciplinato la procedura di allestimento e di pubblicazione degli orari nell'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>53</sup> sugli orari. Su questa base, l'UFT fissa annualmente le scadenze e i termini per l'allestimento e la pubblicazione degli orari, l'assegnazione dei tracciati e la procedura di ordinazione nel traffico regionale, sempre più determinati da organi internazionali. La direttiva 2001/14/CE contiene ad esempio uno scadenzario per la procedura di attribuzione, che va osservato per non ostacolare eccessivamente il traffico internazionale. Nella definizione della procedura, il Consiglio federale è ora obbligato a osservare le scadenze e i termini applicati a livello internazionale.

**Sezione 6:  
Offerta di trasporto oggetto di ordinazione: Disposizioni generali**

*Art. 28 cpv.1 e 5*

Nel capoverso 1 è ora definita in una parentesi la nozione di «committenti». Per il rimanente il capoverso resta immutato.

Il sistema di bonus-malus di Confederazione e Cantoni nell'ambito di convenzioni pluriennali sugli obiettivi, disciplinato nel capoverso 5, diventa ora oggetto dell'articolo 33 capoverso 3. Il capoverso 5 viene perciò abrogato.

*Art. 30*                      Ripartizione finanziaria

Questo articolo corrisponde all'articolo 33 del diritto previgente.

<sup>53</sup> RS 742.151.4

*Art. 30a (nuovo)*      Limite di spesa

I mezzi della Confederazione destinati ai suoi obblighi nel trasporto oggetto di ordinazione saranno stanziati entro un limite di spesa deciso di volta in volta per un periodo di quattro anni. Il limite di spesa serve a gestire le uscite sul lungo termine e funge da base per poter sottoscrivere le convenzioni sull'offerta che durano diversi anni.

*Art. 31*                      Aiuti finanziari

Questo articolo corrisponde all'articolo 34 del diritto previgente.

*Art. 31a*                    Offerta di trasporto e procedura di ordinazione

Questo articolo sostituisce l'articolo 30 del diritto previgente. Nel capoverso 1 è stata modificata una fattispecie che la prassi odierna non riflette in modo del tutto corretto. La convenzione sull'offerta non disciplina l'offerta di trasporto e l'indennità «dei diversi settori», ma soltanto il settore «traffico regionale di viaggiatori». Il capoverso 1 dispone inoltre che i conti di previsione delle imprese possono fondarsi su convenzioni sugli obiettivi o convenzioni in materia di aggiudicazione, se già esistenti.

Secondo il capoverso 2 il Consiglio federale può stabilire una procedura di ordinazione semplificata se esiste una convenzione in materia di aggiudicazione. Dopo una procedura di messa a concorso, nella successiva procedura di ordinazione l'onere amministrativo per i committenti e per l'impresa di trasporto incaricata dovrebbe ridursi. Perché le ricorrenti procedure di ordinazione possano risultare semplificate, occorre disciplinare il più possibile gli elementi della convenzione in materia di aggiudicazione. Semplificare la procedura di ordinazione dovrebbe incentivare le imprese di trasporto a partecipare attivamente alle procedure di messa a concorso.

Nel capoverso 3 le disposizioni di cui alle lettere a e b sono adattate alle modifiche proposte nel messaggio del 1° settembre 2010 concernente la legge federale sul programma di consolidamento 2012–2013 (LPCon 12/13)<sup>54</sup>. Se le modifiche contenute nella LPCon 12/13 non dovessero essere attuate, si applicherebbero le disposizioni vigenti (lett. a: collegamenti basilari adeguati; lett. b: imperativi della politica regionale, in particolare bisogni inerenti allo sviluppo economico delle regioni sfavorite).

*Art. 31b*                    Periodicità della procedura di ordinazione

Questo articolo corrisponde all'articolo 31 del diritto previgente.

*Art. 31c (nuovo)*        Pianificazione della messa a concorso

Anche lo strumento della pianificazione della messa a concorso costituisce, in questa forma, una novità. La Confederazione e i Cantoni, in qualità di committenti del traffico regionale beneficiario di indennità, integrano le loro considerazioni di fondo concernenti in particolare i motivi e la data più conveniente della messa a concorso nella pianificazione continua della medesima. La pianificazione deve includere anche le linee che, pur non essendo ordinate congiuntamente da Confederazione e

<sup>54</sup> FF 2010 6383

Cantoni, sono integrate in un pacchetto di linee messo a concorso congiuntamente. La pianificazione, eseguita per ogni Cantone, ha esclusivamente carattere informativo per le imprese di trasporto, le quali non dispongono di mezzi giuridici per opporsi. La responsabilità della pianificazione incombe ai Cantoni, mentre l'UFT assicura uno svolgimento delle gare pubbliche coerente a livello svizzero e il coordinamento intercantonale.

## **Sezione 6a: Offerta di trasporto oggetto di ordinazione: Procedura di messa a concorso**

*Art. 32*                      Messa a concorso

Nel capoverso 1 l'obbligo di messa a concorso è limitato al settore degli autobus. Già oggi i bandi pubblici sono indetti unicamente in questo settore. È importante salvaguardare i progressi compiuti nel settore dei trasporti pubblici, come il traffico diretto o l'orario cadenzato. Il nuovo disciplinamento riguardante i bandi pubblici servirà innanzitutto ad acquisire esperienze nel settore degli autobus, prima di estendere l'obbligo di messa a concorso anche al settore ferroviario. Per ragioni economiche l'obbligo di messa a concorso non sempre è sensato. Il Consiglio federale può decidere deroghe all'obbligo di bando pubblico se l'importo dell'indennità annuale dell'offerta messa a concorso non raggiunge un determinato valore soglia o se la nuova offerta di trasporto è parte integrante di una rete regionale esistente. Il valore soglia è fissato secondo l'indennità annuale prevista per la nuova offerta e riportato nell'ordinanza. Nel settore degli autobus è previsto un valore di 0,5 milioni di franchi. Le offerte di trasporto al di sotto del valore soglia sono messe a concorso soltanto se sono state inserite nella pianificazione riguardante la messa a concorso dei committenti.

I committenti possono inoltre rinunciare a indire un bando pubblico se, per motivi tecnici, operativi o regionali, non si prevede la presentazione di più di un'offerta, se si tratta di una modifica della concessione o se la concessione è trasferita a un'altra impresa senza modifiche.

Nel capoverso 2 si stabilisce che anche in futuro è possibile indire bandi pubblici nel settore ferroviario. Questo settore non sottostà però all'obbligo di messa a concorso. Bandi di concorso pianificati nel settore ferroviario devono essere inseriti dai Cantoni nella pianificazione riguardante la messa a concorso. Questo significa che la Confederazione deve in ogni caso approvare un'eventuale bando di concorso. La Confederazione può pertanto far sentire la sua voce e verificare che le peculiarità del traffico ferroviario siano sufficientemente prese in considerazione. La procedura per mettere a concorso prestazioni nel settore ferroviario è disciplinata dagli articoli in questa sezione. Si rinuncia a commenti specifici.

