



24.017

Messaggio sulla legge sul trasporto di merci (revisione totale della legge federale sul trasporto di merci da parte di imprese ferroviarie e di navigazione)

del 10 gennaio 2024

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di una revisione totale della legge sul trasporto di merci e i disegni dei seguenti decreti federali:

- decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per l'introduzione dell'accoppiamento automatico digitale nel trasporto di merci per ferrovia,
- decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per il finanziamento dell'ammodernamento e del mantenimento del traffico a carro completo isolato su ferrovia,
- decreto federale che approva un limite di spesa per l'indennità dell'offerta ordinata del trasporto di merci per ferrovia.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2020	M	20.3221	Sfruttare l'automazione per un trasporto merci su rotaia più efficiente (S 04.05.2020)
2020	M	20.3222	Traffico merci ferroviario e contributo alla riduzione delle emissioni di CO ₂ (S 04.05.2020)
2020	M	20.3286	Promozione del trasporto merci sul Reno (S 05.05.2020)
2021	P	21.3198	Traffico merci. Perché non usare meglio gli impianti ferroviari esistenti? (S 16.03.2021)

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

10 gennaio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

Con diverse mozioni, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di definire un nuovo orientamento per le condizioni quadro per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Con il presente messaggio si propongono misure che potenzieranno il traffico merci su rotaia in modo che possa fornire un maggior contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento e al raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale ed energetica della Confederazione. Mediante provvedimenti mirati si dovrà inoltre rafforzare la navigazione mercantile.

Situazione iniziale

Con le mozioni Dittli del 4 maggio 2020 (20.3221 Sfruttare l'automazione per un trasporto merci su rotaia più efficiente e 20.3222 Traffico merci ferroviario e contributo alla riduzione delle emissioni di CO₂) il Parlamento ha conferito al Consiglio federale incarichi che rendono necessario un nuovo orientamento delle condizioni quadro per il trasporto di merci svizzero. Con la mozione Herzog del 5 maggio 2020 (20.3286 Promozione del trasporto merci sul Reno) sussiste un ulteriore mandato di perfezionamento delle condizioni quadro del trasporto di merci, sul quale verte anche il presente progetto.

La precedente revisione totale della legge sul trasporto di merci (LTM), entrata in vigore nel 2016, è stata l'ultima occasione in cui si è proceduto a una verifica e a un adeguamento completi delle condizioni quadro legali per il trasporto di merci. Ad oggi, la gamma di strumenti definita con la revisione totale della LTM non è stata in grado di dare gli impulsi desiderati a favore di un'utilizzazione più estesa del traffico merci su rotaia e di uno stabile aumento della quota di mercato della ferrovia nel trasporto di merci. Ciò è imputabile in primo luogo alle condizioni di concorrenza sul mercato del traffico merci su strada e su rotaia, che ostacolano le imprese di trasporto ferroviario nel creare dalla normale attività nuove offerte allettanti per acquisire clienti e volumi di trasporto supplementari.

Contenuto del progetto

Il progetto si focalizza sul futuro e sull'ammodernamento del traffico a carro completo isolato (TCCI), che è una questione importante sotto il profilo della logistica dei trasporti, della sicurezza dell'approvvigionamento e della politica regionale. Per l'attuazione si possono ipotizzare due diversi indirizzi strategici, che il Consiglio federale ha posto in consultazione in preparazione del presente progetto. Dalla consultazione è emerso che molti attori nel medio e lungo termine vedono potenziale in un'offerta completa del traffico merci su rotaia; inoltre si ritiene che la ridondanza dell'attuale offerta del traffico merci su strada e su rotaia sia importante per la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera. Ciò depone a favore del mantenimento e del perfezionamento delle offerte in ambito ferroviario mediante adeguate misure di politica dei trasporti, in modo che la Svizzera possa sfruttare anche in futuro i vantaggi del traffico merci ferroviario per l'economia nazionale.

Nel contempo vi è ancora notevole incertezza in merito al fatto che il traffico merci stradale sia in grado, attraverso il perfezionamento tecnico, di dare un contributo tempestivo e significativo alla decarbonizzazione dell'economia e di fornire con la stessa qualità, a prezzi comparabili e senza ripercussioni eccessive sul territorio e sull'ambiente le offerte che sono oggi garantite dalla ferrovia.

Il progetto comprende quindi un nuovo orientamento delle condizioni quadro per il mercato del traffico merci e, in particolare, per quello ferroviario, sotto forma di riformulazione degli obiettivi e di un corrispondente pacchetto di misure che mira a un potenziamento della rotaia e della navigazione sul Reno e garantisce determinate offerte di trasporto.

Dal punto di vista della logistica dei trasporti, della sicurezza dell'approvvigionamento e della politica regionale, con il presente progetto si mira ad adattare la gamma di obiettivi e di provvedimenti della LTM in modo da perseguire una sensibile riduzione delle emissioni di gas serra del trasporto di merci e un'utilizzazione sostenibile del territorio e dell'ambiente, assegnando un ruolo determinante al mantenimento e al perfezionamento del traffico merci su rotaia. Il progetto comprende i provvedimenti seguenti:

- 1) Ammodernamento e automazione della produzione nel traffico merci ferroviario mediante l'introduzione dell'accoppiamento automatico digitale (DAC)*
- 2) Ulteriore sviluppo e promovimento finanziario del TCCI come offerta di rete nel traffico merci ferroviario*
- 3) Promovimento di catene di trasporto multimodali e di un maggiore utilizzo delle offerte nel traffico merci ferroviario*
- 4) Maggiore considerazione del trasporto di merci nella pianificazione del territorio da parte della Confederazione e dei Cantoni*
- 5) Potenziamento della navigazione sul Reno nell'ambito delle catene di trasporto multimodali*
- 6) Incentivi per l'impiego di propulsioni decarbonizzate nei mezzi del traffico merci ferroviario e della navigazione mercantile*

Fulcro del progetto è dunque una revisione totale della LTM. Le principali modifiche a livello di contenuto sono gli adeguamenti degli obiettivi, l'integrazione delle fattispecie di promovimento per il TCCI, l'introduzione del DAC, il potenziamento della navigazione sul Reno e incentivi per l'impiego di propulsioni decarbonizzate nel traffico merci ferroviario e nella navigazione mercantile.

Ai fini dell'attuazione del promovimento finanziario del TCCI e dell'introduzione del DAC sono proposti due decreti federali per lo stanziamento di crediti d'impegno. Inoltre, la gestione delle uscite per la partecipazione della Confederazione all'ordinazione di offerte del traffico merci dei Cantoni d'ora in poi dovrà essere effettuata mediante un limite di spesa. Anche a tale scopo è proposto un decreto federale.

Non appena si presenteranno e saranno incluse nel piano finanziario, le uscite supplementari della Confederazione per le misure aggiuntive di promozione saranno compensate in toto mediante una riduzione del conferimento della quota federale sui

ricavi netti derivanti dalla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) nel Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF), in modo che non vi sia un onere supplementare per le finanze federali.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	9
1.1 Necessità di agire e obiettivi	9
1.1.1 L'importanza del mercato del trasporto di merci in Svizzera oggi e in futuro	9
1.1.2 Interventi parlamentari relativi al perfezionamento delle condizioni quadro per il traffico merci in Svizzera	12
1.1.3 Revisione totale della LTM nel 2016 e relativi effetti	13
1.1.4 Mercato del traffico merci in Svizzera	15
1.1.5 Considerazioni sui vettori di trasporto	18
1.1.6 Importanza odierna del traffico merci su rotaia per l'economia nazionale	24
1.1.7 Gli strumenti pubblici esistenti – Condizioni quadro attuali per il trasporto di merci	27
1.1.8 Previsione di mercato per il traffico merci	32
1.1.9 Valutazione della capacità di affrontare le sfide future: identificazione della necessità di intervento nel mercato del trasporto di merci	34
1.1.9.1 Mancanza di innovazioni nel trasporto di merci su rotaia: sfruttare le opportunità offerte dall'automazione	34
1.1.10 Con la modernizzazione è possibile realizzare l'autonomia finanziaria dell'offerta di rete	36
1.1.11 Complessità e mancanza di flessibilità ostacolano la multimodalità: agevolare le offerte multimodali	37
1.1.12 Scarsa attenzione per il traffico merci: rafforzare la posizione del trasporto di merci nella pianificazione dell'infrastruttura e del territorio	39
1.1.13 Mancata statuizione dell'importanza nazionale della navigazione sul Reno: sviluppare i porti renani come infrastrutture d'importanza nazionale	40
1.1.14 Anche su rotaia e per via d'acqua, le catene di trasporto non sono ancora del tutto decarbonizzate: incentivi per l'impiego di tecnologie di propulsione innovative	41
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	42
1.2.1 Alternative esaminate	42
1.2.2 Opzione scelta: potenziamento del traffico merci mediante l'ammodernamento del trasporto su rotaia svizzero e della navigazione sul Reno	44
1.2.3 Varianti respinte	45
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	48
1.4 Interventi parlamentari	48

2	Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	49
3	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	50
4	Punti essenziali del progetto	52
4.1	Potenziamento del trasporto di merci mediante un ammodernamento tecnico e organizzativo del traffico merci ferroviario in Svizzera e della navigazione sul Reno	52
4.1.1	Adeguamento degli obiettivi della Confederazione nel traffico merci	52
4.1.2	Ammodernamento e automazione della produzione nel traffico merci ferroviario	53
4.1.2.1	Obiettivo del provvedimento: migrazione coordinata al DAC	53
4.1.2.2	Misura proposta: contributi d'investimento della Confederazione per la migrazione al DAC	60
4.1.3	Sviluppo e promovimento finanziario di un'offerta di rete nel traffico merci ferroviario	65
4.1.3.1	Obiettivo del provvedimento: il TCCI dev'essere ammodernato e sviluppato in maniera mirata come offerta di rete nel traffico merci ferroviario	65
4.1.3.2	Misura proposta: introduzione di una convenzione sulle prestazioni a tempo determinato con l'operatore di rete per l'ammodernamento del TCCI sotto forma di offerta di rete	68
4.1.3.3	Promovimento di catene di trasporto multimodali e di un maggiore utilizzo delle offerte nel traffico merci ferroviario	75
4.1.3.4	Obiettivo delle misure: rafforzare le catene di trasporto multimodali e agevolare l'accesso alle prestazioni del traffico merci su rotaia	75
4.1.3.5	Misure proposte: estensione e semplificazione del finanziamento di impianti di trasbordo e di carico e introduzione di un bonus di carico	77
4.1.4	Maggiore considerazione del trasporto merci nella pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni	84
4.1.4.1	Obiettivo della misura: rafforzamento degli interessi del traffico merci negli strumenti di pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni	84
4.1.4.2	Misura proposta: equa considerazione del traffico merci negli attuali strumenti della pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni	85
4.1.5	Potenziamento della navigazione sul Reno nell'ambito di catene di trasporto multimodali	87

4.1.5.1	Obiettivo della misura: assicurare e rafforzare l'infrastruttura portuale per integrare la navigazione sul Reno nelle catene di trasporto multi-modali	87
4.1.5.2	Misura proposta: gestione attraverso una convenzione sulle prestazioni con il gestore dell'infrastruttura portuale sul Reno	90
4.1.6	Incentivi per l'impiego di propulsioni decarbonizzate nel traffico merci ferroviario e nella navigazione mercantile	92
4.1.6.1	Obiettivo della misura: accelerare la diffusione di sistemi di propulsione decarbonizzati nel traffico merci su rotaia e nella navigazione mercantile	92
4.1.6.2	Misura proposta: sostegno finanziario alla conversione mediante contributi della Confederazione	93
4.2	Compatibilità tra compiti e finanze	94
4.3	Attuazione	94
5	Commento ai singoli articoli	95
5.1	Integrazione del progetto	95
5.2	Legge sul trasporto di merci	98
5.3	Legge sul traffico pesante (LTTP)	110
5.4	Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin)	110
5.5	Legge sulle ferrovie (Lferr)	110
5.6	Decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per l'introduzione dell'accoppiamento automatico digitale nel trasporto di merci per ferrovia	111
5.7	Decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per il finanziamento dell'ammodernamento e del mantenimento del traffico a carro completo isolato su ferrovia	112
5.8	Decreto federale che approva un limite di spesa per l'indennità dell'offerta ordinata del trasporto di merci per ferrovia	113
6	Ripercussioni	113
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	113
6.1.1	Ripercussioni finanziarie	113
6.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	114
6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	116
6.3	Ripercussioni sull'economia	117
6.4	Ripercussioni sulla società	118

6.5	Ripercussioni sull’ambiente	118
6.6	Altre ripercussioni	118
7	Aspetti giuridici	118
7.1	Costituzionalità	118
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	119
7.3	Forma dell’atto	120
7.4	Subordinazione al freno alle spese	120
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell’equivalenza fiscale	121
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	121
7.7	Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti	121
7.8	Delega di competenze legislative	122
7.9	Protezione dei dati	123
	Elenco delle abbreviazioni	124
	Glossario	125
	Legge federale sul trasporto di merci per ferrovia, per idrovia e con impianti a fune (Legge sul trasporto di merci, LTM) (Disegno)	FF 2024 301
	Decreto federale che stanZIA un credito d’impegno per il finanziamento dell’ammodernamento e del mantenimento del traffico a carro completo isolato su ferrovia (Disegno)	FF 2024 302
	Decreto federale che stanZIA un credito d’impegno per l’introduzione dell’accoppiamento automatico digitale nel trasporto di merci per ferrovia (Disegno)	FF 2024 303
	Decreto federale che approva un limite di spesa per l’indennità dell’offerta ordinata del trasporto di merci per ferrovia (Disegno)	FF 2024 304

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 1.1** **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1** **L'importanza del mercato del trasporto di merci in Svizzera oggi e in futuro**

Il traffico merci in Svizzera assicura catene logistiche efficienti

Il sistema globale dei trasporti nel traffico merci assicura catene logistiche efficienti e contribuisce inoltre in misura sostanziale alla sicurezza dell'approvvigionamento nazionale. Di conseguenza, il sistema globale dei trasporti sostiene la competitività della produzione e dei servizi industriali forniti in Svizzera. Le infrastrutture di trasporto e le offerte nel traffico merci consentono di sviluppare ulteriormente le catene logistiche in funzione delle esigenze dell'economia e delle possibilità create dalla digitalizzazione e dall'automazione. I vari potenziali dei diversi vettori*¹, soprattutto in termini di affidabilità, puntualità e possibilità di raggruppamento e di interconnessione, possono essere combinati in modo intelligente e sfruttati a vantaggio sia dell'economia aziendale che di quella nazionale. Saranno così possibili offerte in grado di coniugare adeguatamente i vantaggi del trasporto su strada, su rotaia e per via d'acqua, nonché eventualmente di un sistema di trasporto sotterraneo, in base alle esigenze dei diversi trasporti di merci.

Le attuali condizioni quadro nel traffico merci devono essere verificate alla luce delle mutate esigenze della politica dei trasporti, ambientale ed energetica nonché della sicurezza dell'approvvigionamento

Ferme restando la libertà economica e la neutralità concorrenziale delle misure statali, per motivi inerenti all'ordinamento istituzionale spetta per quanto possibile al mercato regolare l'interazione tra offerta e domanda, la configurazione delle diverse offerte di trasporto e la formazione dei prezzi nel traffico merci. La Confederazione ha finora stabilito il quadro generale entro il quale si svolgono i processi economici del mercato logistico.

Nel contempo, il traffico merci si trova sempre più al centro delle sfide legate alla politica ambientale, energetica e in materia di approvvigionamento: tutti i settori economici, quindi i trasporti in generale e il trasporto di merci in particolare, sono chiamati a fornire anche un contributo determinante al raggiungimento degli obiettivi di politica climatica della Svizzera, come stabilito nella Strategia climatica a lungo termine 2050² della Confederazione. Dalla Strategia energetica 2050³ si desume allo stesso tempo l'esigenza di considerare aspetti legati all'efficienza energetica per il trasporto di merci.

¹ Per i termini contrassegnati da un asterisco è riportata una spiegazione nel glossario.

² Strategia climatica 2050, disponibile all'indirizzo: www.uvek.admin.ch > Ambiente > Protezione del clima.

³ Strategia energetica 2050, disponibile all'indirizzo: www.uvek.admin.ch > Energia.

Il traffico merci passa in primo piano anche in riferimento a questioni di sicurezza dell'approvvigionamento. In questo contesto, le attuali crisi globali (pandemia di COVID-19, guerra in Ucraina) e gli sviluppi correlati (aumento dei prezzi dell'energia, interruzione delle catene di fornitura) evidenziano in particolare la rilevanza sistemica di un trasporto merci efficiente: in considerazione di tali cambiamenti, i settori della logistica e del trasporto* devono essere messi in condizioni, mediante adeguate misure di politica dei trasporti, di provvedere all'approvvigionamento di merci con la necessaria resilienza e solidità.

Le esigenze della politica ambientale, energetica e dei trasporti nei confronti del trasporto di merci richiedono pertanto una valutazione della situazione relativa alla politica del traffico merci svizzero e una verifica delle condizioni quadro giuridiche per tale mercato.