Nella procedura di consultazione la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP) e alcuni Cantoni hanno ritenuto insufficiente limitare le norme per le procedure di messa a concorso al traffico viaggiatori regionale ordinato congiuntamente da Confederazione e Cantoni. I Cantoni ritengono che la procedura concernente bandi di concorso di pacchetti di linee, che contengono linee ordinate da Confederazione e Cantoni sia congiuntamente sia *non congiuntamente*, deve essere disciplinata a livello federale. In quanto autorità responsabile del rilascio della

concessione e organo di regolazione, la Confederazione dovrebbe coordinare i bandi di concorso e disciplinare i concorsi misti secondo una procedura unitaria. Nel capoverso 4 si stabilisce che i lotti a concorso, oltre a offerte di trasporto ordinate congiuntamente dai committenti, possono contenere offerte ordinate soltanto dai Cantoni (senza partecipazione della Confederazione). Con questa procedura si evita che siano indette parallelamente due procedure di messa a concorso che richiedono molte risorse. Inoltre le offerte di trasporto (finanziate in modo diverso) previste in un lotto a concorso sono di norma combinate. Una messa a concorso comune consente di sfruttare le sinergie.

*Art. 32a (nuovo)*      Messa a concorso di offerte di trasporto con segmenti di linee in Stati confinanti

Nelle offerte che comprendono segmenti di linee all'estero la complessità del bando aumenta. Il coordinamento con gli Stati confinanti è imprescindibile. Se anche il segmento di linea all'estero è messo a concorso, i committenti devono allinearsi alla procedura di messa a concorso e alla decisione di aggiudicazione dello Stato confinante (cpv. 3). Sono dunque tenuti a ordinare l'offerta sul segmento di linea svizzero all'impresa che ha ottenuto l'aggiudicazione. Ovviamente tale impresa deve rispettare le disposizioni vigenti in materia del diritto svizzero e dei trattati internazionali. Questa procedura può essere anche più efficiente che indire un bando per il segmento di linea svizzero e, nel contempo, garantisce che alla frontiera non vi sia un cambiamento dell'impresa. Rispetto alla suddivisione in segmenti di linea, l'offerta sull'intera linea consente spesso di sfruttare le sinergie.

*Art. 32b (nuovo)*      Coordinamento con la concessione

I bandi finora indetti hanno dato luogo a incertezze giuridiche circa l'interazione tra la concessione e il trasferimento basato su un bando di prestazioni di trasporto da un'impresa all'altra. Questo articolo istituisce le basi per il coordinamento in materia.

Al fine di semplificare la procedura, in futuro l'aggiudicazione dell'offerta e il rilascio o rinnovo della concessione saranno effettuati mediante un'unica decisione impugnabile dell'UFT. Nella documentazione relativa alla procedura di messa a concorso i committenti stabiliscono le indicazioni di cui deve essere corredata l'offerta delle imprese di trasporto interessate al rilascio o rinnovo di una concessione. Parallelamente alla valutazione delle offerte, l'UFT può effettuare la procedura di consultazione ordinaria conformemente all'OCTV<sup>55</sup> per la parte legata alla concessione. La concessione diviene effettiva non appena la decisione di aggiudicazione è passata in giudicato. I committenti concludono una convenzione in materia di aggiudicazione con l'impresa di trasporto aggiudicataria. La durata della concessione corrisponde alla durata di validità prevista nella documentazione relativa alla messa a concorso per l'offerta di trasporto; di norma è di dieci anni.

*Art. 32c (nuovo)* Disposizioni speciali per la messa a concorso di offerte di trasporto su strada

Finora la procedura di messa a concorso era disciplinata in modo piuttosto succinto a livello di ordinanza (art. 27 OITRV). A parte alcune difficoltà iniziali, le aspettative riposte in questo strumento sono state perlopiù soddisfatte. Tuttavia, la genericità delle disposizioni ha causato una certa incertezza giuridica.

Dal punto di vista della Svizzera, è preferibile non imporre lo svolgimento di una procedura di messa a concorso per ogni rilascio o rinnovo di concessione. I capoversi 1–3 stabiliscono perciò quando va eseguita una tale procedura.

In linea di principio, in caso di rilascio di una concessione deve essere svolta una procedura di messa a concorso. (Secondo l'articolo 32 capoverso 1 il Consiglio federale può tuttavia stabilire quando si può rinunciare allo svolgimento di un concorso).

Nel periodo di durata della concessione è consentito svolgere una procedura di messa a concorso solo in determinati casi, ossia se l'impresa di trasporto viola gli obblighi imposti dalla concessione, non raggiunge gli obiettivi fissati nella convenzione sugli obiettivi o non è in grado di ossequiare la convenzione in materia di aggiudicazione. Stabilendo solo pochi casi ben definiti in cui è consentito effettuare una gara pubblica prima della scadenza della concessione, si rafforza il valore della concessione e si fornisce una certa garanzia alle imprese di trasporto. In futuro, nel caso di linee non sottoposte ad alcuna convenzione in materia di aggiudicazione e che forniscono prestazioni insufficienti, dapprima si stipulerà con le imprese di trasporto una convenzione sugli obiettivi e, se gli obiettivi concordati non fossero raggiunti, si potrà svolgere la procedura di messa a concorso nel periodo di durata della concessione. In tal modo, l'impresa concessionaria ha la possibilità di migliorare le prestazioni insufficienti e, quindi, di continuare a fornire la prestazione di trasporto oggetto della concessione. I committenti, dal canto loro, hanno il diritto di procedere a una gara pubblica in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi. Si tratta pertanto di un disciplinamento che reca vantaggio a entrambe le parti e che dovrebbe consentire un impiego ancora più razionale dei fondi per le indennità.

In caso di rinnovo della concessione è necessario procedere a una messa a concorso se ciò è previsto dalla pianificazione riguardante la messa a concorso dei committenti. Un motivo per una messa a concorso alla scadenza della concessione può essere il fatto che l'impresa non ha soddisfatto i requisiti di una convenzione sugli obiettivi e per questa ragione i committenti hanno inserito le linee interessate nella pianificazione riguardante la messa a concorso. Va comunque previsto il diritto per i committenti a inserire in ogni caso, dunque anche senza un vero e proprio motivo, un'offerta di trasporto nella pianificazione riguardante la messa a concorso.

*Art. 32d (nuovo)* Principi procedurali

I principi inseriti nei capoversi 1 e 2 erano finora contenuti nella guida alle procedure di messa a concorso dell'UFT. I criteri principali nel processo di messa a concorso sono i requisiti minimi relativi all'offerta, l'avvio dell'esercizio entro i termini previsti, la parità di trattamento delle imprese di trasporto durante la procedura di messa a concorso, il rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei lavoratori e delle condizioni di lavoro (in particolare rispetto degli strumenti contrattuali esistenti, come un contratto collettivo quadro) e la parità tra uomo e donna in ambito sala-

riale. Le offerte devono assolutamente soddisfare questi criteri. Per questa ragione sono stati ora disciplinati a livello di legge.

*Art. 32e (nuovo)*      Idoneità

I criteri d'idoneità facilitano la verifica dell'idoneità di un'impresa ad adempiere un compito. Anche i criteri d'idoneità sono al momento disciplinati soltanto nella guida dell'UFT. I committenti possono esigere dalle imprese di trasporto la prova della loro idoneità finanziaria, economica, tecnica e gestionale. Tutti i criteri d'idoneità devono essere soddisfatti. Anche se un unico criterio non è soddisfatto, l'offerente è escluso dal concorso. Vista la loro importanza per la procedura di messa a concorso, i criteri d'idoneità sono ora disciplinati a livello di legge.

*Art. 32f (nuovo)*      Esclusione dalla procedura di messa a concorso

Questo articolo elenca le ragioni per le quali un'impresa può essere esclusa da una procedura di messa a concorso. Un'impresa può essere esclusa, per esempio, se non soddisfa i criteri di idoneità o viola i principi procedurali.

*Art. 32g (nuovo)*      Decisione di aggiudicazione

I committenti aggiudicano l'offerta di trasporto messa a concorso all'impresa che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa. Essi prestano particolare attenzione alla qualità, ai costi, ai proventi e alla compatibilità ambientale. Secondo l'articolo 32 capoverso 1 lettera d la decisione di aggiudicazione spetta all'UFT.

La durata della concessione corrisponde alla durata di validità prevista nella documentazione relativa alla messa a concorso per l'offerta di trasporto; di norma è di dieci anni.

*Art. 32h (nuovo)*      Revoca della decisione di aggiudicazione

I committenti possono revocare la decisione di aggiudicazione per gli stessi motivi per cui possono escludere un'impresa dalla procedura di messa a concorso (cfr. art. 32f)

*Art. 32i (nuovo)*      Decisioni

Questo articolo elenca esaustivamente le decisioni emanate dall'UFT. Le decisioni riguardano la messa a concorso, l'esclusione dalla procedura di messa a concorso, l'interruzione della procedura, l'aggiudicazione e la rinuncia alla messa a concorso in base a una delle eccezioni previste dal Consiglio federale secondo l'articolo 32 capoverso 1.

I committenti possono ad esempio interrompere la procedura di messa a concorso se nessuna offerta soddisfa i criteri menzionati nella documentazione del bando.

*Art. 32j (nuovo)*      Pubblicazione

Una corretta procedura di messa a concorso implica una certa trasparenza. In futuro si dovrebbero pertanto pubblicare in un organo definito le decisioni adottate secondo l'articolo 32i (a eccezione delle decisioni di esclusione dalla procedura).

La convenzione in materia di aggiudicazione è la base per una collaborazione a lungo termine tra un'impresa di trasporto e i committenti. Essa è stipulata con l'impresa di trasporto che ha ottenuto l'aggiudicazione in occasione della messa a concorso. I committenti s'impegnano durante l'intera durata di validità della convenzione a ordinare da questa impresa l'offerta messa a concorso. In tal modo s'intende creare un incentivo affinché le imprese di trasporto partecipino attivamente alle procedure di messa a concorso.

La convenzione in materia di aggiudicazione stabilisce le condizioni quadro per la fornitura delle prestazioni di trasporto che danno diritto a indennità. Essa è valida quanto la durata della concessione menzionata nella documentazione del bando. In tal modo l'impresa che ottiene l'aggiudicazione ha la certezza che i committenti le ordineranno l'offerta per l'intera durata della concessione. In linea di principio l'impresa di trasporto è così tutelata contro lo svolgimento di altri bandi pubblici per l'intera durata della concessione (salvo in caso di disdetta della convenzione in materia di aggiudicazione). La quantità e altre condizioni dell'offerta di trasporto da fornire sono fissate in anticipo per l'intera durata della convenzione, ma possono essere modificate in determinate circostanze. I presupposti per le modifiche devono essere disciplinati nella convenzione in materia di aggiudicazione.

In sostanza, una convenzione in materia di aggiudicazione deve contenere gli elementi elencati qui di seguito.

- *Durata della convenzione.* La convenzione in materia di aggiudicazione è valida per la durata prevista nella documentazione del bando, di norma dieci anni.
- *Impegno finanziario dei committenti.* Un accordo in materia di aggiudicazione è vincolante sia per l'impresa di trasporto sia per il committente. Il committente si impegna a ordinare dall'impresa e a indennizzare l'offerta durante l'intera durata della convenzione. Questo impegno a lungo termine nel settore del traffico viaggiatori beneficiario di indennità è nuovo per la Confederazione e sottostà naturalmente alla sovranità del Parlamento in materia di budget annuale.
- *L'offerta di trasporto da fornire.*
- *Il prezzo dell'offerta di trasporto da fornire.* Si definiscono i fattori che potrebbero portare a un cambiamento del prezzo fissato in anticipo per l'intera durata del contratto. Si stabilisce, ad esempio, un prezzo fisso per i primi quattro anni dopo l'aggiudicazione, con la possibilità di adottare in seguito un indice dei prezzi per determinati fattori, quali i costi del personale, del carburante, del materiale o anche per l'evoluzione dei proventi. Inoltre, si deve disciplinare la procedura nel caso di una richiesta di modifica delle prestazioni da parte del committente (p.es. nuovo calcolo).
- *Indicazioni sulla procedura di ordinazione (meccanismi di adeguamento).* L'impresa di trasporto allestisce un'offerta in base al piano decennale presentato durante la procedura di messa a concorso e in base ai meccanismi di adeguamento definiti nella convenzione in materia di aggiudicazione. Dopo aver accettato l'offerta, i committenti stipulano con l'impresa di trasporto una convenzione sull'offerta di prestazioni. Come spiegato in precedenza, la

procedura di ordinazione basata sulla convenzione in materia di aggiudicazione può essere strutturata in modo relativamente snello.

- *Qualità dell'offerta di trasporto.* La qualità da assicurare (p.es. standard dei mezzi d'esercizio, pulizia, puntualità, qualità di vendita) è fissata nella convenzione in materia di aggiudicazione.
- *Controlling e rapporti.*

Altri aspetti che possono essere disciplinati nella convenzione: sistema bonus-malus, distribuzione (p.es. canali di distribuzione), rilevamento dei viaggiatori e sondaggi tra i viaggiatori, informazione ai clienti, marketing, sicurezza, misure ambientali, collaborazione con i committenti.

#### *Art. 32l (nuovo)* Cambiamento dell'impresa incaricata

Il diritto dell'impresa precedentemente incaricata a trasferire i mezzi d'esercizio all'impresa neoaggiudicataria era disciplinato dall'OITRV. Data la sua importanza per la procedura di messa a concorso e per la sicurezza finanziaria delle imprese nell'ambito della procedura, tale diritto va sancito a livello di legge. Già attualmente, secondo l'OITRV, anche chi ha concesso aiuti finanziari per l'acquisizione di mezzi d'esercizio può esigere il trasferimento degli stessi (art. 28 cpv. 2 OITRV). Si precisa ora che i committenti possono esigere la consegna dei mezzi d'esercizio acquisiti appositamente per assicurare l'offerta di trasporto. I mezzi d'esercizio in questione devono tuttavia rivestire un'importanza cruciale per le linee messe a concorso e ordinate anche dalla Confederazione (p.es. sistemi per informare la clientela, sistemi di guida). Per «mezzi d'esercizio» s'intendono in questo caso attivi di bilancio acquisiti mediante contratto di compravendita o di leasing. Ovviamente, un mezzo d'esercizio acquisito mediante contratto di leasing può essere trasferito all'impresa neoaggiudicataria soltanto se quest'ultima è riconosciuta dal fornitore del leasing come nuovo assuntore del leasing. I mezzi d'esercizio vanno rilevati al valore contabile residuo. Le regole da applicare in materia di ammortamento e le possibili eccezioni saranno disciplinate a livello di ordinanza.