Valutazione della situazione politica per il futuro assetto del traffico merci svizzero

La presente valutazione della situazione politica espone le possibilità e gli strumenti per mettere il mercato del traffico merci in condizioni di rispondere alle aspettative della politica ambientale, energetica e dei trasporti. Le esigenze derivanti da questi settori politici dovrebbero incidere direttamente e indirettamente sul futuro assetto del trasporto di merci:

- la sicurezza dell'approvvigionamento richiede infrastrutture e offerte di trasporto solide e ridondanti;
- la politica ambientale ed energetica si aspetta catene di trasporto possibilmente esenti da CO₂ e da altre emissioni dall'origine fino alla destinazione del trasporto;
- la politica energetica auspica che i trasporti siano il più possibile efficienti sotto il profilo energetico.

Offerte di trasporto rispettose dell'ambiente, decarbonizzate ed efficienti sotto il profilo energetico possono produrre effetti soltanto se a trarne beneficio sono tutti gli utenti delle prestazioni del trasporto di merci, quindi in primo luogo i committenti. È qui che interviene la politica dei trasporti: le condizioni quadro per il trasporto di merci devono essere strutturate in modo non solo da tenere in considerazione le esigenze della politica ambientale ed energetica, ma anche da andare incontro il più possibile ai bisogni dei committenti.

Devono essere considerati gli sviluppi attualmente riscontrabili nel mercato del trasporto di merci, con i committenti che attribuiscono un'importanza sempre maggiore a integrazione, gestione e controllabilità delle catene di trasporto. A tal fine si ricorre sempre più spesso alle possibilità offerte dalla digitalizzazione e dall'automazione. Nel contempo, la tendenza alla digitalizzazione e all'automazione consente di fornire le offerte esistenti nel trasporto di merci con i diversi vettori in modo in parte più efficiente o più affidabile oppure integrandole con servizi e applicazioni supplementari.

Anche le merci e i flussi di merci da trasportare stanno però subendo una trasformazione a causa delle sfide legate alla politica ambientale ed energetica. Non da ultimo

sulla base degli insegnamenti tratti dalle crisi globali (COVID-19, guerra in Ucraina), nei prossimi anni muteranno il panorama dei prodotti e la suddivisione dei compiti: si fabbricheranno prodotti diversi o cambieranno le modalità di realizzazione di quelli esistenti, e per tale motivo verranno trasportati merci, prodotti di base e beni d'investimento differenti, in parte anche tra sedi diverse.

A ciò si aggiungono aspetti legati alla sicurezza dell'approvvigionamento: dalle crisi globali è emerso che le catene logistiche devono soddisfare esigenze più elevate in termini di solidità e resilienza e che lo stesso vale per le diverse offerte nel trasporto di merci. A causa delle crisi, le catene logistiche hanno dovuto essere adattate in brevissimo tempo, in quanto si è reso necessario trasportare le merci su itinerari e vettori diversi o soddisfare requisiti più severi. Ci si attende pertanto che permarranno ridondanze nelle offerte e nelle infrastrutture di trasporto o nei vettori e che la rilevanza sistemica di un trasporto efficiente di merci si rifletterà anche nella configurazione delle condizioni quadro.

La presente revisione totale della LTM è conseguenza di questa valutazione di fondo della situazione politica riguardo alla configurazione delle future condizioni quadro per il traffico merci svizzero. Gli adeguamenti normativi e i decreti finanziari richiesti con il presente progetto mirano fondamentalmente a fare in modo che il traffico merci svizzero possa prestare un contributo significativo alla decarbonizzazione senza compromettere altri obiettivi preesistenti della politica dei trasporti, come un'interazione efficace tra i vettori di trasporto e uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci per ferrovia. Al contempo, devono continuare a garantire la sicurezza di approvvigionamento in beni nel Paese e il mantenimento di importanti flussi di importazione ed esportazione.

Il presente progetto si focalizza sull'ulteriore sviluppo del traffico merci ferroviario e della navigazione mercantile sul Reno nonché sullo sviluppo di offerte multimodali fornite con il coinvolgimento di diversi vettori. In tale contesto, strada e ferrovia rimangono colonne portanti incontestate del trasporto di merci in Svizzera, così come resta indiscusso il ruolo, basilare anche in futuro, del traffico merci stradale, in particolare nell'ambito della distribuzione capillare. Ci si chiede quindi in che modo sviluppare l'integrazione reciproca – tanto importante per l'economia nazionale – del traffico merci stradale e ferroviario e in parte anche della navigazione sul Reno.

Occorre verificare il ruolo dello Stato nell'ulteriore sviluppo del mercato del traffico merci

Le attuali condizioni quadro per il mercato del trasporto di merci lasciano presupporre che continuando a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento il passaggio a offerte decarbonizzate e in grado di aumentare l'efficienza energetica non sarà rapido. Con il presente progetto il Consiglio federale formula dunque obiettivi adeguati per il traffico merci e propone misure integrative affinché tale trasformazione dell'intero mercato dei trasporti e della suddivisione dei compiti tra i vettori possa essere avviata, intensificata o gestita dalla Confederazione.

Con il presente progetto si richiede di adeguare possibilità di intervento e assunzione dei ruoli della Confederazione nel mercato del trasporto di merci: è ritenuto compito dello Stato garantire, attraverso provvedimenti mirati di gestione, che siano approntate

le offerte per il trasporto di merci auspicate dal punto di vista della politica ambientale ed energetica nonché per altri motivi legati alla politica ambientale e dell’approvvigionamento, anche se la Confederazione continuerà a prediligere strumenti di incentivazione con i quali lascia alle imprese attive sul mercato il compito di sviluppare e approntare le offerte.

1.1.2 Interventi parlamentari relativi al perfezionamento delle condizioni quadro per il traffico merci in Svizzera

Con diversi interventi, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di perfezionare le condizioni quadro per il traffico merci. Tali interventi riguardano diversi settori del traffico merci, ma si concentrano in particolare sul traffico merci ferroviario e sulla multimodalità, vale a dire sulla possibilità di catene di trasporto che vedano il coinvolgimento di diversi vettori.

Con la mozione Dittli 20.3221 Sfruttare l’automazione per un trasporto merci su rotaia più efficiente, il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un programma di finanziamento e di attuazione coordinata delle innovazioni tecniche sulla base del DAC. Grazie a tale programma, nonché al finanziamento e all’attuazione delle innovazioni tecniche, il traffico merci su rotaia sarà messo in condizione di integrarsi maggiormente nelle catene logistiche multimodali.

Con la mozione Dittli 20.3222 Traffico merci ferroviario e contributo alla riduzione delle emissioni di CO₂, il Consiglio federale è incaricato di sottoporre un piano di misure (eventualmente con proposte di modifiche di legge) che indichi come il traffico merci ferroviario e le soluzioni di logistica multimodali possano fornire un maggiore contributo alla riduzione delle emissioni di CO₂ nel traffico merci.

Nello stesso contesto, il postulato Grossen 20.4627 Trasporti a zero emissioni fossili entro il 2050 chiede di indicare le basi legali necessarie per attuare al più tardi entro il 2050 un sistema di trasporto a zero emissioni fossili, anche nel settore del traffico merci. Qui sono indispensabili provvedimenti per il potenziamento del trasporto di merci su rotaia.

La mozione Herzog 20.3286 Promozione del trasporto merci sul Reno incarica il Consiglio federale di presentare al Parlamento un programma per la promozione futura del trasporto merci sul Reno, proponendo misure che consentano alla navigazione sul Reno di mantenere, alla luce delle sfide del cambiamento delle condizioni ambientali, il proprio fondamentale ruolo nella politica dei trasporti, non da ultimo per la garanzia dell’approvvigionamento della popolazione svizzera. Se del caso il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento un progetto con le necessarie proposte di modifiche di legge, eventualmente corredato da un progetto di credito.

L’ulteriore sviluppo della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni costituisce l’oggetto di un progetto separato

Sul versante del traffico merci stradale, la TTPCP è la condizione quadro centrale per influire sulla suddivisione dei compiti tra strada e rotaia attraverso l’imputazione dei

costi provocati alla collettività dal traffico pesante. Alla luce delle aumentate esigenze della politica ambientale ed energetica, anche in relazione alla TTPCP ci si interroga su come questa possa sostenere la tendenza verso un trasporto merci decarbonizzato ed efficiente sotto il profilo energetico.

Nel marzo 2021 il Parlamento ha trasmesso al riguardo la mozione CTT-S 19.4381 Condizioni quadro per veicoli commerciali a emissioni ridotte, con la quale il Consiglio federale è incaricato di adeguare regolarmente ai nuovi sviluppi tecnologici le leggi e le ordinanze nel settore dei veicoli commerciali. L'obiettivo è di creare condizioni quadro vantaggiose al fine di incentivare a livello normativo, anziché ostacolare, la messa in circolazione di veicoli commerciali a propulsione priva di combustibili fossili.

In una prima fase, con il messaggio del 16 settembre 2022 concernente la revisione della legge sul CO₂ per il periodo successivo al 2024, il Consiglio federale propone di esentare dalla TTPCP fino al 2030 i veicoli commerciali pesanti a propulsione elettrica. L'affare è in fase di deliberazione parlamentare⁴. L'adempimento della mozione 19.4381 richiede inoltre uno sviluppo concettuale del calcolo e della tariffazione della TTPCP, che a sua volta comporta una revisione completa della legge del 19 dicembre 1997⁵ sul traffico pesante (LTTP) e delle pertinenti disposizioni dell'Accordo del 21 giugno 1999⁶ fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (di seguito «Accordo sui trasporti terrestri»). Queste modifiche normative costituiscono l'oggetto di un progetto distinto. Nel rapporto sul trasferimento del traffico 2021, il Consiglio federale ha già illustrato gli indirizzi strategici centrali a tal fine⁷. Il calcolo della TTPCP dovrà continuare a basarsi sulla distanza percorsa, sul peso massimo consentito dei veicoli e sulla classe di emissioni loro attribuita e le aliquote massime della TTPCP indicate nell'Accordo sui trasporti terrestri resteranno valide. Si dovrà tuttavia procedere a una graduale sostituzione del calcolo della TTPCP secondo la categoria EURO con un calcolo sulla base delle emissioni di inquinanti e di gas serra. L'avvio della procedura di consultazione in merito a questo progetto è previsto nel primo trimestre del 2024.

1.1.3 Revisione totale della LTM nel 2016 e relativi effetti

La revisione totale della LTM⁸, dibattuta in Parlamento nel 2014⁹ ed entrata in vigore nel 2016 (di seguito «Revisione totale 2016»), è stata l'occasione per procedere a una verifica completa e a un adeguamento delle condizioni quadro legali per il trasporto di merci. Il progetto si focalizzava sul chiarimento e sulla precisazione dei ruoli dello Stato e degli operatori del settore a diversi livelli della catena del valore aggiunto del

⁴ FF 2022 2651

⁵ RS 641.81

⁶ RS 0.740.72

⁷ Rapporto sul trasferimento del traffico 2021, disponibile all'indirizzo www.bav.admin.ch > A-Z > Trasferimento del traffico.

⁸ RS 742.41

⁹ 14.036 Messaggio concernente la revisione totale della legge sul trasporto di merci, FF 2014 3253.

traffico merci, nonché sulla modifica della gamma di strumenti di promovimento per il traffico merci ferroviario. I punti centrali della Revisione totale 2016 erano:

- consolidamento delle esigenze di pianificazione e di pianificazione territoriale del traffico merci su rotaia mediante gli strumenti Concezione del trasporto di merci per ferrovia (art. 3 LTM) nonché Programma di utilizzazione della rete e piani di utilizzazione della rete (art. 9b della legge federale sulle ferrovie [Lferr]¹⁰);
- adeguamento degli strumenti di finanziamento esistenti (contributi d'investimento per i binari di raccordo*, impianti di trasbordo per il TC*); come nuova fattispecie di promovimento, sono stati resi possibili i contributi d'investimento per le innovazioni tecniche. D'altro canto, si è ampiamente rinunciato alle indennità d'esercizio per le offerte nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale;
- rafforzamento della posizione degli operatori del settore del traffico merci su rotaia attraverso la partecipazione alla pianificazione per lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria (gruppo di accompagnamento per lo sviluppo del traffico merci ferroviario) nonché al coordinamento delle innovazioni tecniche e alla definizione delle relative priorità (comitato di esperti per le innovazioni tecniche);
- aumento della responsabilità imprenditoriale delle imprese di trasporto merci su rotaia (in particolare attraverso la rinuncia alle indennità d'esercizio).

La gamma di strumenti stabilita con la Revisione totale 2016 adempie i propri compiti nell'ambito dei vigenti obiettivi e principi della LTM. Tuttavia, ad oggi, non è stata in grado di fornire incentivi significativi a favore di un'utilizzazione più estesa del traffico merci su rotaia e di uno stabile aumento della quota di mercato della ferrovia.

L'ulteriore sviluppo delle condizioni quadro a seguito della Revisione totale 2016 ha fornito molti stimoli importanti. In particolare, nel settore della pianificazione territoriale e infrastrutturale è stata aumentata la certezza della pianificazione per le attività imprenditoriali nel traffico merci su rotaia. La Revisione totale 2016 non ha tuttavia permesso di avviare una stabilizzazione né attività finalizzate a sfruttare i potenziali di trasferimento o ad aumentare le quote di mercato della ferrovia. Ciò è imputabile in primo luogo al fatto che le condizioni concorrenziali e la correlata situazione finanziaria sul mercato della logistica e del trasporto merci non consentono alle imprese, in particolare neanche a FFS Cargo in quanto impresa di trasporto ferroviario (ITF) con le quote di mercato più elevate, di creare nuove offerte attrattive volte all'acquisizione di clienti e volumi di trasporto supplementari partendo dalla propria attività commerciale ordinaria.

Una certa parte di responsabilità deve essere attribuita anche all'adeguamento delle fattispecie di promovimento intrapreso con la Revisione totale 2016: se da un lato la rinuncia alle indennità d'esercizio ha comportato per il settore la perdita di risorse finanziarie che non hanno potuto essere compensate con un aumento degli introiti sul mercato, dall'altro i nuovi strumenti avranno un effetto dilazionato nel tempo. Finora,

¹⁰ RS 742.101

infatti, lo strumento del promovimento finanziario delle innovazioni tecniche non si è tradotto in miglioramenti della produttività a livello dell'intero mercato, né in termini di competitività della ferrovia. Ciò è riconducibile soprattutto al fatto che sono state presentate domande di promovimento solo per progetti pilota isolati, mentre l'attuazione e la diffusione di innovazioni complete richiede un coordinamento esteso a tutto il settore. Dalla Revisione totale 2016 non sono ancora state adottate le decisioni necessarie, basate sulle esperienze dei progetti pilota, a livello dell'intero settore.

1.1.4 Mercato del traffico merci in Svizzera

Il mercato del traffico merci in Svizzera serve alla ripartizione del lavoro sia sul territorio nazionale che con l'estero, nonché all'approvvigionamento in beni del Paese. La ferrovia ha dominato per lungo tempo il trasporto di merci fino a quando nel 20° secolo la strada, a seguito del forte ampliamento della sua infrastruttura, ha assunto un ruolo sempre più importante. Questo sviluppo si è poi accentuato soprattutto nella seconda metà dell'ultimo secolo. Il trasporto di merci su strada è riuscito più facilmente di quello su rotaia a far fronte all'internazionalizzazione dell'economia e al conseguente scambio internazionale di merci. Mentre le imprese ferroviarie si sono trovate di fronte a norme e regole tecniche nazionali parzialmente diverse, praticamente fin dall'inizio del suo sviluppo la strada non ha conosciuto alcun problema tecnico sostanziale nell'assicurare il traffico transfrontaliero.

Negli ultimi anni le prestazioni di trasporto complessive nel mercato svizzero del trasporto di merci si sono attestate tra 28 e 30 miliardi di tonnellate-chilometro (tkm), con circa 12 miliardi di tkm attribuibili alla rotaia. Attualmente nel traffico interno* e in quello d'importazione e d'esportazione circa un quarto di tutte le merci viene trasportato su rotaia. Pertanto la ferrovia – accanto alla strada, vettore di gran lunga prevalente – ha una grande importanza per l'approvvigionamento all'interno della Svizzera e per lo scambio con l'estero. Per questi motivi il traffico merci ferroviario, come sottosettore del traffico ferroviario, viene considerato un settore del traffico critico per la Svizzera. Occorre pertanto adoperarsi per evitare gravi perturbazioni dell'infrastruttura, ovvero ridurre la durata delle perturbazioni in caso di evento¹¹. Per la maggior parte viene utilizzato il trasporto di merci convenzionale (soprattutto il traffico a carro completo isolato [TCCI]*) e per una parte limitata il traffico combinato (TC)*. Nel traffico d'importazione e d'esportazione il traffico merci ferroviario convenzionale ha una posizione dominante rispetto al TC, mentre la quota del TC in questo settore è proporzionalmente un po' più elevata che nel traffico interno. Nell'importazione e nell'esportazione, oltre alla strada e alla ferrovia, sono quantitativamente rilevanti anche la navigazione sul Reno nonché i gasdotti e gli oleodotti.