Anche la disposizione circa il rilevamento condizionato del personale, contenuta nel capoverso 3, è ripresa dall'OITRV. Si prevede di verificare, al momento del rilascio della concessione, se le condizioni usuali del settore sono rispettate nei confronti dei lavoratori supplementari.

### **Sezione 6b:**

#### **Offerta di trasporto oggetto di ordinazione: Disposizioni speciali per le offerte non messe a concorso**

#### *Art. 33* Convenzione sugli obiettivi

Per le offerte di trasporto oggetto di ordinazione che non sono messe a concorso i committenti possono stipulare con le imprese interessate una convenzione sugli obiettivi riguardo a costi, proventi, qualità o quantità dell'offerta di trasporto assicurata. La convenzione sugli obiettivi può prevedere un sistema bonus-malus. La durata minima di una convenzione sugli obiettivi è di due periodi d'orario, ossia di norma quattro anni. Se gli obiettivi non sono raggiunti, i committenti possono mettere a concorso l'offerta conformemente all'articolo 32c capoverso 2 lettera b.

*Art. 33a (nuovo) Determinazione dell'indennità*

Questo articolo corrisponde all'articolo 32 del diritto previgente.

*Art. 53 cpv. 1 secondo periodo e cpv. 2*

Riguardo all'obbligo di fornire dati è introdotto un secondo periodo che era già contenuto nella versione in vigore fino al 31 dicembre 2009.

*Art. 56 cpv.3*

Conformemente all'articolo 29a della Costituzione federale, nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria. In casi eccezionali, è possibile escludere per legge questa garanzia di adire un'autorità giudiziaria. Questi casi si limitano tuttavia a decisioni di carattere essenzialmente politico, come le decisioni nel settore della sicurezza interna ed esterna o degli affari esteri («actes de gouvernement»; cfr. art. 83 lett. a della legge sul Tribunale federale<sup>56</sup> e art. 32 cpv. 1 lett. a della legge sul Tribunale amministrativo federale<sup>57</sup>). L'esclusione della verifica dell'adeguatezza è conciliabile con la garanzia della via giudiziaria, come previsto per esempio anche nel settore degli acquisti pubblici (cfr. art. 31 LAPub).

*Art. 57 Contravvenzioni*

Secondo l'articolo 51 capoverso 1 lettera a della legge sul trasporto pubblico, abrogata alla fine del 2009, chiunque intenzionalmente o per negligenza contravveniva alle disposizioni di esecuzione del Consiglio federale riguardo all'ammissione per il trasporto di persone o oggetti era punibile, a querela di parte, con una multa. In base a questa norma erano punibili i viaggiatori senza titolo di trasporto valido (art. 1 dell'ordinanza sul trasporto pubblico, OTP, abrogata alla fine del 2009), in stato di ebbrietà o sotto l'influsso di stupefacenti (art. 2 cpv. 1 lett. a OTP), che si comportano in modo sconveniente (art. 2 cpv. 1 lett. c OTP) o che non osservano le prescrizioni sull'uso e il comportamento oppure non si conformano agli ordini del personale (art. 2 cpv. 1 lett. c OTP). Dall'entrata in vigore della legge sul trasporto di viaggiatori norme di questo genere mancano.

Con il capoverso 2 lettera a il Consiglio federale prevede la possibilità, se ve n'è l'esigenza, di punire con una multa chi contravviene a determinate disposizioni. Ve ne sarebbe l'esigenza se i supplementi secondo l'articolo 22 capoverso 1 LTV si dimostrassero mezzi insufficienti. La disposizione corrisponde alla formulazione dell'articolo 86a lettera e Lferr.

Il capoverso 2 lettera b sostituisce l'articolo 57 capoverso 1 lettera a LTV e ne colma la lacuna riguardo alla punibilità. Viaggiare senza titolo di trasporto valido deve essere punibile anche se non si deve obliterare da sé il titolo di trasporto, per esempio quando il distributore automatico di biglietti emette titoli di trasporto già obliterati.

Ovviamente, almeno fintanto che le tariffe lo prevedono, è sempre ammesso salire su un treno del traffico a lunga distanza senza titolo di trasporto valido e acquistare il

<sup>56</sup> RS 173.110

<sup>57</sup> RS 173.32

biglietto dall'agente scortatreno. Questo è garantito grazie alla formulazione «o vi è almeno autorizzato». Punibile non è neppure chi comprova di disporre di un titolo di trasporto personale valido (p.es. un abbonamento generale) che ha dimenticato. Secondo l'articolo 20 LTV, in questi casi le imprese di trasporto possono però prelevare un supplemento, perché i viaggiatori non hanno potuto presentare un titolo di trasporto valido.

Le contravvenzioni secondo il capoverso 2 dovrebbero riguardare reati perseguibili a querela di parte, perché anche reati come il danneggiamento (art. 144 CP) o il conseguimento fraudolento di una prestazione (art. 150 CP), che sono perlomeno equiparabili come livello di illiceità alle contravvenzioni menzionate nel capoverso 2, sono anch'essi perseguibili solo a querela di parte.

*Art. 58* Delitti

Si veda il commento all'articolo 86a Lferr (cfr. n. 2.3).

*Art. 60* Competenze

Nell'articolo 60 capoverso 3 si chiarisce che la legge federale del 22 marzo 1974<sup>58</sup> sul diritto penale amministrativo si applica soltanto alla procedura dinanzi all'UFT e non alla procedura di competenza dei Cantoni.

*Art. 66* Disposizione transitoria relativa alla modifica del ...

Il limite di spesa nel traffico viaggiatori regionale è un importante decreto finanziario sottoposto alle Camere federali all'inizio della legislatura. Per conformarsi ai tempi del programma di legislatura è necessario prevedere una disposizione transitoria, poiché a dipendenza della durata del dibattito parlamentare l'entrata in vigore di questo disegno di legge potrebbe divergere dal periodo di legislatura.

## **2.7 Legge federale sulla navigazione interna (LNI)<sup>59</sup>**

*Art. 20–20c* Revoca delle patenti di conduttore e di membro dell'equipaggio

A seguito della modifica delle disposizioni penali occorre adeguare anche le disposizioni amministrative. Anche nell'ambito di un procedimento amministrativo possono essere pronunciate misure differenziate. In particolare nella determinazione della durata della revoca delle patenti si dovranno considerare anche le revoche delle patenti secondo la legge federale del 19 dicembre 1958<sup>60</sup> sulla circolazione stradale (LCStr). Lo scopo della norma è di impedire che l'autore di un reato nella navigazione accumuli infrazioni in un altro conto (vergine) prima di incorrere nella revoca delle patenti secondo la LCStr.