Nel 2021 le prestazioni di trasporto sulle strade svizzere sono state pari a 17,4 miliardi di tkm, mentre altri 12 miliardi di tkm sono stati trasportati dalla ferrovia. Rispetto all'anno precedente, il totale delle prestazioni di trasporto nel 2021 è quindi salito del 5,1 per cento a 29,4 miliardi di tkm. Il traffico merci su strada è aumentato in misura

¹¹ Cfr. Traffico ferroviario all'indirizzo: www.babs.admin.ch > Altri campi d'attività > Protezione delle infrastrutture critiche > Infrastrutture critiche.

inferiore (+2,7 %) rispetto a quello su rotaia (+8,7 %). La quota del traffico merci ferroviario rispetto alla prestazione di trasporto complessiva, la cosiddetta ripartizione modale*, nel 2021 si attestava al 41 per cento. Dopo un sensibile calo negli anni Ottanta e Novanta, nel nuovo millennio la ferrovia è riuscita a mantenere la propria quota in un intervallo compreso tra il 36 e il 42 per cento. A titolo di confronto: la quota della ferrovia nei trasporti terrestri dei 27 Paesi dell'UE nel 2020 si aggirava attorno al 18 per cento.

La politica dei trasporti svizzera persegue anche l'obiettivo di trasferire il traffico merci transalpino* dalla strada alla rotaia. Nel 2022 il 74 per cento delle merci trasportate per ferrovia e il 26 per cento di quelle su strada sono passati dalle Alpi svizzere. Nello stesso anno in Austria, altro Paese dove si trasportano grandi quantità di merci attraverso le Alpi, la situazione era esattamente inversa a quella della Svizzera: la quota della ferrovia si attestava al 26 per cento e quella della strada al 74 per cento. Nel traffico d'importazione e d'esportazione, oltre alla strada e alla ferrovia rivestono importanza anche la navigazione sul Reno e gli oleodotti. Nel 2021 hanno attraversato la frontiera svizzera sul Reno 5,4 milioni di tonnellate di merci, vale a dire l'11 per cento in meno rispetto al 2019 (6,1 mio. t). Sempre nel 2021, gli oleodotti hanno contribuito al trasporto transfrontaliero di merci con circa 2,9 milioni di tonnellate (2020: 3,4 mio. t). A titolo di confronto, nello stesso anno sono stati importati o esportati 49,2 milioni di tonnellate con veicoli stradali pesanti (2019: 52,2 mio. t) e 11,8 milioni di tonnellate su rotaia (2019: 13,3 mio. t). Il contributo del trasporto aereo al traffico d'importazione e d'esportazione copriva invece quantitativi ridotti con poco meno di 0,2 milioni di tonnellate nel 2022.

Figura 1

Prestazioni di trasporto su strada e rotaia in Svizzera nel periodo 2010–2021



La quota di mercato della ferrovia sulla prestazione di trasporto negli ultimi anni si è quindi collocata tra il 39 per cento e il 42 per cento.

L’elevata quota di mercato della ferrovia rispetto al traffico merci complessivo è dovuta alla sua alta incidenza nel traffico di transito* attraverso la Svizzera (84 %). Nei generi di trasporto del traffico interno, d’importazione e d’esportazione, la ferrovia copre una quota inferiore rispetto a quella nel traffico merci complessivo su scala nazionale (21 % nel traffico interno, 28 % nel traffico d’importazione e 19 % nel traffico d’esportazione), come illustrato nelle due figure seguenti:

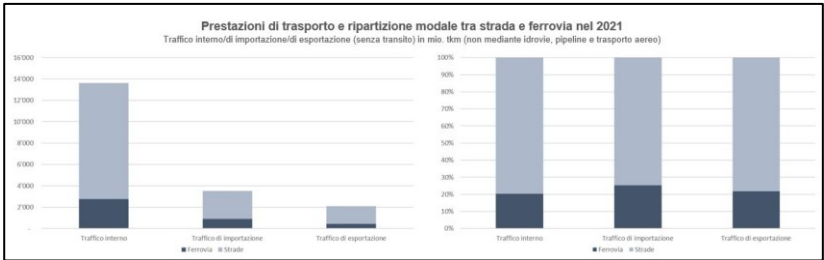
Figura 2

Quote di mercato nel periodo 2010–2021



Figura 3

Prestazioni di trasporto e ripartizione modale tra strada e ferrovia nel 2021 – a sinistra valori assoluti, a destra valori relativi.



1.1.5 Considerazioni sui vettori di trasporto

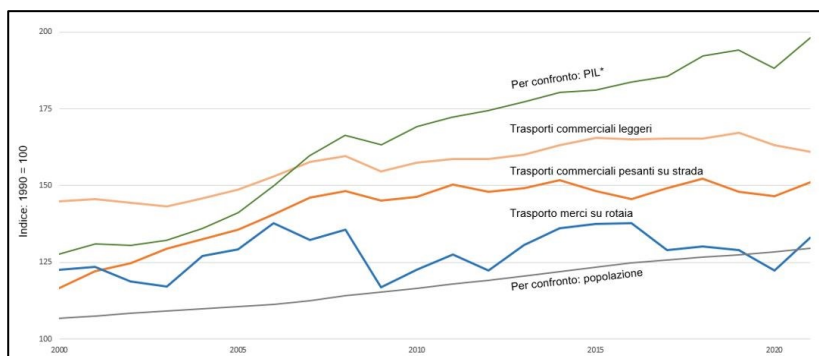
Suddivisione dei compiti tra il traffico merci stradale e ferroviario in Svizzera

I vettori di trasporto strada e ferrovia si completano a vicenda: mentre nella maggior parte dei casi la distribuzione capillare regionale delle merci può avvenire solo su strada alla luce dell'infrastruttura di trasporto esistente, la ferrovia offre vantaggi soprattutto per i tragitti più lunghi. Lo dimostra ad esempio il fatto che nel 2020 i veicoli stradali pesanti in Svizzera hanno fornito il 66 per cento delle loro prestazioni di trasporto nel traffico interno e solo il 34 per cento nel traffico internazionale (importazione, esportazione, transito), mentre la ferrovia ha registrato una netta prevalenza del traffico internazionale (76 %) dovuta all'elevata quota nel traffico di transito. Anche le distanze di trasporto medie sono molto maggiori nel traffico merci ferroviario rispetto a quello stradale: nel 2020 la rete ferroviaria svizzera ha trasportato merci su una distanza media di 170 chilometri, a fronte di 45 chilometri per i trasporti su strada.

In retrospettiva, le prestazioni di trasporto su strada sono aumentate in misura maggiore rispetto a quelle su rotaia. Tale crescita è attribuibile soprattutto al periodo fino al 2008, mentre a partire dal 2009 le prestazioni di trasporto su strada sono rimaste pressoché invariate. Le cause di tale evoluzione sono da ricercare anche nel cambiamento della struttura delle merci e nell'ottimizzazione dei flussi di merci e dell'immagazzinamento. In seguito al rafforzamento del settore dei servizi, le dimensioni delle singole partite trasportate nella distribuzione capillare diminuiscono, e nel contempo aumentano le esigenze in termini di flessibilità e di consegne just in time. Ciò può far sì che si debbano compiere più viaggi con veicoli più leggeri.

Figura 4

Evoluzione su più anni delle prestazioni di trasporto nel traffico merci



* Prodotto interno lordo (PIL); a prezzi correnti.

Fonti: UST: STM, UST: TP, UST: STATPOP, UST: CN.

Utilizzazione ottimale di tutti i vettori di trasporto

Negli agglomerati della Svizzera e tra i grandi centri urbani le capacità delle infrastrutture stradali e ferroviarie sono scarse. È quindi indispensabile che per il trasporto

di merci vengano utilizzati entrambi i vettori e che ne risulti un reciproco decongestionamento.

L'offerta del traffico merci ferroviario decongestiona le infrastrutture stradali e migliora i flussi di traffico. Secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), il volume complessivo nel traffico merci ferroviario (traffico interno, d'importazione, d'esportazione, di transito) nel 2019 ammontava a 68,7 milioni di tonnellate nette*, la prestazione di trasporto a 11 666 milioni di tkm nette. FFS Cargo ha gestito con il TCCI quasi 600 000 carri con carico e circa 370 000 carri vuoti, a causa della disparità dei trasporti. Secondo stime sommarie, questa quantità di carri gestiti corrisponde a una quota del TCCI pari al 23 per cento circa rispetto al traffico merci ferroviario complessivo e all'8,5 per cento rispetto al traffico merci in generale. Su un totale di circa 30 milioni di transiti di autocarri all'anno a livello nazionale, i trasporti con il TCCI equivalgono inoltre a un volume compreso tra poco meno di 0,75 e 1 milione di transiti (escluse le corse a vuoto e tenuto conto dei limiti di peso dei veicoli stradali). La distanza media per carro con carico si attestava a circa 150 chilometri (a fronte di una distanza media dei transiti di autocarri compresa tra circa 35 e 40 km).

Senza questo tipo di trasporto ferroviario, l'8,5 per cento delle prestazioni di trasporto che oggi si svolgono per ferrovia passerebbe alla strada e la frequenza nonché la durata delle code stradali aumenterebbero ulteriormente. La crescita prevista del traffico merci aggraverebbe la problematica dell'impatto del traffico sulla strada, ulteriormente accentuata dal fatto che le quantità trasportate nel TCCI si concentrano negli stessi luoghi dove le strade sono già oggi molto congestionate. Anche se questi trasporti supplementari fossero equamente ripartiti sulla rete stradale, le parti della rete che sono già oggi fortemente trafficate ne risentirebbero notevolmente.

Mercato del traffico merci ferroviario

Il mercato del traffico merci ferroviario può essere suddiviso e distinto in base a diversi criteri:

Distinzione secondo le forme di produzione

Trasporto in carri completi (TCC): in genere i carri merci del TCC sono adeguati alla merce, che viene caricata direttamente negli stessi. Ad esempio ci sono carri cisterna per prodotti liquidi come il petrolio, carri per il trasporto alla rinfusa di prodotti agricoli, carri merci aperti per il trasporto, tra l'altro, di rottami e carri merci per il trasporto di nuovi veicoli stradali. Oltre a questi, circolano i cosiddetti carri a pareti scorrevoli in cui la merce viene perlopiù disposta su palette.

Traffico combinato (TC): traffico caratterizzato dall'impiego di contenitori normati per il trasporto multimodale, concepiti per il trasporto su diversi vettori (idrovia, strada, rotaia). I carri merci del TC sono idonei al trasporto di container*, semirimorchi* e casse mobili*, nonché di interi veicoli pesanti (compreso il trasporto del personale viaggiante in un'apposita carrozza; com'è il caso della cosiddetta strada viaggiante). Anche lo stretto legame esistente tra battelli della navigazione sul Reno e ferrovia nel trasporto di container costituisce una forma di TC. Nei luoghi di carico e scarico si trovano impianti di trasbordo per il TC, chiamati anche terminali*.

Distinzione secondo il sistema di trasporto

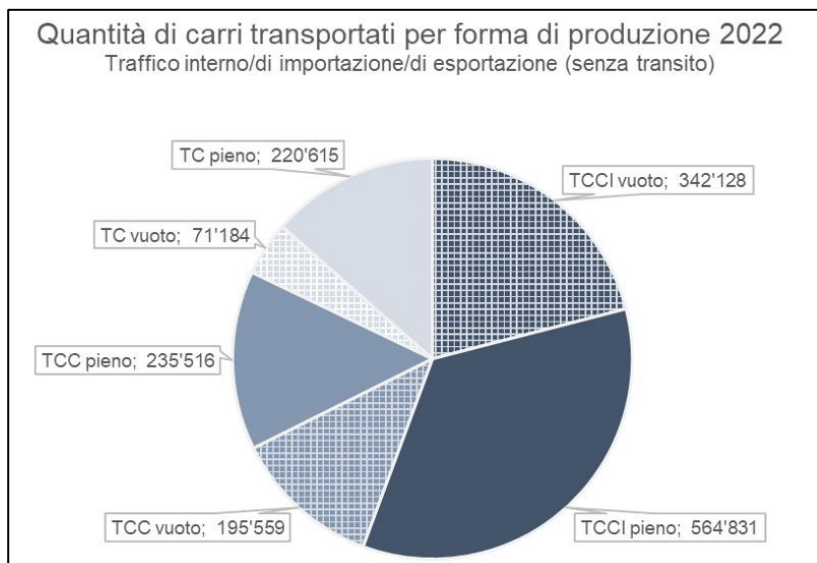
Traffico a carro completo isolato (TCCI): a partire dai binari di raccordo o dagli impianti di carico e di scarico*, singoli carri o gruppi di carri vengono riuniti a livello regionale in treni da condurre nelle stazioni di smistamento*, dove sono costituiti nuovi convogli secondo le regioni di destinazione. Nelle stazioni d'arrivo i singoli carri o gruppi di carri sono di nuovo smistati sui binari di raccordo, negli impianti di carico e scarico o negli impianti di trasbordo per il TC. Nel sistema TCCI possono essere trasportati sia carri completi sia contenitori.

Trasporto in treni completi: i treni che dal luogo di partenza a quello d'arrivo non devono essere smistati sono definiti treni completi o treni blocco, o anche trasporto in treni completi. Il segmento dei trasporti in treni completi è prodotto in modo relativamente semplice. I treni completi circolano come unità dal luogo di partenza a quello di arrivo (binario di raccordo o impianto di trasbordo per il TC).

La seguente figura illustra l'importanza delle diverse forme di produzione (contenitore, sistema di trasporto). Dei carri trasportati nel traffico interno e in quello d'importazione e d'esportazione, quasi il 58 per cento è stato trasportato nel TCCI, il 30 per cento in treni completi in carri convenzionali e il 12 per cento nel TC.

Figura 5

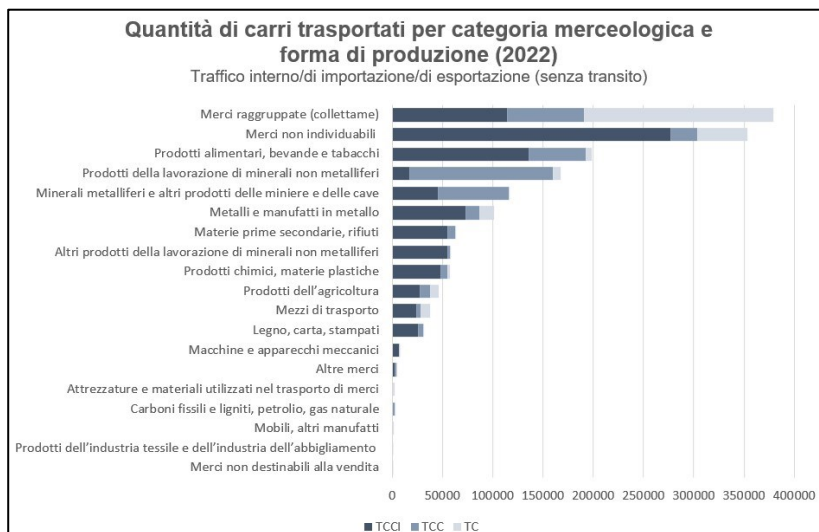
Quantità di carri trasportati per forma di produzione (2021)



La seguente figura Figura 6 mostra quale forma di produzione (contenitore, sistema di trasporto) trova maggiormente impiego a seconda della categoria merceologica.

Figura 6

Quantità di carri trasportati per categoria merceologica e forma di produzione

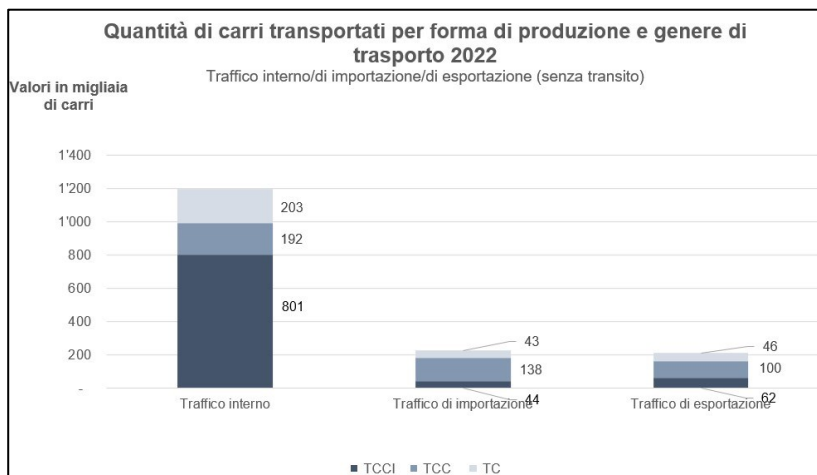


Il TCCI e il TC trovano impiego soprattutto per le categorie merceologiche con partite di dimensioni relativamente piccole (p. es. collettame, merci disposte su palette, prodotti agricoli). I treni completi sono impiegati invece per partite di grandi dimensioni (diversi carri; p. es. prodotti di oli minerali, minerali metalliferi e altri prodotti delle miniere e delle cave).

L'importanza delle forme di produzione varia a seconda del genere di trasporto (traffico interno, d'importazione e d'esportazione). Mentre nel traffico interno il 69 per cento dei carri circola nel TCCI, nel traffico d'importazione e d'esportazione la percentuale scende rispettivamente al 20 per cento e al 30 per cento. Nel traffico d'esportazione, i singoli carri nel TCCI vengono riuniti mediante smistamenti e proseguono quindi il viaggio all'estero sotto forma di treni completi. Nel traffico d'importazione accade l'esatto opposto. La percentuale di treni completi (carri convenzionali e TC) nel traffico d'importazione (80 %) e in quello d'esportazione (70 %) è nettamente superiore a quella nel traffico interno (18 % di treni completi con carri convenzionali e 13 % nel TC). Nel TC la crescita procede a un ritmo moderato, con una scarsa propensione a richiedere offerte supplementari anche a causa del mancato sviluppo degli impianti.

Figura 7

Quantità di carri trasportati per forma di produzione e genere di trasporto



Importanza del TCCI come prodotto di rete nel trasporto di merci su rotaia

Oggi il TCCI riveste un'importanza fondamentale nel traffico merci ferroviario svizzero. Il sistema TCCI dispone di numerosi binari di raccordo e della possibilità di comporre piccoli gruppi di carri nelle stazioni di smistamento e nelle stazioni di formazione decentralizzate. Anche in altri Paesi europei i trasporti convenzionali in carri completi sono una componente essenziale delle strategie dei trasporti e della logistica delle imprese industriali e commerciali. Questi trasporti hanno un rapporto diretto con la Svizzera nell'importazione e nell'esportazione. Nel traffico transfrontaliero, carri singoli e gruppi di carri sono condotti da e verso binari di raccordo o impianti di carico e scarico ubicati in Svizzera. Il raggruppamento su gran parte della tratta consente di limitare i costi del trasporto. Questo risultato si può ottenere solo se presso le stazioni di partenza e d'arrivo sono disponibili le quantità necessarie di merci.

TC non accompagnato (TCNA) come caratteristica importante dei trasporti multimodali

Come mostrano le figure precedenti, il TC riveste un ruolo secondario nel traffico merci ferroviario della Svizzera. Nonostante il graduale sviluppo dell'offerta, la domanda rimane tuttora inferiore alle aspettative formulate, tra l'altro, nel corso della revisione totale della LTM. Nel 2019 circa 200 000 carri sono stati trasportati con contenitori del TC, in parte in treni completi del TC e in parte anche nell'ambito del TCCI. Le odierne offerte prevedono principalmente il trasporto di merci del commercio al dettaglio, di pacchi e di altre merci con rilevanza temporale. Anche i commitenti che non possiedono un binario di raccordo possono utilizzare le offerte del TC. In molti casi si tratta di prestazioni «porta a porta», visto che l'intero trasporto, dal

luogo di partenza a quello d'arrivo, è organizzato da un unico fornitore (spedizioniere od operatore TC) con diversi mezzi di trasporto.

Lo sviluppo della rete di terminali connesso con il potenziamento delle offerte nel TC è in corso di attuazione. Fondamentale per poter sfruttare nuovi potenziali di mercato e aumentare l'efficienza delle offerte nel TC, in particolare nel traffico d'importazione e d'esportazione, è la realizzazione del progetto Gateway Basilea Nord. Tale progetto consentirà di trasportare su rotaia quantitativi supplementari di beni d'importazione e d'esportazione e al tempo stesso di far proseguire i trasporti da questi terminali, mediante treni completi o nel TCCI, fino a un impianto di trasbordo per il TC decentralizzato o a un binario di raccordo. Le procedure per l'autorizzazione edilizia e il cofinanziamento del progetto Gateway Basilea Nord da parte della Confederazione non sono ancora concluse.

Navigazione mercantile sul Reno come parte di una catena di trasporto multimodale d'importazione/esportazione

I porti renani rappresentano un'importante porta d'accesso per le importazioni e le esportazioni tra i Paesi d'oltremare e la Svizzera e costituiscono quindi parte integrante del sistema di approvvigionamento nazionale. Inoltre fanno parte della catena di trasporto delle merci nel traffico transalpino. Nel 2013, circa l'80 per cento del volume di merci importate trasbordate nei Porti Renani Svizzeri era destinato a località al di fuori della Svizzera nordoccidentale. Lo stesso dicasi per le esportazioni. I Porti Renani Svizzeri svolgono un ruolo importante soprattutto nel commercio estero basato su container. Negli anni dal 2019 al 2021 sono state trasbordate da e per idrovia circa 100 000 TEU all'anno. Nei porti renani si effettuano inoltre trasbordi da e per il traffico ferroviario d'importazione e d'esportazione pari a circa 25 000 TEU all'anno. Il trasbordo complessivo di container nei Porti Renani Svizzeri si attesta quindi a 125 000 TEU all'anno, con le quote d'importazione e d'esportazione che si mantengono pressoché in equilibrio.

Nel cosiddetto traffico d'entroterra, vale a dire il trasporto delle merci esportate e importate per via d'acqua, la ferrovia svolge un ruolo più importante rispetto alla strada. Nel 2015 il 63 per cento delle merci è stato trasportato su rotaia e il 37 per cento con veicoli pesanti, con una quota della ferrovia superiore per le esportazioni (73 %) rispetto alle importazioni (57 %). Nonostante alcune oscillazioni, negli ultimi 20 anni tali quote si sono mantenute relativamente stabili¹².

Funzione di sicurezza dell'approvvigionamento dei Porti Renani Svizzeri

Un'importante funzione dei Porti Renani Svizzeri consiste inoltre nel loro contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento del Paese. I Porti Renani Svizzeri non solo consentono l'importazione di beni indispensabili garantita dal diritto internazionale, ma fungono anche da magazzino di stoccaggio e infrastruttura di ricovero.

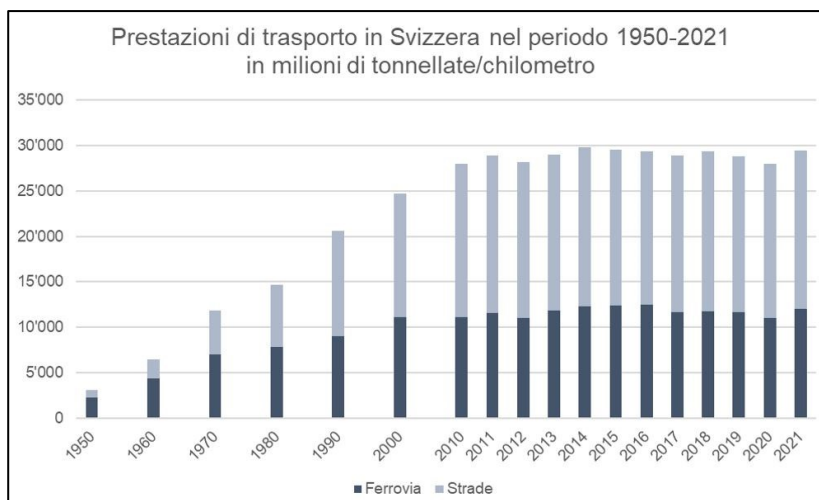
¹² Cfr. anche lo studio «Volkswirtschaftliche Bedeutung Schweizerische Rheinhäfen», disponibile all'indirizzo: port-of-switzerland.ch > Rheinhäfen > Mediacenter > Zahlen & Fakten, come pure il «Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 sowie Ausgabenbewilligung zur Durchführung von Planungsarbeiten für die Entwicklung der Hafenbahn in Kleinhüningen», disponibile all'indirizzo: groserrat.bs.ch > Ricerca > 18.1757.

1.1.6 Importanza odierna del traffico merci su rotaia per l'economia nazionale

Come indicato nel messaggio del Consiglio federale concernente la revisione totale della legge sul trasporto di merci del 2014, la ferrovia ha avuto un ruolo dominante nel traffico merci fino alla metà del 20° secolo, dopodiché ha acquisito sempre maggiore rilevanza il traffico merci stradale, che è andato di pari passo con un sensibile aumento delle prestazioni di trasporto.

Figura 8

Prestazioni di trasporto in milioni di tkm nel periodo 1950–2021



L'importanza del traffico merci su rotaia per l'economia nazionale può essere analizzata sotto diversi aspetti:

Occupazione e valore aggiunto

Dal punto di vista della produzione, il traffico merci crea posti di lavoro e valore aggiunto contribuendo così al prodotto interno lordo della Svizzera. Si possono distinguere tre livelli: (1) offerta di prestazioni, (2) investimenti nel traffico ferroviario e (3) esportazioni dell'industria dei trasporti pubblici. Il valore aggiunto diretto e indiretto delle offerte ovvero delle prestazioni dei trasporti pubblici su rotaia ammontava nel 2018 a circa 9,1 miliardi di franchi. La quota del traffico merci su rotaia nel valore aggiunto del trasporto ferroviario si attesta tra il 20 e il 25 per cento circa ed è quindi pari a poco meno di 2 miliardi di franchi all'anno.

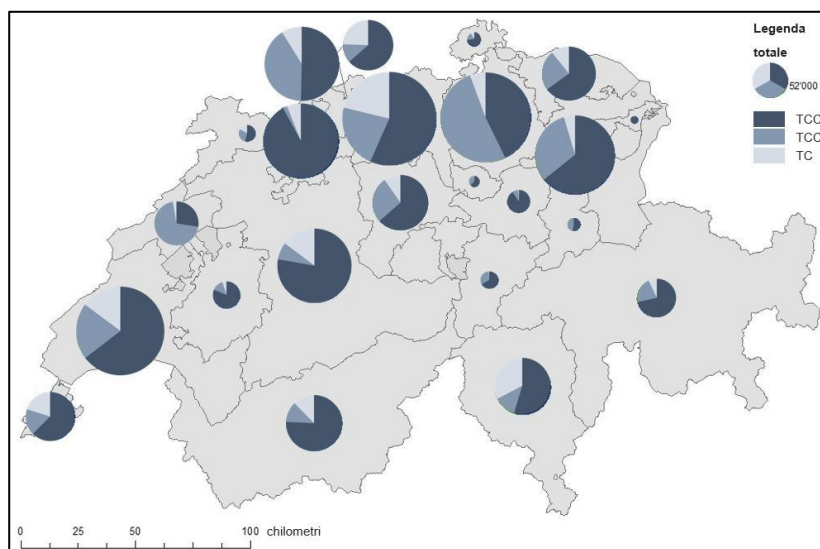
Contributo per l'industria logistica e il settore dei committenti

L'infrastruttura ferroviaria, gli impianti specifici del traffico merci ferroviario* e le relative offerte del trasporto di merci costituiscono un'impalcatura logistica essenziale per l'economia svizzera. Oggi diversi settori, tra cui l'industria chimica, l'industria di lavorazione dei metalli, il commercio al dettaglio e l'industria dello smaltimento e del riciclaggio, basano i loro processi di logistica dei trasporti in via prioritaria sulle offerte del traffico merci ferroviario. Spesso il trasporto ferroviario è completamente integrato nei complessi processi produttivi e logistici. Ciò si traduce in significativi investimenti delle imprese di questi settori nelle infrastrutture ferroviarie del trasporto e della logistica (installazioni di carico, binari di raccordo, carri, ecc.).

La figura 9 mostra la diversa importanza regionale del traffico merci su rotaia, in numero di carri ferroviari carichi, che coincide direttamente con le principali aree economiche della Svizzera.

Figura 9

Importanza regionale del traffico merci su rotaia



Le offerte nel TCCI si prestano particolarmente all'integrazione nei processi logistici aziendali. Esse assicurano il rifornimento giornaliero o regolare e raggruppato, consentendo così processi produttivi e logistici ottimali senza la necessità di onerosi ricoveri o scorte a magazzino.

Infrastruttura di trasporto

Un'infrastruttura di trasporto efficiente costituisce il presupposto per la prosperità economica e il benessere sociale della Svizzera. La ferrovia, in virtù dei suoi vantaggi

specifici di sistema (idoneità a trasportare grandi quantità, rapidità dei trasporti diretti o dei treni completi e bassi costi specifici della produzione a fronte di uno sfruttamento elevato, superamento del divieto di circolazione notturna), è adatta a fornire un contributo importante all'interconnessione delle aree economiche, a livello nazionale e internazionale. I punti di forza del traffico merci su strada risiedono soprattutto nella distribuzione capillare e nelle tratte brevi. Il vettore stradale e quello ferroviario si integrano per garantire all'economia un approvvigionamento sicuro e vantaggioso di beni. I siti in prossimità delle regioni densamente popolate (regione del Lago Lemano, Espace Mittelland, Svizzera nordoccidentale, Zurigo) rivestono grande attrattiva per l'approvvigionamento sull'intero territorio nazionale svizzero. Nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, l'accento è quindi posto sull'asse ovest-est (nel triangolo Basilea, Zurigo e Losanna). Un buon collegamento delle aree economiche della Svizzera grazie al trasporto stradale e ferroviario aumenta la ridondanza e quindi la loro attrattiva, può favorire l'insediamento di altre imprese e aumentare così la competitività della Svizzera.

Importanza per la politica ambientale

In Svizzera esiste da molti anni il divieto di circolazione notturna e domenicale per i mezzi pesanti che protegge la popolazione dal rumore del traffico stradale notturno, specialmente dove i trasporti transitano nelle zone abitate o nelle loro vicinanze per accedere ai siti di produzione. Il divieto di circolazione notturna è approvato dalla popolazione nonché accettato dal mondo economico. L'industria ha adeguato i processi produttivi e logistici a questo divieto.

La ferrovia garantisce al commercio al dettaglio l'approvvigionamento di articoli per il fabbisogno quotidiano e di merce fresca. Le offerte del traffico merci ferroviario contribuiscono quindi ad accrescere il consenso nei confronti del divieto di circolazione notturna per i mezzi pesanti in Svizzera da parte dell'industria e consentono l'esistenza di siti di produzione negli insediamenti e negli agglomerati. Garantendo la coesistenza spaziale di industria e centri abitati, il divieto di circolazione notturna e le offerte del traffico merci ferroviario possono così anche evitare una più ampia dispersione degli insediamenti industriali.

Dal punto di vista sociale e della politica ambientale, il traffico merci su rotaia è considerato vantaggioso rispetto a quello stradale non solo in termini di emissioni di sostanze inquinanti e di gas serra, ma anche in relazione ad aspetti quali il consumo di superficie e di energia.

Il trasporto di merci per ferrovia in Svizzera contribuisce in misura sostanziale alla riduzione dell'impatto sull'ambiente degli inquinanti atmosferici (NO_x, NO₂, PM₁₀) derivanti dai processi di combustione. Inoltre, grazie al mix di energia elettrica delle ferrovie elvetiche quasi privo di CO₂, il traffico merci ferroviario permette di ridurre notevolmente le emissioni dei gas a effetto serra in confronto al trasporto stradale.

Generando poco meno di un terzo di tutte le emissioni di CO₂, il settore dei trasporti è il più grande emittente nazionale di gas serra con una quota pari al 32 per cento e quindi superiore a quella degli edifici (26 %), dell'industria (22 %) e di altri settori (19 %). Tre quarti delle emissioni di gas serra nel settore dei trasporti provengono dalle automobili. Il traffico merci causa una quota del 18 per cento, di cui due terzi imputabili ai veicoli commerciali pesanti (> 3,5 t di peso complessivo). A questa per-

centuale dell'11 per cento di tutte le emissioni dei trasporti si contrappone una quota di prestazione chilometrica pari solo al 3 per cento. Tuttavia va considerato che, per chilometro percorso, un veicolo commerciale pesante movimentata più peso di un'automobile e sotto questo profilo appare dunque molto più efficiente.

Senza l'elevata quota di mercato della ferrovia nel confronto internazionale, le emissioni del traffico merci sarebbero proporzionalmente maggiori. Le simulazioni mostrano che trasferendo l'1 per cento del volume alla rotaia e riducendo la prestazione chilometrica sulla strada si otterrebbe una riduzione di circa il 2 per cento nelle emissioni di gas serra del traffico merci (*ceteris paribus*).

Nel traffico merci, il trasporto ferroviario è il vettore più efficiente sotto il profilo energetico. Questo primato si amplificherà sulla scia alla decarbonizzazione dei trasporti, in quanto i carburanti come l'idrogeno o Power-to-Liquid sono sì meno inquinanti del diesel, ma la loro produzione richiede anche un maggiore consumo di energia. Tutto ciò nell'ipotesi che i veicoli a batteria non siano ancora un'opzione contemplabile per il trasporto su lunghe tratte. Tali veicoli migliorerebbero l'efficienza energetica del trasporto di merci su strada, ma i vantaggi del trasporto ferroviario legati al raggruppamento delle quantità rimarrebbero. A titolo esemplificativo, nel 2019 il consumo energetico per 16,2 miliardi di tkm su strada era pari a 25,5 petajoule, mentre per 11,7 miliardi di tkm su rotaia sono stati consumati solo 2,1 petajoule.

Un autocarro medio, in riferimento a una tonnellata-chilometro, emette circa 10 volte più ossidi di azoto e circa 13 volte più gas serra. Il consumo di energia primaria di un autocarro è circa 6 volte superiore a quello del trasporto su rotaia. Per ogni tonnellata-chilometro trasportata in più su rotaia si consuma quindi 6 volte meno energia del trasporto stradale. Nell'ambito dell'estesa decarbonizzazione del traffico merci, il trasporto di merci su rotaia richiede quindi una generazione di energia notevolmente inferiore.