*Art. 21* Revoca di patenti per inidoneità alla guida

Questa disposizione ricalca quanto previsto nella LCStr.

<sup>58</sup> RS 313.0

<sup>59</sup> RS 747.201

<sup>60</sup> RS 741.01

*Art. 24a* Inidoneità alla guida

Un disciplinamento analogo era previsto finora nell'articolo 41 capoverso 3 dell'ordinanza dell'8 novembre 1978<sup>61</sup> sulla navigazione interna (ONI). Nella legge è ora definito nel modo seguente: chiunque al momento di mettersi alla guida non ha le attitudini fisiche o psichiche necessarie per condurre con sicurezza un battello, partecipare alla conduzione del medesimo o esercitare un servizio nautico è inidoneo alla guida. Tra le ragioni per l'inidoneità alla guida sono menzionati esplicitamente anche gli influssi di stupefacenti o medicinali. Questo significa che la guida sotto l'effetto di stupefacenti o medicinali deve essere considerata alla stregua di quella in stato di ebbrietà. Si precisa inoltre che anche le persone in servizio nautico a bordo (p.es. marinai, macchinisti) non devono essere limitate nell'esercizio della loro attività perché in stato di ebbrietà o sotto l'effetto di stupefacenti o medicinali.

*Art. 24b* Accertamento dell'inidoneità alla guida

Il capoverso 1 autorizza a procedere sistematicamente, quindi anche senza che sussistano sospetti, all'analisi alcolemica dell'alito, come prescritto anche dall'articolo 55 LCStr. Pertanto il conduttore di un battello, chiunque partecipa alla conduzione del medesimo o esercita un servizio nautico a bordo deve mettere in conto di poter essere sottoposto ad analisi alcolemica dell'alito in qualsiasi momento.

Se anche per altre ragioni queste persone fanno sorgere il sospetto di essere inidonee alla guida, secondo il capoverso 2 è possibile disporre, oltre all'analisi dell'alito, altri esami preliminari. Si pensa in questo contesto agli esami dell'urina, della saliva o del sudore che possono rilevare il consumo di alcol, medicinali o stupefacenti. Affinché questi esami preliminari possano essere ordinati, devono sussistere sospetti. Sarebbe infatti sproporzionato sottoporre a simili esami una persona che non palesa segni di inidoneità alla guida a causa del consumo di medicinali o stupefacenti.

Come nella LCStr, nel capoverso 3 si istituisce la base di diritto federale per effettuare, in caso di sospetta inidoneità alla guida, una prova del sangue anche per verificare il consumo di stupefacenti o medicinali. Dal momento che l'analisi dell'alito non può essere effettuata contro la volontà della persona controllata, si deve poter disporre di misure coercitive di sostegno. Dunque, chi si oppone all'analisi dell'alito oppure elude lo scopo di tale misura, sarà sottoposto alla prova del sangue. Le persone affette da malattie alle vie respiratorie sono spesso impossibilitate a sottoporsi all'analisi dell'alito senza che ne abbiano alcuna colpa. Queste persone saranno sottoposte alla prova del sangue soltanto nel caso palese di ebbrietà.

Nel capoverso 6 lettera a si stabilisce che la determinazione del valore limite in per mille che definisce lo stato di ebbrietà è di competenza del Consiglio federale, in deroga alla LCStr. Questa scelta si giustifica per il fatto che le persone interessate da queste disposizioni costituiscono una cerchia molto ristretta. L'interesse della popolazione a influire sul valore limite da fissare è di conseguenza inferiore che non nel settore stradale.

Per le persone di cui al capoverso 6 lettera b sono fissati valori limite più bassi equivalenti a un divieto di consumo di bevande alcoliche. Si rinuncia a estendere questa disposizione a chi conduce battelli per scopi privati o nell'ambito di una

<sup>61</sup> RS 747.201.1

professione (p.es. artigiani, piccoli commercianti come p.es. pescatori), ma non i conduttori professionisti, perché la sua attuazione pratica sarebbe difficile.

Le disposizioni nel capoverso 6 lettere c e d corrispondono alle disposizioni vigenti nella circolazione stradale.

Gli apparecchi per l'analisi dell'alito sottostanno alla legge federale del 9 giugno 1977<sup>62</sup> sulla metrologia e all'ordinanza del 15 febbraio 2006<sup>63</sup> sugli strumenti di misurazione.

#### *Art. 41* Condotta in stato di inidoneità alla guida

Secondo il capoverso 1 è ora punibile anche il personale nautico (p.es. marinai, macchinisti) che esercita un servizio nautico benché inidoneo alla guida a causa del consumo di bevande alcoliche. Inoltre, lo stato di ebbrietà leggero costituisce ora una contravvenzione, mentre lo stato di ebbrietà con una concentrazione qualificata di alcol nel sangue è considerato un delitto.

Secondo il capoverso 2 è ora punibile anche l'inidoneità alla guida a seguito del consumo di stupefacenti, medicinali o per altri motivi.

Il conduttore di un battello senza motore in condizioni di inabilità alla guida è punito secondo il capoverso 3 con una multa.

#### *Art. 41a (nuovo)* Elusione di misure per accertare l'inidoneità alla guida

Finora l'elusione della prova del sangue era disciplinata nell'articolo 41 capoverso 2 LNI. A seguito della differenziazione della conduzione in condizioni di inidoneità alla guida questa fattispecie deve essere disciplinata in altro modo.

Secondo il capoverso 2 l'elusione della prova del sangue nel caso di conduzione di un battello senza motore è considerata soltanto una contravvenzione.

#### *Art. 41b (nuovo)* Disposizioni penali complete

Con questo articolo è istituita una base legale che consente, tra l'altro, al Consiglio federale di dichiarare punibile la violazione di un divieto di consumare bevande alcoliche da parte di persone di cui all'articolo 24b capoverso 6 lettera b.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Per la Confederazione**

#### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

##### **Attuazione della direttiva sull'interoperabilità: non comporta costi supplementari rilevanti**

Nel caso dei veicoli e degli impianti ferroviari esistenti, le innovazioni tecniche che si rendono necessarie a seguito del recepimento della direttiva sull'interoperabilità saranno realizzate progressivamente. Per questa ragione, presumendo che l'applica-

<sup>62</sup> RS 941.20

<sup>63</sup> RS 941.210

zione delle nuove specifiche tecniche non implicherà un aumento del prezzo dei prodotti specificati, l'attuazione delle direttive non dovrebbe causare costi supplementari rilevanti. Il finanziamento delle misure necessarie è garantito dagli strumenti esistenti (p. es. convenzione sulle prestazioni, Fondo FTP) e, per quanto riguarda i provvedimenti concernenti l'infrastruttura, eseguiti nell'ambito di importanti progetti di ristrutturazione e ammodernamento, si distribuirà sull'arco di decenni.