Il fabbisogno specifico di superficie della strada è pari a 6,4 m² ogni 1000 tkm all'anno, mentre quello della ferrovia è di soli 1,6 m² ogni 1000 tkm all'anno. Escludendo le superfici verdi, i valori diminuiscono. Il traffico merci su rotaia presenta dunque un consumo specifico di superficie di 4,0–5,4 volte inferiore rispetto al traffico merci su strada.

Il trasporto ferroviario è molto più sicuro rispetto a quello stradale. Sebbene gli incidenti nel trasporto stradale siano notevolmente diminuiti, i costi degli incidenti, per tonnellata-chilometro, che coinvolgono veicoli pesanti sono circa otto volte maggiori rispetto al traffico merci su rotaia.

1.1.7 Gli strumenti pubblici esistenti – Condizioni quadro attuali per il trasporto di merci

Le condizioni quadro legali per il traffico merci svizzero sono disciplinate nella legislazione nazionale e in accordi internazionali. Tali condizioni sono state adattate o confermate l'ultima volta con il progetto di Revisione totale 2016. Sono quindi seguite

modifiche minori con il progetto concernente l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (OIF; entrata in vigore nel 2020).

Diverse delle condizioni quadro centrali del traffico merci sono sancite nell'Accordo sui trasporti terrestri.

Gli strumenti descritti brevemente qui di seguito si applicano sia al traffico merci transalpino sia a quello interno e a quello d'importazione e d'esportazione.

Condizioni quadro per il traffico merci su strada

Le condizioni quadro del traffico merci stradale più importanti comprendono l'obbligo di una tassa per l'utilizzazione delle strade, divieti di circolazione e restrizioni per l'accesso al mercato. La maggior parte delle disposizioni è dettata prima di tutto da motivazioni di politica ambientale, dato che rappresenta condizioni quadro generali volte a proteggere la popolazione e a internalizzare i costi esterni.

Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP): dall'inizio del 2001, su tutte le strade svizzere, sui veicoli pesanti e sui rimorchi per il traffico merci viene riscossa una tassa sul traffico pesante commisurata alla distanza, al peso e alle emissioni. Al contempo è stata introdotta una tassa forfettaria sul traffico pesante per una serie di altri veicoli. La TTPCP serve a coprire i costi di trasporto e i costi esterni del traffico pesante. Al massimo due terzi delle entrate della tassa sul traffico pesante sono destinati al FIF e un terzo ai Cantoni. Per i tragitti effettuati sul percorso iniziale e finale nel TCNA, la TTPCP viene finora restituita sulla base dell'articolo 4 capoverso 3 LTTP. I veicoli pesanti a propulsione elettrica, che usano l'elettricità o l'idrogeno come fonte d'energia, sono attualmente esonerati dalla TTPCP.

Divieto di circolare la domenica e la notte: il divieto di circolare la domenica è in vigore tutte le domeniche e i giorni festivi nazionali. Il divieto di circolare la notte è in vigore tutto l'anno dalle ore 22.00 alle ore 05.00. Entrambi i divieti sono stati introdotti per ragioni ambientali e servono soprattutto a garantire la quiete notturna e domenicale. Riducono inoltre i costi esterni del traffico merci stradale. Un effetto collaterale auspicato di questi due divieti consiste nel favorire il traffico merci su rotaia, poiché entrambi si applicano solo alla circolazione stradale.

Dimensioni e peso dei veicoli pesanti: parallelamente all'introduzione e all'aumento della TTPCP, il limite di peso dei veicoli pesanti è stato gradualmente portato a 40 tonnellate di peso totale. Ciò ha consentito al trasporto stradale di migliorare l'efficienza e la produttività. Nel TCNA è possibile coprire il percorso iniziale e il percorso finale da una qualsiasi stazione di trasbordo della ferrovia oppure da o verso un porto svizzero con un peso complessivo del mezzo fino a 44 tonnellate, senza dover cambiare il contenitore del carico nel passaggio da un vettore all'altro. I veicoli pesanti sono sottoposti a ulteriori restrizioni riguardanti l'altezza e la lunghezza massime, ecc. Si applicano inoltre dimensioni e peso aumentati per i veicoli pesanti con propulsioni alternative e per le ottimizzazioni aerodinamiche.

Divieto di cabotaggio:* il trasporto di merci tra località ubicate in Svizzera è vietato agli autotrasportatori stranieri. Lo stesso divieto vale per i trasportatori svizzeri sul territorio degli Stati membri dell'UE. Questo divieto mira a tutelare i trasportatori nel traffico stradale interno dalla concorrenza proveniente dall'estero.

Prescrizioni in materia di durata del lavoro, della guida e del riposo: l'Accordo sui trasporti terrestri non ha avuto alcun influsso sulle prescrizioni in materia di durata del lavoro, della guida e del riposo per i conducenti professionali. In generale, le prescrizioni applicate ai conducenti professionali di veicoli a motore nel traffico stradale sono meno severe di quelle per i conducenti di veicoli di trazione delle ferrovie.

Queste condizioni quadro del traffico merci stradale si sono dimostrate efficaci ai fini dell'interazione della strada e della ferrovia nel trasporto di merci e secondo il Consiglio federale resteranno valide anche in futuro. Lo confermano i principali operatori del settore, che si attendono stabilità e certezza della pianificazione in questi ambiti. Inoltre, queste disposizioni sono largamente accettate dalla popolazione.

Condizioni quadro per il traffico merci su rotaia

Apertura del mercato e accesso alla rete:* il libero accesso alla rete nel traffico merci su rotaia, stabilito anche nell'Accordo sui trasporti terrestri, è stato introdotto nell'ambito della riforma delle ferrovie del 1999 come presupposto per l'inserimento di elementi di concorrenza. Per garantire la qualità e la sicurezza del traffico ferroviario svizzero, come condizione per l'accesso alla rete, tutte le ITF devono dimostrare di possedere una licenza e un certificato di sicurezza per le tratte percorse.

Prezzi delle tracce:* ogni ITF paga al gestore una remunerazione, ossia il prezzo delle tracce, per l'utilizzazione dell'infrastruttura. Il livello dei prezzi delle tracce per il traffico merci si basa sui rispettivi costi marginali causati da un trasporto. Il prezzo delle tracce serve anche a fornire incentivi per un'utilizzazione efficiente dell'infrastruttura. Diversamente dal traffico viaggiatori, si rinuncia alla riscossione di un contributo proporzionale al fatturato per l'utilizzazione della rete ferroviaria (il cosiddetto contributo di copertura).

Concezione del trasporto di merci per ferrovia: la concezione è stata introdotta con il progetto di revisione totale della LTM. Essa costituisce la base della Confederazione per lo sviluppo delle infrastrutture per il traffico merci ferroviario e assicura nel contempo la permanenza delle infrastrutture esistenti. Specifica le condizioni quadro per la pianificazione e il finanziamento degli impianti del traffico merci ferroviario dal punto di vista della Confederazione.

Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF): l'ampliamento dell'offerta di tracce e delle necessarie capacità delle tratte, nonché la costruzione di nuovi impianti e l'ampliamento di impianti esistenti che secondo l'articolo 62 capoverso 1 Lferr fanno parte dell'infrastruttura, avvengono attraverso il programma di sviluppo strategico PROSSIF. La partecipazione degli operatori del settore del traffico merci su rotaia alla pianificazione è stata rafforzata dalla revisione totale della legge sul trasporto di merci (p. es. attraverso un gruppo di accompagnamento per lo sviluppo del traffico merci ferroviario). Nel PROSSIF la Confederazione considera, in particolare, l'accessibilità degli impianti di carico e delle stazioni di ricevimento con volumi di trasporto* significativi, nonché le stazioni di smistamento e di formazione.

Programma di utilizzazione della rete, piani di utilizzazione della rete: al fine di garantire i diritti di circolazione (tracce*) per i diversi generi di trasporto, con la revisione totale della legge sul trasporto di merci è stato introdotto lo strumento del pro-

gramma di utilizzazione della rete (art. 9b Lferr). Nel programma di utilizzazione della rete vengono stabilite le capacità di tracce destinate ai diversi generi di trasporto. Le capacità stabilite vengono poi concretizzate nei piani di utilizzazione della rete elaborati dai gestori dell'infrastruttura e, come prescritto dall'articolo 12 dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹³ concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF), devono essere obbligatoriamente rispettate nell'assegnazione delle tracce.

Contributi d'investimento per i binari di raccordo e gli impianti di trasbordo per il TC: questi contributi forniscono innanzitutto incentivi per una maggiore utilizzazione della ferrovia. Attraverso i contributi d'investimento a favore di impianti del traffico merci ferroviario di proprietà privata, la Confederazione influisce sulla configurazione e l'ubicazione di tali impianti in modo che risultino conformi agli obiettivi definiti nella concezione per il trasporto di merci su rotaia. Il cofinanziamento degli impianti di proprietà privata da parte della Confederazione è disciplinato nella sezione 2 dell'ordinanza del 25 maggio 2016¹⁴ sul trasporto di merci (OTM). I contributi d'investimento sono stanziati sulla base di crediti d'impegno pluriennali approvati dal Parlamento. Il credito quadro per contributi d'investimento secondo la LTM, la legge del 19 dicembre 2008¹⁵ sul trasferimento del traffico merci (LTrasf) e la legge federale del 22 marzo 1985¹⁶ concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin) negli anni 2021–2024 ammonta a 300 milioni di franchi.

Contributi d'investimento per le innovazioni tecniche: a seguito della revisione totale della legge sul trasporto di merci, la Confederazione può fornire contributi d'investimento per incentivare test e applicazioni pilota e per sostenere e accelerare processi tecnici di migrazione verso nuovi standard (p. es. gli attacchi automatici a respingente centrale e gli standard di comunicazione interna ai treni). Ciò a condizione che ne risulti un notevole vantaggio per il trasporto di merci su rotaia e che gli esponenti del settore e della scienza, rappresentati in un comitato di esperti per le innovazioni tecniche, sostengano il progetto.

Partecipazione della Confederazione alle ordinazioni dei Cantoni: la Confederazione può partecipare all'ordinazione di prestazioni nel traffico merci ferroviario effettuata dai Cantoni. Il suo contributo finanziario non può però superare l'importo di quello cantonale. I Cantoni sono responsabili dello svolgimento dell'ordinazione e definiscono quale offerta ordinare. I Cantoni possono effettuare altre ordinazioni sotto la propria responsabilità e senza la partecipazione finanziaria della Confederazione. Ad oggi non ci si è ancora avvalsi della possibilità di ordinare prestazioni del traffico merci su rotaia, fatta eccezione per le linee a scartamento ridotto. I contributi annui della Confederazione alle ordinazioni dei Cantoni per il trasporto di merci sulle sudette linee a scartamento ridotto ammontano a circa 6 milioni di franchi.

Finanziamenti iniziali per nuove offerte nel traffico merci ferroviario: la Confederazione può erogare contributi limitati nel tempo per offerte in fase di sviluppo nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Questo strumento è previsto al

¹³ RS 742.122

¹⁴ RS 742.411

¹⁵ RS 740.1

¹⁶ RS 725.116.2

massimo per tre anni e ad oggi non è stato ancora utilizzato. Per il momento la Confederazione non prevede alcuno stanziamento di fondi.

Direttive degli operatori del settore per il conseguimento degli obiettivi della LTM: con il progetto concernente l'OIF, la LTM è stata integrata con l'articolo 3a. Grazie a tale disposizione, gli operatori del settore del trasporto di merci per ferrovia potranno elaborare di comune intesa direttive concernenti il raggiungimento degli obiettivi della LTM. Le direttive possono vertere in particolare su innovazioni tecniche, miglioramenti dell'efficienza nei processi di produzione e una migliore integrazione del trasporto di merci per ferrovia nel settore logistico.

Condizioni quadro per la navigazione

Libertà di navigazione sul Reno: il principio della libertà di navigazione in acque internazionali esiste dal 19° secolo. Per assicurare l'applicazione e la sorveglianza della libertà di navigazione è stata istituita la Commissione centrale per la navigazione del Reno (CCNR). La convenzione di Mannheim¹⁷ del 1868 descrive la libertà di navigazione all'articolo 1, stabilendo che la navigazione sul Reno sarà libera ai navigli di tutte le nazioni per il trasporto delle merci e delle persone e che non sarà posto ostacolo d'alcun genere alla libera navigazione. La convenzione di Mannheim garantisce così alla Svizzera l'accesso libero e gratuito al mare e crea nel contempo un mercato integrato con prescrizioni di uguale tenore per tutti gli Stati membri della CCNR (Svizzera, Francia, Germania, Paesi Bassi e Belgio).

Il principio della libertà di navigazione sancito dalla convenzione di Mannheim prevede anche un esonero dai dazi sui carburanti per i carburanti nautici sul Reno e sui suoi affluenti. I relativi dettagli sono stati disciplinati nel 1952 in un corrispondente accordo internazionale¹⁸.

I ministri dei trasporti dei cinque Stati membri della CCNR hanno approvato nel 2018 una dichiarazione che prevede l'azzeramento delle emissioni della navigazione interna entro il 2050, con la definizione di obiettivi intermedi¹⁹. La CCNR e la Svizzera in qualità di Stato membro sono state incaricate dell'attuazione. Anche il ruolo della navigazione interna in quanto vettore importante per l'economia dovrà essere rafforzato attraverso una maggiore integrazione nelle catene logistiche multimodali e una migliore armonizzazione tra i programmi di promovimento nazionali.

In Svizzera mancano però le basi legali per il promovimento finanziario della navigazione interna (come contributi d'investimento per la conversione a propulsioni prive di emissioni di gas serra o contributi d'esercizio per il trasferimento dei trasporti di merci alla via d'acqua).

¹⁷ RS 0.747.224.101

¹⁸ RS 0.631.253.224.1

¹⁹ Cfr. la Convenzione di Mannheim del 17 ottobre 2018 (in fr., ted., ingl. e neer.), disponibile all'indirizzo: www.ccr-zkr.org > Documents > Déclarations et Rapports.

1.1.8 Previsione di mercato per il traffico merci

Lo scenario di base delle Prospettive di traffico 2050 del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) parte dal presupposto di un volume di 544 milioni di tonnellate per il 2050, equivalenti a un aumento del 24 per cento rispetto al 2018. Ne risultano prestazioni di trasporto pari a 35,8 miliardi di tkm, ovvero un incremento del 29 per cento rispetto al 2018 (27,8 mia. tkm). Dal punto di vista dei vettori non si rilevano variazioni significative nella ripartizione della domanda nel mercato complessivo. Con una quota su rotaia e su strada pari rispettivamente al 38,2 e al 61,8 per cento, la ripartizione modale riferita alle prestazioni di trasporto si manterrà in un ordine di grandezze simile a quello attuale. La quota di mercato della ferrovia con riferimento ai volumi si attesta al 14,3 per cento (78 mio. t), il che porta a concludere che la ferrovia secondo le Prospettive di traffico può conservare la sua quota di mercato nel traffico merci interno. Un lieve calo è previsto nella navigazione interna dove la quota in termini di volume scenderà dall'1,3 per cento del 2017 allo 0,9 nel 2050, un'evoluzione che si spiega con la riduzione dei volumi nella categoria merceologica dei vettori energetici, quantitativamente importanti nella navigazione interna.

Tendenze dell'industria logistica

Le Prospettive di traffico 2050 del DATEC individuano diverse tendenze per l'industria logistica sotto forma di sovraordinate «macrotendenze», che evidenziano un aumento, rispetto a oggi, delle esigenze logistiche dei clienti nei confronti delle diverse offerte del traffico merci.

Cambiamento della struttura delle merci e mutamento strutturale economico: l'importanza della Svizzera come sito industriale è in calo ormai da diverso tempo e continuerà a diminuire. La crescita del PIL è trainata principalmente dai servizi, mentre i settori produttivi e ad alta intensità di merci hanno aspettative di crescita inferiori alla media. Di conseguenza, le quantità di materie prime e di merci pesanti trasportate diminuiranno.

Commercio elettronico e acquisti online: la tendenza al commercio elettronico è un fattore importante nell'aumento delle piccole spedizioni, che (nella consegna locale ovvero nella distribuzione capillare) determinano un sensibile incremento del traffico di veicoli più piccoli (in particolare autofurgoni). Ciò va di pari passo con una frammentazione dell'ultimo miglio e significa che, oltre all'attuale struttura, si vanno diffondendo micro-hub e punti di ritiro pacchi che vengono gestiti in modo raggruppato e dai quali può essere effettuata la consegna a domicilio.

Digitalizzazione: l'importanza delle catene di fornitura intelligenti e delle informazioni in tempo reale nelle catene di produzione e di processi dell'industria logistica e dei trasporti sta aumentando. Ciò consente di coordinarsi e integrarsi con committenti e spedizionieri ottimizzando i processi e migliorando la gestione delle capacità e dell'utilizzazione. Il percorso di trasporto diventa più trasparente. A tal fine sono importanti dal punto di vista organizzativo le diverse forme di integrazione verticale. Una più forte integrazione dovrebbe essere associata a un maggiore sviluppo degli offerenti di sistemi logistici (la cosiddetta «supergrid logistics»). La digitalizzazione

consente l'automazione dei processi nell'industria logistica, con la possibilità di automatizzare le procedure di carico e di trasbordo.

Automazione: oltre all'interconnessione digitale, in futuro i processi di produzione nella logistica dei trasporti saranno caratterizzati dall'automazione. Ciò vale tanto per il traffico merci su strada quanto per quello su rotaia e per altri livelli del valore aggiunto nell'industria logistica (p. es. immagazzinamento, commissionamento e in particolare anche le interfacce con i trasporti). Soprattutto nel traffico merci su rotaia sono state avviate automazioni concrete risultanti dalla migrazione al DAC.

Cargo Sous Terrain (CST): CST rappresenta una nuova concezione per un sistema di trasporto sotterraneo a complemento dell'attuale rete logistica su strada e su rotaia. Tale concezione non è inclusa tra gli elementi degli scenari nelle Prospettive di traffico e attualmente è prevedibile che nell'orizzonte 2040/50 esisterà un'offerta su un tratto iniziale (Zurigo–Härkingen/Niederbipp). Tuttavia, almeno tale tratto dovrebbe essere integrato nelle future offerte logistiche e di trasporto e si dovrebbe perseguire un corrispondente collegamento delle infrastrutture di trasporto sotterranee con gli impianti del trasporto di merci su rotaia.

Navigazione sul Reno: il volume di merci (trasportate per via d'acqua) nei Porti Renani Svizzeri può essere scomposto in due componenti: la crescita del commercio estero e la crescita della quota della navigazione mercantile nel commercio estero. Secondo uno studio sull'importanza dei Porti Renani Svizzeri per l'economia nazionale, condotto su incarico della SRH²⁰, vi sono diversi sviluppi che potrebbero incidere positivamente sulla quota della navigazione mercantile nel commercio estero: in primo luogo, i piani dei porti di Rotterdam e di Anversa per modificare la ripartizione modale nel traffico d'entroterra a favore della navigazione interna (e della ferrovia); in secondo luogo, la crescente interconnessione della Svizzera con partner commerciali al di fuori dell'Europa; in terzo luogo, la sempre maggiore importanza dei Porti Renani Svizzeri per i settori in forte crescita dell'alta tecnologia e della tecnologia di punta, che conosceranno un'espansione soprattutto grazie alle esportazioni in crescita verso i mercati esteri; in quarto luogo, infine, determinati sviluppi (come la chiusura della raffineria di oli minerali in Svizzera e il trasferimento dei trasporti di oli minerali attraverso Basilea dalla ferrovia alla via d'acqua) che potrebbero influire favorevolmente sulla quota dei porti renani anche sul versante delle importazioni.

Sulla scia della crescente importanza della politica ambientale ed energetica e tenuto conto delle attuali situazioni di crisi a livello globale, le tendenze citate possono essere integrate con due ulteriori dimensioni: è necessario poter disporre di offerte di logistica e di trasporto decarbonizzate. Le imprese in questi settori resteranno competitive a lungo termine solo se adottano un orientamento sostenibile per le loro attività. A tal fine occorre avere o costruire infrastrutture di trasporto, impianti e offerte che consentono trasporti decarbonizzati. Le crisi globali (COVID-19, guerra in Ucraina) evidenziano inoltre che per le imprese di trasporto e di logistica è sempre più rilevante realizzare catene di trasporto ridondanti o particolarmente resilienti e integrarle nei modelli commerciali e nelle offerte. Anche tali aspetti rientrano dunque tra i requisiti logistici del futuro.

²⁰ Cfr. lo studio «Volkswirtschaftliche Bedeutung Schweizerische Rheinhäfen», disponibile all'indirizzo: port-of-switzerland.ch > Rheinhäfen > Mediencenter > Zahlen & Fakten.

1.1.9 Valutazione della capacità di affrontare le sfide future: identificazione della necessità di intervento nel mercato del trasporto di merci

In tale contesto, di seguito saranno identificate le attuali aree d'intervento nel traffico merci, in particolare nel trasporto di merci su rotaia e sul Reno, e sarà quindi documentata la corrispondente necessità di misure. Al capitolo 4 si approfondirà detta necessità di intervento e si descriveranno nel dettaglio le nuove regolamentazioni proposte.

Le condizioni quadro del traffico merci stradale si sono dimostrate sostanzialmente efficaci

Le condizioni quadro del traffico merci stradale si sono dimostrate efficaci ai fini dell'interazione della strada e della ferrovia nel trasporto di merci e non dovranno essere modificate con il presente progetto. L'ulteriore sviluppo della TTPCP, innegabilmente necessario affinché il traffico merci stradale possa fornire un contributo alla decarbonizzazione del settore dei trasporti, costituisce l'oggetto di un progetto distinto, per il quale è previsto di avviare una consultazione nel primo trimestre del 2024.

Dal punto di vista del Consiglio federale è necessario agire soprattutto a livello del traffico merci ferroviario per quanto riguarda le innovazioni tecniche e la fornitura di un'offerta che copra l'intero territorio. Molte domande vertono inoltre sull'interazione efficiente dei vettori di trasporto.

1.1.9.1 Mancanza di innovazioni nel trasporto di merci su rotaia: sfruttare le opportunità offerte dall'automazione

Processi complessi e ad alto consumo di risorse riducono la competitività del traffico merci ferroviario

Ai vantaggi del traffico merci ferroviario, come la possibilità di raggruppare le merci e di trasportarle in modo rispettoso dell'ambiente ed efficiente sotto il profilo energetico, attualmente si contrappongono ancora i numerosi processi operativi manuali e i conseguenti processi, complicati e onerosi, di preparazione e successivi alla condotta di un treno. La composizione del treno sul binario di raccordo, la scomposizione e la nuova formazione nelle stazioni di smistamento richiedono un elevato impiego di risorse. Se si tiene conto di tale onere, i vantaggi della ferrovia si esplicano solo sulle lunghe distanze e con volumi di trasporto elevati. Grazie all'automazione è possibile eliminare i processi manuali e aumentare così direttamente la competitività del trasporto su rotaia.

Comportano un elevato onere manuale soprattutto l'accoppiamento e il disaccoppiamento dei carri, che fino a oggi sono effettuati a mano dal personale di manovra mediante accoppiamenti a vite. Il personale delle ITF svolge anche altre operazioni di processo, come ad esempio il rilevamento dei dati dei carri merci negli appositi di-

spositivi mobili, la determinazione della disposizione dei carri, il controllo della funzionalità dei freni (la cosiddetta prova dei freni), l'ispezione tecnica dei carri ecc., con il risultato che oggi possono essere necessarie fino a tre ore per raccogliere tutte le informazioni rilevanti per l'esercizio e per assicurare un treno merci e dichiararlo pronto per la partenza.

L'automazione e la digitalizzazione permettono di migliorare la qualità dell'offerta nel traffico merci ferroviario

Affinché il traffico merci ferroviario possa soddisfare le crescenti esigenze dei committenti ed esprimere appieno i propri vantaggi, è necessario accelerare i processi di preparazione e successivi alla condotta di un treno. L'automazione e la digitalizzazione possono sostituire i processi manuali, rendendo le prestazioni del traffico merci più rapide e convenienti. Le offerte del traffico merci ferroviario diventano così maggiormente competitive anche per le distanze più brevi e per i trasporti con maggiore rilevanza temporale – sia come trasporto esclusivamente su rotaia sia nell'ambito di un trasporto multimodale.

Se una singola impresa introduce un'innovazione nel traffico merci su rotaia, i suoi benefici risultano circoscritti in quanto l'impresa non è in grado di fissare nuovi standard tecnologici o procedurali per l'intero mercato. La qualità dell'offerta sale di livello solo se l'innovazione viene diffusa a vantaggio del sistema globale della ferrovia.

Le innovazioni tecniche richiedono un coordinamento a livello dell'intero mercato

Per via dell'interconnessione e della necessaria standardizzazione nel mercato del traffico merci ferroviario l'automazione e la digitalizzazione non si affermano da sole. L'introduzione di nuove tecnologie in tutto il settore comporta investimenti molto elevati. Sebbene questi vengano ripartiti tra molte imprese, ciò non toglie che il beneficio complessivo deve superare l'insieme degli investimenti e i benefici per i singoli operatori devono superare i rispettivi investimenti.

L'accoppiamento automatico esiste già da molto tempo in America o in Giappone, mentre la sua introduzione in Europa è già fallita due volte in quanto, in proporzione all'investimento effettuato, la sola sostituzione del processo di accoppiamento meccanico genera un beneficio troppo esiguo.

Inoltre, la lunga vita utile delle locomotive e dei carri impiegati nel traffico merci ostacola un progresso tecnico continuo. Ciò fa sì che le innovazioni tecniche siano possibili in misura limitata o solo a intervalli molto lunghi. Va altresì considerato che i veicoli vengono acquistati in maniera scaglionata, sicché non si trova mai il momento giusto per introdurre soluzioni innovative attraverso il regolare processo di acquisizione.

Merita poi una menzione il cosiddetto effetto di rete per cui l'insieme del traffico merci ferroviario trae un beneficio solo se le misure di automazione e digitalizzazione sono attuate in modo coordinato nello stesso momento. Servono innovazioni che comprendano tutta la rete e che possano essere introdotte come standard nel minor tempo possibile, senza compromettere le esigenze della clientela.

Nel mercato ferroviario internazionale non si può pensare di introdurre un'innovazione in modo isolato per la Svizzera, ovvero per un singolo Paese. Un mercato europeo unitario del traffico merci si fonda sul principio per cui le merci e quindi anche i carri devono poter circolare in tutta Europa. Ciò vuol dire che le funzionalità e tutti gli standard tecnici e operativi devono essere definiti senza discriminazioni e devono soddisfare le norme di autorizzazione ed essere autorizzati per tutta l'Europa.

L'area d'intervento comprende l'adeguamento delle condizioni quadro al fine di attuare, in Svizzera, un'automazione e digitalizzazione del traffico merci ferroviario. Il tutto deve essere coordinato a livello europeo e consentire soluzioni tecnicamente compatibili a livello dell'intera rete, includendo veicoli sia vecchi che nuovi. La nuova tecnica dovrà inoltre essere realizzabile in tempi brevi. Le condizioni quadro devono inoltre garantire che il beneficio per gli operatori sia tale da giustificare estesi investimenti a favore delle innovazioni tecniche.

1.1.10 Con la modernizzazione è possibile realizzare l'autonomia finanziaria dell'offerta di rete

Da anni il TCCI offerto esclusivamente da FFS Cargo è oggetto di ristrutturazioni e ridimensionamenti. Nel 2005 FFS Cargo ha notevolmente ridotto il numero di punti di servizio nell'ambito del progetto «Focus». Un ulteriore ridimensionamento è avvenuto in occasione del cambiamento d'orario 2012/13, cui sono seguite ulteriori operazioni di snellimento dell'offerta. Dal punto di vista organizzativo, FFS Cargo ha diviso in due l'offerta nel TCCI: nel cosiddetto «traffico a carri sistematico» sono stati definiti punti di servizio fissi in tutta la Svizzera che sono serviti a cadenza regolare, generalmente tutti i giorni; in altri punti di servizio la clientela è servita mediante «soluzioni per i clienti» specifiche. Con la concezione «TCC 2017» è stata introdotta una produzione modificata con un orario radicalmente rivisto e una nuova gestione delle prenotazioni.

Questi risanamenti e adeguamenti dei piani di offerta e di produzione di FFS Cargo non hanno generato l'effetto sperato in termini di redditività e incrementi dell'efficienza. In mancanza di adattamenti sul fronte della produzione o del finanziamento, FFS Cargo si attende pertanto deficit considerevoli per i prossimi anni. Nell'ipotesi di condizioni quadro stabili, FFS Cargo prevede dunque che nel TCCI l'andamento della domanda resterà stabile o leggermente in calo. Secondo le sue stime, ciò condurrebbe a risultati annui decisamente negativi per il periodo di riferimento fino al 2030 (tra -20 mio. fr. e -70 mio. fr. all'anno). La capacità di reinvestimento non è quindi garantita. Di conseguenza il traffico merci ferroviario in generale, e in particolare il TCCI come traffico che si svolge nell'ambito di una rete, ne uscirebbero indeboliti e verrebbero a mancare le risorse necessarie per l'ulteriore sviluppo e l'ammodernamento di questo segmento dell'offerta. La mancanza di capacità d'investimento impedisce di proporre possibili nuove offerte allettanti e di conquistare nuovi potenziali segmenti di mercato.

Con l'erosione dell'offerta si perde il positivo effetto di rete del TCCI come offerta sistemica in quanto, a causa del ridimensionamento della rete dei servizi, l'utilità riconosciuta dalla clientela al TCCI rispetto alle soluzioni di trasporto proposte nel set-

tore dei treni completi o nel traffico merci su strada diminuisce progressivamente, mentre i costi del TCCI per FFS Cargo non si riducono nella stessa misura.

A causa di tale situazione problematica, un'ulteriore area d'intervento consiste nel garantire un'offerta di rete nel traffico merci ferroviario svizzero orientata alle esigenze dei clienti e il più possibile estesa sul territorio nazionale. A tal fine occorre ammodernare e sviluppare l'attuale sistema affinché produca un'offerta di mercato attrattiva.

Committenti e spedizionieri ritengono che nel medio e lungo periodo vi sia potenziale in un'offerta di rete sotto forma di TCCI ulteriormente sviluppato. Con il mantenimento e il perfezionamento di quest'offerta sarà possibile approntare catene logistiche allettanti e prestare un contributo alla politica ambientale ed energetica. A causa della situazione di mercato, le risorse finanziarie per il necessario ammodernamento dell'offerta non possono però provenire dal segmento del TCCI. Per un periodo transitorio, l'ammodernamento necessita pertanto di un sostegno finanziario della Confederazione, ossia del provvedimento descritto al numero 4.1.3.

1.1.11 Complessità e mancanza di flessibilità ostacolano la multimodalità: agevolare le offerte multimodali

Le Prospettive di traffico 2050 del DATEC mostrano che la ferrovia può svolgere un ruolo centrale in un futuro sistema del traffico merci. Oltre a trasporti integrali su rotaia, l'elemento centrale per un tale sviluppo sono catene di trasporto cosiddette multimodali, con percorso principale su rotaia e percorso iniziale e finale su altri vettori, soprattutto su strada.

Oggi, sia per quanto riguarda la produzione e l'offerta che sul versante della domanda, le prestazioni di trasporto sono fornite spesso in modo isolato per vettore di trasporto impiegato. Ciò impedisce di riconoscere i vantaggi del raggruppamento e della densità di servizio, come anche le possibilità di offrire catene di trasporto più efficienti sotto il profilo energetico o con meno emissioni di gas serra.

I motivi risiedono non solo nella scarsa attenzione prestata allo sviluppo e alla conservazione di strutture che consentano un collegamento efficiente dei diversi vettori, ma anche nell'organizzazione del mercato. Finora la politica di promovimento della Confederazione ha puntato o sugli impianti di trasbordo per il TC o sui cosiddetti impianti di carico e scarico per il trasbordo di merci tradizionali (p. es. materiali edili, prodotti agricoli). A causa dell'orientamento al TC, i trasporti multimodali si basano su contenitori dalle dimensioni standardizzate (container, casse mobili, semirimorchi). Tali contenitori non sono però necessariamente sempre la soluzione migliore per le dimensioni delle partite da trasportare. Il carico/scarico o il trasbordo di merci negli impianti di carico e scarico può richiedere la presenza o la sorveglianza delle operazioni da parte dell'impresa di trasporto responsabile, il che comporta un maggiore impiego di risorse e onere di disposizione.

Sviluppare e rendere possibili piattaforme di trasbordo multimodali

Un'ulteriore area d'intervento comporta dunque il miglioramento delle possibilità di interconnessione e di raggruppamento nel trasporto di merci. Le misure devono pertanto mirare a pianificare in modo sistematico punti nodali, di collegamento e di raggruppamento e renderli accessibili a tutti i committenti. In tale contesto, l'attenzione andrà rivolta soprattutto al collegamento dei diversi vettori di trasporto del Paese, quindi al traffico merci stradale e ferroviario, ed eventualmente anche alla navigazione mercantile e in futuro, in vista della prospettata realizzazione di CST, anche al trasporto sotterraneo di merci.

Nel Piano settoriale dei trasporti tali impianti sono designati come «piattaforme di trasbordo»²¹. Per le rispettive operazioni di trasbordo e di carico/scarico multimodale si dovranno sviluppare siti e layout di impianti tali da consentire e agevolare una modifica delle dimensioni delle partite, vale a dire il raggruppamento o la scomposizione, all'interno delle catene di trasporto multimodali. Ciò tenendo presente che questi impianti dovranno poter assolvere anche compiti supplementari, ad esempio per funzioni di commissionamento e immagazzinamento. Ci si focalizzerà pertanto sul trasbordo di tutte le unità adeguate al trasporto ferroviario, senza limitarsi ai contenitori standardizzati del traffico combinato.

Si dovrà agevolare la costruzione degli impianti necessari per le catene di trasporto multimodali o in grado di facilitarne notevolmente la realizzazione. Ciò sia per quanto riguarda appunto la loro costruzione, che presuppone una considerazione sistematica nella pianificazione dell'infrastruttura e del territorio, sia in relazione al loro finanziamento, che deve essere semplice e atto a consentire agli operatori interessati di costruire e gestire tali strutture. Inoltre, le attuali condizioni quadro legali non devono creare ostacoli allo sviluppo e alla costruzione di tali impianti.