### **Procedure di messa a concorso nel traffico viaggiatori regionale: nessuna ripercussione finanziaria per la Confederazione**

Le risorse finanziarie risparmiate grazie alle convenzioni sugli obiettivi o ai bandi pubblici servono a mantenere le offerte esistenti del traffico viaggiatori regionale e dei committenti (Confederazione e Cantoni) e a migliorarle in singoli punti. Non è tuttavia possibile quantificare l'entità delle risorse risparmiate.

### **Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF)**

I compiti supplementari della CAF non comportano spese supplementari per la Confederazione.

### **Costi per il mantenimento dei servizi di difesa**

Nell'insieme, in Svizzera, i gestori dell'infrastruttura sono chiamati a partecipare per un totale di 3 milioni di franchi alle spese di mantenimento dei servizi di difesa sostenute dai Cantoni in relazione a una rete di circa 5200 km. La partecipazione dei gestori dell'infrastruttura varia da poche centinaia di franchi l'anno a circa 2,2 milioni di franchi, a seconda della lunghezza delle tratte e del rischio. I contributi versati ai Cantoni oscilleranno tra i 3000 e i 500 000 franchi l'anno, sempre a seconda dei rischi e della lunghezza della rete di loro competenza. Il finanziamento dovrebbe essere assicurato dalle indennità per le infrastrutture.

## **3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

### **Servizio statale di valutazione della conformità**

Un servizio statale di valutazione della conformità richiederebbe nove ulteriori posti a tempo pieno: sette posti per ciascun sottosistema e i suoi componenti di interoperabilità e due posti per il settore gestione, collaborazione internazionale e segreteria. Questo servizio statale sarebbe tuttavia in grado di coprire i propri costi.

L'istituzione di un servizio statale di questo genere non è però imperativa, dato che i compiti di valutazione della conformità possono essere svolti anche da servizi privati attivi in Svizzera e da servizi operanti all'estero.

### **Autorizzazioni d'esercizio supplementari**

L'UFT dovrà rilasciare un numero di autorizzazioni d'esercizio di gran lunga superiore rispetto a ora. Attualmente, l'UFT stabilisce di volta in volta nell'ambito della procedura di approvazione dei piani se è necessaria un'autorizzazione d'esercizio. Con l'attuazione della direttiva sull'interoperabilità sarà richiesta un'autorizzazione d'esercizio per ogni sottosistema strutturale del sistema ferroviario (prima messa in servizio e messa in servizio dopo riconversioni o importanti rinnovamenti). Si calcola che occorrerà svolgere 400 procedure supplementari di autorizzazione l'anno, il

che comporterà un ulteriore fabbisogno, quantificabile in almeno quattro posti a tempo pieno: due da destinare alla gestione delle procedure di autorizzazione e due alla gestione delle questioni specifiche concernenti la sicurezza tecnica. Tali costi possono essere coperti tramite la riscossione di tasse.

### **Esami dei sistemi di gestione della sicurezza**

L'UFT sarà inoltre chiamato a esaminare i sistemi di gestione della sicurezza (SGS) di tutte le imprese di trasporto ferroviarie attive a livello sovranazionale. Oggi, solo le imprese che hanno accesso alla rete necessitano di un SGS, che peraltro non richiede l'omologazione da parte di un'autorità. Occorrerà altresì rilasciare autorizzazioni di sicurezza, soggette a tasse, per i gestori dell'infrastruttura. Per svolgere tali attività occorrono quattro posti a tempo pieno supplementari, due dei quali da destinare al rilascio delle ulteriori autorizzazioni di sicurezza e gli altri due all'esame dei SGS. Quest'ultima attività potrebbe anche essere svolta da servizi accreditati per la certificazione di sistemi di gestione. Un tale scorporo farebbe tuttavia aumentare i costi per le ferrovie, visto che per la verifica dei SGS sarebbero tenute a rivolgersi a un servizio di certificazione accreditato.

### **Attuazione delle STI**

L'UFT deve partecipare a livello europeo allo sviluppo delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) e delle norme che le attuano sia in seno al comitato menzionato nell'articolo 29 della direttiva sull'interoperabilità sia in organi incaricati di elaborare le STI e le norme. Contemporaneamente l'UFT deve provvedere affinché le prescrizioni europee per i singoli componenti del sistema ferroviario siano compatibili con le prescrizioni svizzere. Ne sono un esempio la notifica delle prescrizioni svizzere di sicurezza delle ferrovie presso la Commissione europea e l'Agenzia ferroviaria europea (ERA) nonché l'elaborazione dei casi specifici svizzeri («Specific Cases») e delle deroghe («Derogations»). Ne consegue un fabbisogno supplementare di personale pari a due posti a tempo pieno (200%): uno per dirigere i processi e uno per le questioni tecniche inerenti alla sicurezza.

### **Sorveglianza del mercato**

L'attuazione della direttiva sull'interoperabilità comporta la liberalizzazione del commercio dei componenti di interoperabilità e dei sottosistemi. Infatti, la direttiva, consente il libero scambio di tali prodotti, senza intervento alcuno da parte delle autorità statali. In linea di principio, per immettere un prodotto sul mercato sarà sufficiente disporre della dichiarazione di conformità del costruttore, accompagnata da un certificato di conformità rilasciato da un servizio di valutazione della conformità. Tale liberalizzazione richiederà una maggiore sorveglianza del mercato, per assicurare la quale l'UFT necessita di un posto a tempo pieno supplementare da destinare ai controlli a campione svolti in particolare sulla base di indizi concreti di non conformità di singoli prodotti. Il presente progetto non prevede l'introduzione di tasse per la sorveglianza del mercato: per questa ragione le attività dovranno essere finanziate dalla Confederazione. L'UFT sarà inoltre tenuto ad assicurare il coordinamento con l'ERA e a curare i rapporti con le autorità estere di sorveglianza del mercato.

## **Organizzazione delle messe a concorso**

Il disciplinamento delle messe a concorso comporta un fabbisogno di personale di almeno un posto a tempo pieno. Il numero dei bandi infatti aumenterà, ma anche l'UFT dovrà svolgere nuovi compiti, per esempio emanare l'aggiudicazione sotto forma di decisione, allestire e gestire convenzioni in materia di aggiudicazione e provvedere ad armonizzare la pianificazione cantonale della messa a concorso tra i diversi Cantoni.

## **Conclusione**

Le misure proposte dal disegno richiedono la creazione di un posto a tempo pieno in seno alla Confederazione, che non è finanziabile tramite la riscossione di tasse. Gli altri otto posti sono invece finanziabili anche tramite la riscossione di tasse, così come un eventuale servizio statale di valutazione della conformità (nove posti a tempo pieno).

### **3.1.3 Altre ripercussioni**

Il presente progetto non ha alcuna ripercussione sul sistema informatico della Confederazione né implica lavori di costruzione.