Fornire incentivi finanziari per la realizzazione di catene di trasporto multimodali

È altresì necessario intervenire fornendo ulteriori incentivi agli offerenti di prestazioni di trasporto e spedizione affinché sviluppino offerte con catene di trasporto multimodali. Anche a tal fine è ipotizzabile in primo luogo un sostegno finanziario alle operazioni di carico/scarico su rotaia o di trasbordo tra ferrovia e strada, navigazione interna o trasporto sotterraneo di merci.

Gli strumenti di promovimento esistenti sotto forma di contributi d'investimento per i binari di raccordo e gli impianti di trasbordo per il TC sono mezzi consolidati che assicurano il collegamento tra la ferrovia e le infrastrutture e gli impianti di proprietà privata e forniscono già incentivi per lo sviluppo di catene logistiche che coinvolgano il trasporto ferroviario. La partecipazione propria e gli impegni in termini di volumi di trasporto sono elementi importanti nella condivisione dei rischi tra la Confederazione e le imprese, ma possono anche rappresentare un ostacolo in situazioni di andamento economico incerto. In particolare, il vincolo attualmente vigente di rispettare determinati volumi di trasporto può scoraggiare l'adesione di nuovi ope-

²¹ Cfr. Piano settoriale dei trasporti, parte programmatica, disponibile all'indirizzo: www.are.admin.ch > Sviluppo e pianificazione del territorio > Strategia e pianificazione > Concezioni e piani settoriali > Piani settoriali della Confederazione > Trasporti.

ratori o impedire che si punti su offerte a lungo termine nel trasporto ferroviario di merci. È dunque necessario un adeguamento di questa prassi.

Maggiore trasparenza e flessibilità nell'applicazione delle disposizioni del diritto ferroviario per gli impianti del traffico merci privati

Per i committenti la gestione dei binari di raccordo non costituisce un'attività principale, ma garantisce solo il necessario collegamento all'infrastruttura ferroviaria. Eppure i gestori dei binari di raccordo sono tenuti a rispettare le complesse disposizioni del diritto ferroviario e a elaborare prescrizioni d'esercizio. Un'area d'intervento consiste pertanto nel creare maggiore trasparenza e flessibilità in questo settore.

1.1.12 Scarsa attenzione per il traffico merci: rafforzare la posizione del trasporto di merci nella pianificazione dell'infrastruttura e del territorio

I nuovi strumenti per la pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria, la garanzia delle capacità e la preservazione, a livello di pianificazione del territorio, di superfici per il trasporto di merci, introdotti con il progetto per il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) e con la revisione totale della legge sul trasporto di merci, sono riconosciuti da Cantoni e operatori del settore, ma esplicheranno il loro effetto solo nel lungo periodo.

La concezione del trasporto di merci per ferrovia approvata dal Consiglio federale il 20 dicembre 2017²² funge innanzitutto da strumento per garantire gli impianti di carico e scarico e le stazioni di ricevimento, di formazione e di smistamento esistenti: la loro soppressione o adeguamento è possibile soltanto nell'ambito di un processo strutturato. Lo strumento della concezione e le relative indicazioni finora offrono invece pochi spunti per la realizzazione di nuovi impianti efficienti e per l'ulteriore sviluppo degli impianti esistenti in linea con le esigenze dei committenti e con i progressi tecnici. Inoltre il coordinamento tra i vettori di trasporto non vi è adeguatamente rappresentato, il che impedisce di promuovere lo sviluppo di impianti per la collaborazione multimodale nel trasporto di merci.

Scarsa attenzione per le esigenze del trasporto di merci

Da parte di molti operatori – sia decisori della pubblica amministrazione sia diversi operatori del settore, in particolare nel traffico viaggiatori – mancano attenzione e comprensione per le esigenze della logistica e del trasporto di merci.

I Cantoni faticano a sviluppare concezioni e strategie proprie per il traffico merci che prendano le mosse dalle indicazioni della concezione del Consiglio federale e contribuiscano a renderla operativa. Le indicazioni della concezione per lo sviluppo di impianti, in particolare di impianti di trasbordo per il TC, finora non sono state tradotte quasi per nulla nella pianificazione territoriale dei Cantoni. A livello cantonale o regionale manca quindi anche l'accorpamento delle pianificazioni di strada e ferrovia

²² Concezione del trasporto merci per ferrovia, disponibile all'indirizzo: www.bav.admin.ch
> Modi di trasporto > Ferrovia > Traffico merci.

da parte dei Cantoni, come sarebbe invece essenziale per l'industria logistica e il suo ulteriore sviluppo.

Cantoni e ferrovie tendono sovente a «pianificare sopra» gli impianti del traffico merci quando i trasporti di merci gestiti da tali impianti sono in quel momento scarsi o del tutto assenti. Determinati impianti si trovano quindi sotto pressione per diversi motivi, attinenti ad esempio allo sviluppo urbano o comunale, ad adeguamenti delle stazioni in funzione del traffico viaggiatori, a impianti di interscambio.

Lo stesso vale per la pianificazione per lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria: con gli strumenti del Programma di utilizzazione della rete e dei piani di utilizzazione della rete vengono garantite le capacità delle tracce. In caso di conflitti tra il traffico viaggiatori e merci rimane tuttavia difficile far valere le argomentazioni a favore di quest'ultimo.

Ai fini di una migliore integrazione del traffico merci ferroviario nell'industria logistica, è necessario agire su queste carenze nella comprensione del traffico merci e delle sue esigenze attraverso provvedimenti mirati a livello sia di pianificazione dell'infrastruttura sia di pianificazione del territorio. Solo così gli strumenti introdotti con la revisione totale della legge sul trasporto di merci potranno esplicare appieno e più rapidamente i loro benefici per il traffico merci.

1.1.13 Mancata statuizione dell'importanza nazionale della navigazione sul Reno: sviluppare i porti renani come infrastrutture d'importanza nazionale

In associazione con l'importanza della navigazione sul Reno per il trasporto di beni d'importazione e d'esportazione, si rimanda ripetutamente all'importanza delle infrastrutture portuali per la politica nazionale dei trasporti²³. La Confederazione sostiene quindi la navigazione sul Reno con diversi provvedimenti, in particolare aiuti finanziari specifici per l'infrastruttura (finanziamento del mantenimento della qualità delle ferrovie portuali, contributi d'investimento per impianti di trasbordo per il TC nell'area portuale). Con la Revisione totale 2016 è stata inoltre creata la possibilità di destinare contributi d'investimento alla costruzione di impianti portuali per il trasbordo di merci nel TC. Ciò in vista del progetto di un nuovo bacino portuale 3 nel porto di Basilea-Kleinhüningen, la cui realizzazione è prevista per la seconda metà di questo decennio.

L'importanza nazionale dell'infrastruttura portuale non è stabilita a livello giuridico

L'importanza dell'infrastruttura portuale per il trasporto di merci non è sancita o adeguatamente rappresentata negli obiettivi della politica dei trasporti della Confedera-

²³ Cfr. p. es. comunicato stampa del 15.10.2009 La navigazione svizzera deve continuare a svolgere un ruolo importante, disponibile all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa oppure la raccomandazione del Governo di Basilea «Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 sowie Ausgabenbewilligung für die Weiterentwicklung der Hafenbahn in Kleinhüningen (Vorprojekt)» dell'8.1.2019, disponibile all'indirizzo: grosserrat.bs.ch > 18.1757.01.

zione e nelle condizioni quadro legali. La Confederazione non può quindi esercitare alcuna influenza diretta sul mantenimento e sullo sviluppo delle infrastrutture portuali.

Nel contempo, nell'area di Basilea esiste un'elevata concorrenza per l'utilizzo del territorio occupato dagli impianti portuali. Il mantenimento, lo sviluppo e l'eventuale ampliamento delle infrastrutture portuali sono in stretta concorrenza con lo sviluppo urbano. Allo stato attuale dipende dunque dalle decisioni dei proprietari dei Porti Renani Svizzeri, vale a dire i Cantoni Basilea Città e Basilea Campagna, se le aree portuali rimarranno o meno a disposizione del trasporto di merci. Tale circostanza induce una parte degli operatori del trasporto di merci a chiedersi se in futuro sarà garantito un collegamento adeguato della Svizzera alla navigazione sul Reno.

Il presente progetto tratta pertanto anche, quale ulteriore area d'intervento, la creazione di strumenti con cui la Confederazione possa influenzare lo sviluppo delle infrastrutture portuali e gestirle. L'obiettivo deve essere quello di garantire l'accesso della Svizzera al Reno come idrovia europea e di consentire un'integrazione efficiente della navigazione sul Reno nelle catene logistiche multimodali, al fine di aumentare la competitività del vettore idrovia per il traffico d'importazione e d'esportazione della Svizzera e avere così a disposizione anche qui alternative appetibili al trasporto di merci su strada e su rotaia.

1.1.14 Anche su rotaia e per via d'acqua, le catene di trasporto non sono ancora del tutto decarbonizzate: incentivi per l'impiego di tecnologie di propulsione innovative

Anche nel traffico merci su rotaia e nella navigazione interna, le catene logistiche decarbonizzate non sono ancora la norma. Per la consegna locale delle merci ai binari di raccordo si devono solitamente impiegare locomotive di manovra, che sono perlopiù dotate di motori a combustione alimentati a gasolio. Per poter rinunciare in futuro all'impiego delle propulsioni a gasolio, serve un adeguamento delle locomotive o l'acquisizione di locomotive ibride elettriche*.

Nella navigazione interna si sono finora utilizzate abitualmente propulsioni con motori a combustione. I nuovi motori nautici convenzionali sono oggi soggetti a rigorose norme sui gas di scarico. Rispetto al trasporto su strada, quello su battello è efficiente e sostenibile sotto il profilo del consumo energetico e delle emissioni di inquinanti per volume di merci trasportabili. Per quanto riguarda la realizzazione di catene di trasporto decarbonizzate, per la navigazione interna è tuttavia difficile formulare previsioni precise sulla futura evoluzione dei motori. La graduale introduzione di propulsioni alternative consentirebbe un ammodernamento sostenibile della flotta svizzera per la navigazione interna, con conseguente conversione e rinnovo dei battelli esistenti.

Qui s'innesta un'altra area d'intervento del presente progetto, ovvero la necessità di creare le basi legali per misure che consentano un più rapido impiego di locomotive di manovra senza motori a combustione nel traffico merci ferroviario e un più rapido passaggio a propulsioni alternative dei battelli nella navigazione interna.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.1 Alternative esaminate

La discussione politica della Revisione totale 2016 non era ancora influenzata dagli attuali sforzi mirati al conseguimento degli obiettivi climatici e dall'aspetto della sicurezza dell'approvvigionamento. Nella «Strategia climatica a lungo termine della Svizzera»²⁴, il Consiglio federale stabilisce tuttavia che per il raggiungimento dell'obiettivo climatico entro il 2050 nel settore dei trasporti è necessaria anche una conversione ai veicoli pesanti alimentati con carburanti rinnovabili, combinata con un trasferimento dei trasporti alla ferrovia.

Il Consiglio federale ha presentato un'analisi globale sulle alternative esaminate e le ha messe in consultazione

Il Consiglio federale ha trattato questi nuovi requisiti per il trasporto di merci con il rapporto «Futuro orientamento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale» in adempimento del postulato della CTT-S 21.3597 «Il futuro del trasporto merci», nel quale sono esaurientemente descritti due indirizzi strategici fondamentali per il futuro assetto del traffico merci ferroviario, che costituiscono anche la base delle due varianti poste in consultazione in vista del presente messaggio. Sia il citato rapporto sia le varianti della consultazione si concentrano sulla necessità di ricorrere a provvedimenti volti allo sviluppo e al finanziamento del TCCI come offerta di rete nel traffico merci ferroviario.

Parallelamente a tali lavori, si sono svolte diverse attività di coordinamento con gli operatori del settore. La migrazione al DAC qui proposta (cfr. n. 4.1.2) è oggetto e risultato di un progetto esteso all'intero settore²⁵, nell'ambito del quale è stato confermato e precisato il potenziale dell'automazione per il traffico merci su rotaia. Tale progetto è anche strettamente coordinato con i rispettivi sviluppi a livello europeo.

Precisazione della capacità di sviluppo delle offerte nel traffico merci

I due indirizzi strategici elaborati con la succitata analisi globale e le varianti correlate si basavano su differenti presupposti, da un lato relativi alla possibilità e all'intensificazione della decarbonizzazione del traffico merci stradale e, dall'altro, alle potenzialità dell'automazione e della digitalizzazione nel traffico merci su rotaia. Entrambe le varianti erano collegate all'esigenza fondamentale di perseguire gli obiettivi della riduzione delle emissioni di CO₂ e dell'efficienza energetica nonché la garanzia della sicurezza di approvvigionamento mediante misure e strumenti che incidessero il meno possibile sulle catene logistiche e di trasporto e sui rispettivi vantaggi per l'economia aziendale e nazionale. Tali misure e strumenti dovrebbero essere strutturati in modo

²⁴ Strategia climatica a lungo termine della Svizzera, pag. 36 segg., disponibile all'indirizzo: www.uvek.admin.ch > Ambiente > Protezione del clima > Strategia climatica a lungo termine 2050.

²⁵ Cfr. anche comunicato stampa del 28.09.2021 La Confederazione e il settore intendono automatizzare il traffico merci su rotaia, disponibile all'indirizzo: www.bav.admin.ch > Pubblicazioni > Comunicati stampa.

che gli operatori del settore possano sviluppare le offerte nel trasporto di merci cosicché siano possibili soluzioni logistiche competitive per i committenti.

Sotto il profilo economico la questione si focalizza sui seguenti aspetti: se si parte dal presupposto che nel medio e lungo periodo i committenti e gli spedizionieri non riteranno più sufficientemente efficienti e allettanti in termini di prezzo molte delle attuali offerte nel traffico merci ferroviario, la priorità della politica dei trasporti non potrà certo essere quella di mantenere simili offerte; in questo caso, la scelta del vettore di trasporto può essere lasciata alla concorrenza intermodale. Se invece i committenti e gli spedizionieri rileveranno nel medio e lungo periodo del potenziale in un'offerta completa del traffico merci su rotaia, il mantenimento e perfezionamento di tali offerte consentirà di preservarne i vantaggi per l'economia nazionale. Dai riscontri della consultazione emerge che, secondo clientela, committenti, Cantoni nonché altri ambienti interessati, al traffico merci su rotaia e in particolare al TCCI sarà assegnato un ruolo importante anche in futuro.

Per il traffico merci su strada, in questo contesto resta tuttavia ancora da chiarire come e quando avverrà la decarbonizzazione e quali ripercussioni comporterà per l'efficienza energetica. Dal punto di vista della politica ambientale sussiste l'esigenza di innovazioni tecnologiche globali che consentano una produzione decarbonizzata ed efficiente sotto il profilo energetico. È dunque tutt'altro che chiaro in quale modo la decarbonizzazione perseguita e il miglioramento dell'efficienza energetica nel traffico merci possano essere raggiunti entro i termini fissati per il conseguimento degli obiettivi climatici e senza significativi aumenti dei costi per i committenti.

Attualmente non si può partire dal presupposto che la trasformazione globale verso la decarbonizzazione nel traffico merci stradale si farà già nei prossimi anni senza ripercussioni sulla qualità dell'offerta. Gli operatori non sono unanimi nell'indicare se ed entro quando potrà essere conseguita la parità dei costi tra i veicoli dotati della tradizionale tecnologia a combustione e le propulsioni alternative. Le risposte alla consultazione sul presente progetto indicano che in proposito in vasti ambienti predomina lo scetticismo.

Dal punto di vista dell'economia della logistica e dei trasporti c'è inoltre da chiedersi se il traffico merci stradale è in grado di fornire servizi attualmente svolti su rotaia (in particolare nel TCCI) con la stessa qualità e a prezzi comparabili. In questo contesto è di rilevanza in particolare la perdita dei vantaggi rappresentati dal raggruppamento per piccole partite. Secondo i riscontri giunti dalla consultazione bisogna partire dal presupposto che la strada presenta inconvenienti e in numerosi settori il traffico merci su rotaia mantiene vantaggi in termini operativi ed ecologici.

Al contempo è tuttavia innegabile che le offerte per ferrovia hanno bisogno di essere ammodernate globalmente e sviluppate per poter soddisfare meglio le esigenze dei committenti e mantenere o ampliare il proprio volume. L'importanza del traffico merci su rotaia per la sicurezza dell'approvvigionamento dipende direttamente da tale valutazione della capacità di trasporto.

Estensione della gamma di misure statali a favore del trasporto di merci su rotaia e di offerte multimodali

Tale stima della capacità di sviluppo delle offerte di trasporto merci lascia concludere che il traffico merci su rotaia potrà fornire un contributo determinante nel medio e lungo periodo agli obiettivi di politica ambientale ed energetica solo se garantisce un'ampia gamma di offerte di trasporto. Di conseguenza, occorre proporre strumenti che mirino a tale risultato.