## **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni**

### **3.2.1 Ripercussioni finanziarie**

I commenti contenuti nel numero 3.1.1 valgono anche per i Cantoni. Nell'ambito della procedura di consultazione, alcuni Cantoni hanno espresso il timore per i costi che potrebbero venir addossati loro in qualità di committenti a causa dei costi aggiuntivi che le imprese di trasporto ferroviarie saranno chiamate a sopportare a seguito dell'introduzione di nuove specifiche tecniche. A tale proposito occorre rilevare due aspetti: la decisione di introdurre il nuovo sistema europeo di protezione automatica dei treni ETCS è stata presa indipendentemente dal recepimento della direttiva sull'interoperabilità, dato che il sistema attualmente in uso in Svizzera deve essere sostituito poiché risulta ormai datato. Anche le nuove specifiche tecniche verranno introdotte in modo graduale, allorquando si dovrà procedere al rinnovamento o alla ristrutturazione di un tronco ferroviario o del materiale rotabile. Per questa ragione, l'adeguamento progressivo delle tratte e dei veicoli svizzeri alle specifiche europee non dovrebbe comportare considerevoli costi supplementari.

### **3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

#### **Gestione operativa delle procedure di messa a concorso assicurata dai Cantoni**

Per quanto riguarda le procedure di messa a concorso, alcuni Cantoni saranno confrontati a un aumento delle spese. Per gli altri che già organizzano concorsi e concludono convenzioni sugli obiettivi cambierà poco. In linea di principio, la gestione operativa delle gare pubbliche compete ai Cantoni. In caso di procedure complesse e

intercantionali questa competenza può essere attribuita all'UFT. Visto che è da prevedere un aumento del numero di bandi, l'onere per i Cantoni tenderà con ogni probabilità ad aumentare.

### **3.3 Ripercussioni per l'economia**

#### **3.3.1 Necessità e possibilità d'intervento statale**

Le modifiche di legge che concernono l'interoperabilità sono necessarie per consentire il recepimento nel diritto svizzero della direttiva sull'interoperabilità. Tale recepimento è a sua volta indispensabile per assicurare l'interoperabilità delle ferrovie in Europa e, quindi, a migliorare la loro competitività rispetto alla strada.

#### **3.3.2 Ripercussioni sull'insieme dell'economia**

##### **Stabilizzazione e garanzia della sicurezza della rete ferroviaria svizzera**

Grazie a un'attribuzione più chiara delle responsabilità, le regolamentazioni previste dovrebbero contribuire a stabilizzare la rete ferroviaria svizzera e a garantirne la sicurezza d'esercizio.

Il consolidamento delle riforme intraprese in passato a favore dei trasporti pubblici serve ad aumentare l'efficienza, e quindi ad assicurare a lungo termine un approvvigionamento adeguato del Paese con prestazioni di trasporto ferroviario.

Recependo elementi dei primi due pacchetti ferroviari dell'UE e la direttiva sull'interoperabilità, la Svizzera tutela l'importanza e la competitività della ferrovia in quanto asse di transito sul suo territorio e garantisce che l'opera del secolo rappresentata dalla NFTA adempia lo scopo attribuitole, contribuendo a trasferire il traffico dalla strada alla ferrovia.

##### **Rafforzamento della competitività grazie a un sistema ferroviario europeo unificato**

La competitività della ferrovia rispetto alla strada risulterà rafforzata, se sul lungo periodo si creerà un sistema ferroviario europeo unificato grazie al quale i convogli potranno attraversare i confini senza dispositivi supplementari di protezione e segnalazione automatica dei treni e senza perdite di tempo dovute al cambio della locomotiva. L'aumento di capacità delle tratte andrà a beneficio dei gestori dell'infrastruttura e delle imprese di trasporto ferroviarie.

##### **Incremento dell'efficienza grazie al disciplinamento delle procedure di messa a concorso**

Il disciplinamento riguardante le procedure di messa a concorso – in combinazione con le possibilità di confrontare gli indicatori finanziari e la qualità dell'offerta di trasporto e di concludere una convenzione sugli obiettivi in caso di risultati insufficienti – serve ad aumentare l'efficienza e quindi ad assicurare a lungo termine un adeguato approvvigionamento di base con prestazioni di trasporto viaggiatori su rotaia in Svizzera. La maggior efficienza nei trasporti pubblici permetterà inoltre di conseguire un miglior rapporto costi-benefici nell'impiego dei fondi pubblici. In tal modo si tiene conto anche della necessità di consolidare le finanze federali.

### 3.3.3

### Ripercussioni su diversi gruppi sociali

Il progetto interessa anzitutto le ferrovie. In sintesi, si può concludere che la libertà imprenditoriale, ma anche la responsabilità delle imprese di trasporto, verranno per certi versi rafforzate. La ripartizione dei ruoli tra Confederazione e imprese introdotta nel 1999 con la Riforma delle ferrovie I si è dimostrata efficace e sarà mantenuta essenzialmente invariata, anche se sarà necessario disciplinarla più chiaramente. Nel loro insieme, i provvedimenti garantiranno l'accesso senza discriminazioni alla rete e consentiranno una maggiore concorrenza nel settore dei trasporti pubblici e in quello ferroviario, evitando tuttavia di lasciare le imprese completamente in balia dei meccanismi di un mercato privo di regole.

#### **Vantaggi per gli operatori di carico e scarico**

Oltre alle ferrovie, è soprattutto il settore degli operatori di carico e scarico a essere interessato dal progetto. Esso trarrà presumibilmente beneficio da una maggiore offerta e da una migliore qualità nel traffico merci.

#### **Le normative sull'interoperabilità sono importanti per l'industria ferroviaria**

Nel campo d'applicazione della direttiva sull'interoperabilità, le prescrizioni tecniche saranno viepiù unificate in Europa, mentre i controlli svolti dai servizi di valutazione della conformità saranno riconosciuti reciprocamente dai Paesi. Questi processi produrranno delle sinergie: invece di diverse prescrizioni nazionali si applicheranno norme europee uniformi. La varietà dei prodotti si ridurrà di conseguenza e i produttori tenderanno a specializzarsi. Di massima, ne beneficeranno le grandi imprese che riusciranno a imporsi anche sul mercato europeo. Le piccole imprese, che hanno incentrato la loro offerta sulle esigenze specifiche di un Paese, avranno invece difficoltà se non riusciranno a specializzarsi e a trovare le loro nicchie di attività (p. es. prodotti per le ferrovie a scartamento ridotto) in un sistema sempre più unificato. A tale proposito occorre tuttavia considerare che la varietà dei prodotti nel settore ferroviario diminuirà a prescindere dal fatto che la Svizzera recepisca o meno la direttiva sull'interoperabilità.

Siccome sarà necessario rivolgersi in misura maggiore rispetto a oggi a organizzazioni di specialisti indipendenti (servizi di valutazione della conformità) per attestare l'osservanza delle prescrizioni, i costi delle singole procedure aumenteranno di conseguenza. I costi supplementari derivanti dal ricorso a specialisti indipendenti costituiranno tuttavia soltanto una piccola parte dei costi di sviluppo e di controllo comunque generati dall'innovazione. D'altro canto, occorre considerare che il riconoscimento a livello europeo dei certificati rilasciati dai servizi per la valutazione della conformità consentirà di realizzare dei risparmi, poiché verrà meno la necessità di effettuare i relativi controlli negli altri Paesi europei.

#### **Nuovo compito per gli specialisti**

In futuro, gli specialisti dovranno organizzarsi in servizi di valutazione della conformità se vorranno continuare a controllare – su mandato diretto e non in qualità di mandatari di tali servizi – la sicurezza e la conformità alle prescrizioni dei sottosistemi e dei componenti di interoperabilità.

## **Vantaggi per i cittadini**

Oltre alle imprese di trasporto, saranno soprattutto i cittadini a essere interessati dal progetto, poiché beneficeranno di una maggiore offerta e di una migliore qualità delle prestazioni di trasporto. La condizione irrinunciabile è che l'ente pubblico sia disposto a mantenere invariato l'attuale volume di indennità.

### **3.3.4 Altre soluzioni che entrano in linea di conto**

#### **Non attuazione della direttiva sull'interoperabilità: ripercussioni sull'economia**

Le modifiche legislative qui proposte promuovono un accesso senza discriminazioni alla rete e agevolano il traffico ferroviario internazionale. Esse rafforzano la posizione della ferrovia nel mercato dei trasporti intermodali. L'interoperabilità in particolare può essere disciplinata unicamente nel contesto europeo, pertanto il recepimento nel diritto svizzero della relativa direttiva è inevitabile. Una mancata attuazione della direttiva sull'interoperabilità potrebbe ostacolare l'accesso al mercato da parte delle imprese svizzere per il fatto che l'esportazione dei relativi prodotti sarebbe subordinata ai certificati di conformità rilasciati da servizi di valutazione esteri.

#### **Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria**

Attualmente si tende a ritenere, soprattutto da parte delle imprese ferroviarie, che l'assegnazione dei tracciati avvenga senza alcuna discriminazione, e che per tale ragione non sia necessario compiere ulteriori sforzi per garantire la non discriminazione. A riprova di ciò, viene citato il fatto che finora la Commissione d'arbitrato non è praticamente mai stata sollecitata. In effetti, dall'instaurazione del sistema di accesso alla rete sono stati rarissimi i casi di palese discriminazione. In un contesto di crescente concorrenza (come è il caso del trasporto merci) non si può tuttavia escludere del tutto il rischio di cadere nella tentazione di svantaggiare in modo sottile altri utenti della rete. La tentazione persisterà finché vi saranno gestori dell'infrastruttura che sono nel contempo delle imprese di trasporto ferroviarie. Questa situazione si protrae ormai da tempo, al punto che non è possibile garantire in modo assoluto un comportamento non discriminatorio nei confronti degli utenti della rete. Per questa ragione è necessario trovare strumenti atti a evitare comportamenti potenzialmente discriminatori. Un passo in questa direzione è stato compiuto con l'istituzione della Commissione d'arbitrato nella funzione di regolatrice del mercato. Un'attenta osservazione del mercato e la possibilità concessa alla CAF di intervenire in modo effettivo per impedire questi comportamenti discriminatori dissuadono i gestori dell'infrastruttura dal compiere azioni che sfavoriscono gli altri utenti della rete. Per garantire del tutto la non discriminazione occorrono altre misure, che non sono però contemplate nel presente progetto.

## **3.4 Altre ripercussioni**

### **3.4.1 Ripercussioni sull'ambiente**

Il presente progetto non ha ripercussioni dirette sull'ambiente. Il rafforzamento delle imprese dei trasporti pubblici migliora tuttavia la loro competitività nel traffico merci e viaggiatori. È quindi prevedibile una ricaduta positiva indiretta sull'ambiente grazie a uno sviluppo sostenibile dei trasporti. Il progetto contribuirà a rendere più fluido il traffico ferroviario transfrontaliero: ne risulterà una migliore utilizzazione della rete, ciò che influirà positivamente sull'impiego dell'energia.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008<sup>64</sup> sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008<sup>65</sup> sul programma di legislatura 2007–2011.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

Le modifiche proposte concernono gli ambiti definiti dagli articoli 81, 84, 87 e 92 della Costituzione federale. L'articolo 87, in particolare, stabilisce che la legislazione sulle ferrovie è di competenza della Confederazione. L'esclusione della possibilità di impugnare presso il Tribunale federale decisioni pronunciate dal Tribunale amministrativo federale in materia di messa a concorso non contravviene all'articolo 29a Cost. più che l'esclusione dell'esame dell'adeguatezza da parte del Tribunale amministrativo federale<sup>66</sup>.

### **5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera**

Nel quadro dell'accordo sui trasporti terrestri il progetto attua varie parti di importanti atti giuridici dell'UE (pacchetti ferroviari 1 e 2 dell'UE) e contribuisce a rafforzare la competizione nei trasporti pubblici.

Le disposizioni sull'interoperabilità vanno considerate alla luce dell'articolo 33 capoverso 2 dell'accordo sui trasporti terrestri, secondo cui le Parti si impegnano a sviluppare l'interoperabilità delle loro reti ferroviarie. Il recepimento nel diritto svizzero della direttiva sull'interoperabilità consente il sostanziale riconoscimento reciproco delle prescrizioni legali perseguito a livello europeo.

<sup>64</sup> FF **2008** 634 664

<sup>65</sup> FF **2008** 7471

<sup>66</sup> Cfr. B. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R. Schweizer, K. Vallender (a c.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2<sup>a</sup> ed., 2008, commento all'art. 29a, n. marg. 7 e 11.

### 5.3

#### Forma dell'atto legislativo

Le disposizioni importanti che contengono norme di diritto vanno emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Le disposizioni che rientrano in questa categoria sono elencate in modo non esaustivo nell'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g Cost. Il disegno di legge federale sulla seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 prevede disposizioni di tal genere. Dato che questa legge sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.), il principio della codecisione, garanzia di democrazia diretta, è assicurato in questo importante settore. Il disegno di legge federale sulla seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 è un atto mantello. Esso riunisce sotto un unico titolo gli atti legislativi di pari grado riguardanti ambiti diversi. Visto che vi è uno stretto legame fra i disegni, la seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 può esplicare tutti i suoi effetti solo a condizione che tutte le modifiche proposte vengano attuate in modo integrale e simultaneo. È quindi opportuno e necessario riunire tutte le modifiche sotto un unico titolo.

### 5.4

#### Assoggettamento al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Il finanziamento dei costi di mantenimento dei servizi di difesa di cui all'articolo 32a (*nuovo*) Lferr comporta dunque un nuovo impegno finanziario, il quale sottostà al freno alle spese.

### 5.5

#### Rispetto dei principi della legge sui sussidi

Sia le convenzioni sulle prestazioni che le convenzioni sull'offerta costituiscono dei contratti di sovvenzione ai sensi della legge del 5 ottobre 1990<sup>67</sup> sui sussidi. Il riesame dei sussidi delle convenzioni sulle prestazioni e delle convenzioni sull'offerta concluse con le imprese di trasporto ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura avverrà nel quadro dei relativi messaggi speciali.