1.2.2 Opzione scelta: potenziamento del traffico merci mediante l'ammodernamento del trasporto su rotaia svizzero e della navigazione sul Reno

La presente revisione totale della legge sul trasporto di merci mira all'ammodernamento del traffico merci su rotaia svizzero e della navigazione sul Reno. Obiettivo principale del progetto è che la rotaia possa mantenere il proprio ruolo chiave nel futuro trasporto di merci in Svizzera e autofinanziarsi a medio termine. Ciò presuppone un suo potenziamento tecnico e organizzativo completo. Solo se ammodernata la rotaia potrà sfruttare appieno i propri punti di forza nell'ambito delle offerte multimodali e nella ripartizione del lavoro con la strada, in quanto parte di un efficiente settore dei trasporti in Svizzera. In aggiunta, va potenziato anche lo sviluppo della navigazione sul Reno nella sua importante funzione per il traffico merci d'importazione e d'esportazione della Svizzera e per l'integrazione nelle catene di trasporto per idrovia e ferrovia. Così facendo è possibile evitare vasti trasferimenti dalla rotaia alla strada e i relativi svantaggi per i committenti, in particolare sotto forma di un elevato fabbisogno di investimenti nella logistica stradale e di più alti costi di trasporto.

Oltre a misure di ammodernamento tecnico del traffico merci su rotaia, elemento centrale del progetto è il rafforzamento mirato dell'offerta di rete (l'attuale TCCI) mediante indennità temporanee, volte a garantire l'offerta e il finanziamento di investimenti che consentono di trasformare il TCCI in un'offerta di rete moderna e attrattiva. Questo ulteriore sviluppo del TCCI darebbe la possibilità ai committenti di caricare merci in molteplici località della Svizzera e trasportarle in altrettante località del Paese tramite ferrovia o una combinazione dei vettori rotaia-strada. Tale rete sarà inoltre integrata nella rete ferroviaria internazionale e permetterà quindi di effettuare anche trasporti da e per l'Europa. Sarà altresì garantito il collegamento efficiente con la navigazione sul Reno.

La priorità del progetto è la creazione delle condizioni organizzative, infrastrutturali e finanziarie per un ammodernamento delle offerte che possono svolgere un ruolo chiave nel trasporto di merci in Svizzera. Se la ferrovia dovrà rivestire importanza per i trasporti su lunghe distanze, con lo sviluppo di offerte multimodali – ossia che combinino i diversi vettori – l'accento della decarbonizzazione del traffico merci stradale sarà posto maggiormente sulla distribuzione capillare e sulla logistica urbana. I trasporti di merci nelle regioni periferiche e di montagna, oggi ordinati e indennizzati congiuntamente da Cantoni e Confederazione, dovranno essere mantenuti.

Le misure necessarie a tal fine sono illustrate al numero 4.1 con la descrizione dettagliata dei punti essenziali del progetto per diversi settori. Conformemente alle aree d'intervento identificate al numero 1.1.9 e seguenti, si tratta delle seguenti misure:

- ammodernamento e automazione della produzione nel traffico merci ferroviario,
- sviluppo e promovimento finanziario di un'offerta di rete nel traffico merci ferroviario,
- promovimento di catene di trasporto multimodali e di un maggiore utilizzo delle offerte nel traffico merci ferroviario,
- maggiore considerazione del trasporto di merci nella pianificazione territoriale dei Cantoni e della Confederazione,
- potenziamento della navigazione sul Reno nell'ambito di catene di trasporto multimodali,
- incentivi per l'impiego di propulsioni decarbonizzate nel traffico merci ferroviario e nella navigazione mercantile.

1.2.3 Varianti respinte

Sulla base del rapporto in adempimento del postulato CTT-S 21.3597 Il futuro del trasporto merci e degli indirizzi strategici discussi durante la consultazione in merito al presente progetto, sono diverse le varianti respinte per lo sviluppo delle condizioni quadro.

Rinuncia a un adeguamento sostanziale delle condizioni quadro e a un promovimento permanente del TCCI

Si respinge sia il mantenimento dello status quo, ovvero la rinuncia a un adeguamento delle basi legali, sia la variante presentata durante la consultazione per il presente progetto che prevede l'ottimizzazione puntuale del quadro legale per il traffico merci (cosiddetta variante 2), poiché così facendo si attribuirebbe poca importanza ai potenziali attesi dal traffico merci su rotaia e dai trasporti multimodali nel contesto della decarbonizzazione del trasporto di merci, dell'aumento dell'efficienza energetica e della garanzia della sicurezza di approvvigionamento.

La variante 2 posta in consultazione si basa sul fatto che i presupposti centrali per la decarbonizzazione nel traffico merci stradale sono creati attraverso la legislazione generale sul CO₂ e l'ulteriore sviluppo della TTPCP la cui tariffazione dovrà orientarsi in futuro anche alle emissioni di gas serra²⁶. Secondo tale variante un rafforzamento mirato della rotaia, in particolare il mantenimento di un'offerta di rete, è superfluo se la strada è in grado di fornire le prestazioni finora garantite dalla rotaia con qualità uguale o superiore e a prezzi uguali o inferiori.

²⁶ Cfr. quanto riportato al numero 1.1.2 riguardo ai lavori per l'ulteriore sviluppo della TTPCP e all'adempimento della mozione 19.4381.

La variante si fonda quindi su un'ottimizzazione delle condizioni quadro volta a sostenere, per mezzo di incentivi, lo sviluppo e il mantenimento delle offerte di trasporto combinato su strada e rotaia e a rendere più semplice e allettante l'accesso alle offerte del traffico merci ferroviario. Non vi è un rafforzamento sostanziale di quest'ultimo. Alla luce della situazione finanziaria sul mercato delle offerte del traffico merci ferroviario si prevede pertanto che l'attuale offerta nel TCCI subirà un'erosione nel breve periodo. La ferrovia perderebbe rilevanti quote di mercato nel traffico merci svizzero, le offerte nel traffico merci su rotaia in futuro si concentrerebbero sull'impiego di treni completi.

Di rilievo è il fatto che la sospensione del TCCI sarebbe irreversibile e, una volta sospeso, la creazione di una nuova offerta di rete è con molta probabilità esclusa. I committenti e le imprese logistiche organizzerebbero i loro trasporti in modo diverso e investirebbero in questa nuova organizzazione dei trasporti, con conseguenti dismissioni negli impianti per il traffico merci su rotaia o del TCCI.

I vantaggi economici di una densa offerta di rete nel TCCI verrebbero meno. Il traffico merci su strada o successivamente le offerte del trasporto merci sotterraneo sono quindi chiamati a colmare questa lacuna attraverso ulteriori proposte. Ciò comporta anche nel medio e lungo termine un carico aggiuntivo per le infrastrutture stradali. Considerando tutto il territorio svizzero, la quota di mercato del traffico su rotaia dovrebbe diminuire di 5–6 punti percentuali, nel trasporto interno di circa 15 punti percentuali.

I committenti, in particolare le PMI con le loro piccole partite, dovrebbero costruire nuove catene logistiche ed effettuare gli investimenti necessari a tal fine; è difficile stimare i costi associati. Occorrerebbe riorganizzare 400 000 carri completi all'anno (equivalenti a ca. 650 000 transiti di autocarri, di cui 50 000 nel traffico transalpino); ciò genera un elevato onere organizzativo a livello logistico. I settori interessati sarebbero diversi: commercio al dettaglio, edilizia, industria di trasformazione (prodotti chimici, indotto dell'industria automobilistica) ecc.

La sospensione del TCCI sarebbe inoltre associata a una perdita di posti di lavoro: i costi di trasformazione per la riduzione delle prestazioni e degli effettivi di personale presso FFS Cargo ammonterebbero a circa 190 milioni di franchi. Secondo stime delle FFS, il personale si ridurrebbe dagli attuali 2350 ETP circa a 820 ETP (–65 %).

Inoltre, in caso di sospensione, i vari investimenti, in parte ingenti, effettuati dai committenti in impianti ferroviari privati perderebbero per lo più la loro utilità e il loro valore. I committenti subirebbero danni finanziari, stimati approssimativamente ad almeno 500 milioni di franchi.

Tali svantaggi sono di gran lunga superiori a eventuali vantaggi: sarebbe possibile ridurre il numero delle tracce per il trasporto ferroviario di merci così come degli impianti specifici per il traffico merci che fanno parte dell'infrastruttura ferroviaria. Ciò consentirebbe di sfruttare il potenziale di sviluppo dei siti, che potrebbe generare nuovamente valore aggiunto economico.

Introduzione di misure di orientamento e di regolazione nel traffico merci su strada

Il Consiglio federale rinuncia consapevolmente all'adozione di misure di orientamento e regolazione che rendono il traffico merci su strada più costoso o difficile. È evidente che simili strumenti, che dovrebbero essere sanciti nella Costituzione, potrebbero comportare un rafforzamento del ruolo della ferrovia. Attualmente, tuttavia, non è quel che auspica la politica.

L'imposizione di un trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia complica o impedisce la realizzazione di catene di trasporto ottimali per l'industria logistica. La qualità dell'offerta dunque peggiorerebbe, ripercuotendosi negativamente sulla ripartizione dei compiti nell'economia e sulla competitività dei committenti.

Le misure di orientamento e di regolazione devono essere oggettivamente giustificate e proporzionate. Già oggi il traffico pesante deve coprire i costi che causa alla collettività attraverso la TTPCP, il che significa che risponde già di una parte dei costi climatici che causa. Il grado di copertura dei costi della TTPCP si attesta attualmente al 63 per cento²⁷. Un aumento sostanziale della TTPCP non è tuttavia possibile, soprattutto alla luce delle disposizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri che ne stabilisce le aliquote massime. Ciononostante, con il progetto sull'ulteriore sviluppo della TTPCP si chiede un aumento del grado di copertura dei costi con un'imputazione degli stessi più mirata e nel rispetto degli impegni internazionali.

Introduzione di un obiettivo di trasferimento del traffico merci sull'intero territorio nazionale

Il Consiglio federale rinuncia altresì a sottoporre un obiettivo di trasferimento quantificabile per il traffico merci sull'intero territorio nazionale e dunque a indicare le relative condizioni quadro legali. Un tale obiettivo – analogamente a quello di 650 000 corse stabilito per il traffico pesante transalpino secondo l'articolo 3 LTrasf – punterebbe al trasferimento del traffico merci stradale alla ferrovia e potrebbe essere precisato in due modi: attraverso una quota di mercato della ferrovia indicata con una percentuale, superiore o uguale a quella attuale, oppure attraverso la definizione di un numero assoluto di corse del traffico pesante in Svizzera, della prestazione di trasporto dei mezzi pesanti (tkm) o della prestazione dei veicoli del traffico pesante (veicolo-km).

La richiesta di un obiettivo di trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia sull'intero territorio nazionale viene motivata perlopiù adducendo esigenze di politica ambientale, senza che siano presi in considerazione ulteriori aspetti dell'economia nazionale. Non si può ritenere sommariamente che il trasporto ferroviario, in una portata quantificabile stabilita per legge, sia in ogni caso economicamente vantaggioso rispetto al trasporto stradale, anche tenendo adeguatamente conto delle esigenze della politica ambientale ed energetica e della sicurezza dell'approvvigionamento. Un mandato globale di trasferimento e l'obiettivo di un'offerta estesa a tutto il territorio na-

²⁷ Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2022), *Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse – Transports par la route et le rail, par avion et par bateau 2020* (disponibile anche in ted.); n. 2.5; , disponibile all'indirizzo: www.are.admin.ch > Media e pubblicazioni > Pubblicazioni > Mobilità > Costi e benefici esterni dei trasporti in Svizzera.

zionale che non siano orientati alle esigenze dei committenti non si prestano di per sé a realizzare un miglioramento. Ciò vale anche alla luce delle nuove sfide legate alla politica ambientale ed energetica: la politica dei trasporti non dovrebbe perseguire di per sé un aumento della quota di mercato della ferrovia, bensì dovrebbe porsi gli obiettivi superiori di ridurre le emissioni di CO₂ del trasporto di merci e di assicurare un'offerta efficiente sotto il profilo energetico. Infine, e in via secondaria, ci si chiede quale contributo il traffico merci ferroviario è in grado di fornire a tali obiettivi.

Le esigenze dei committenti cambiano continuamente, così come le possibilità tecniche e i processi logistici nel trasporto di merci. Un obiettivo di trasferimento definito a priori non terrebbe conto di tale aspetto. Inoltre, nel traffico interno, d'esportazione e d'importazione riveste un ruolo importante l'interazione tra i vettori di trasporto sotto forma di offerte multimodali. Questi fattori devono essere adeguatamente considerati nel determinare il contributo del traffico merci ferroviario.

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

Il progetto non era annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020²⁸ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020²⁹ sul programma di legislatura 2019–2023 e il messaggio sul programma di legislatura 2023–2027 non è ancora stato adottato.

Le mozioni 20.3221 e 20.3222, che contengono i principali mandati politici per il presente progetto, non erano ancora state accolte al momento della redazione del suddetto messaggio. La revisione della LTM è opportuna sotto il profilo formale per ottemperare al mandato costituzionale secondo cui tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Inoltre, data l'urgenza dal punto di vista della politica di approvvigionamento, energetica, ambientale e dei trasporti, è necessario che il progetto sia presentato ora.

1.4 **Interventi parlamentari**

Con il progetto vengono adempiuti i seguenti interventi parlamentari:

2020	M	20.3221	Sfruttare l'automazione per un trasporto merci su rotaia più efficiente (S 04.05.2020)
2020	M	20.3222	Traffico merci ferroviario e contributo alla riduzione delle emissioni di CO ₂ (S 04.05.2020)
2020	M	20.3286	Promozione del trasporto merci sul Reno (S 05.05.2020)
2021	P	21.3198	Traffico merci. Perché non usare meglio gli impianti ferroviari esistenti? (S 16.03.2021)

²⁸ FF 2020 1565

²⁹ FF 2020 7365

3 **Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

Disposizioni dell'UE sugli aiuti nei trasporti terrestri

Nell'UE gli aiuti nei trasporti terrestri sono retti principalmente dall'articolo 93 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)³⁰, in base al quale gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti sono in linea di principio consentiti. Presuppongono inoltre che lo Stato intervenga, con misure di regolazione, nello sviluppo del settore dei trasporti nell'interesse della collettività. Affinché un aiuto statale risponda alle «necessità del coordinamento dei trasporti» deve risultare indispensabile e proporzionale all'obiettivo perseguito e la conseguente distorsione della concorrenza non deve contrastare l'interesse generale dell'UE. Si pensi, ad esempio, agli aiuti statali volti alla riduzione dei costi esterni del settore, che può essere promossa mediante il trasferimento del traffico alla rotaia, considerato che quest'ultima causa meno costi esterni rispetto ad altri vettori quali la strada.

L'articolo 93 TFUE sancisce inoltre che sono consentiti gli aiuti statali corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio. Altre norme sulla concessione di aiuti statali nei trasporti terrestri sono poi contenute nel regolamento (UE) 2022/2586³¹, che per il trasporto ferroviario e quello multimodale prevede la possibilità di esenzioni per categoria in considerazione dell'importanza sempre maggiore di tali settori nel contesto del Patto verde europeo e della strategia della Commissione per una mobilità sostenibile e intelligente. A condizione che siano soddisfatti i pertinenti requisiti, gli aiuti statali che rientrano nel campo d'applicazione di questo regolamento UE sono considerati compatibili con il mercato interno e non sono più soggetti agli obblighi di notifica presso la Commissione europea.

Sulla base delle diverse disposizioni vigenti sugli aiuti, negli anni passati diversi Paesi europei hanno implementato vari programmi per il promovimento del traffico merci ferroviario, approvati dalla Commissione europea secondo le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. A seguito della crisi COVID-19 sono stati inoltre introdotti ulteriori provvedimenti di sostegno. A titolo esemplificativo, in questa sede saranno brevemente descritte le misure di promovimento adottate in Austria e in Germania.

Situazione in Austria

In Austria esistono diversi programmi per il promovimento del trasporto di merci su rotaia, tra cui il «Förderprogramm Schienengüterverkehr»³² attraverso il quale vengono erogati aiuti di Stato diretti per le prestazioni del traffico merci ferroviario nel TCCI e nel TC. L'indennità per il TCCI, più elevata rispetto a quella per il TC, viene calcolata in base alle tkm nette trasportate in Austria ed è superiore sulle tratte brevi

³⁰ Trattato del 26 ottobre 2012 sul funzionamento dell'Unione europea, versione consolidata del 2016, GU C 202 del 7.06.2016, pag. 47.

³¹ Regolamento (UE) 2022/2586, del Consiglio del 19 dicembre 2022, sull'applicazione degli articoli 93, 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato nel settore del trasporto ferroviario, per vie navigabili interne e multimodale, GU L 338 del 30.12.22, pag. 35.

³² Cfr. «Förderprogramm Schienengüterverkehr 2018–2022», disponibile all'indirizzo: www.schig.com.

rispetto a quelle lunghe al fine di rendere più allettante il prezzo per il primo e l'ultimo miglio. A beneficiarne sono le ITF. I contributi di finanziamento sono giustificati da analisi scientifiche che dimostrano lo svantaggio in termini di costo rispetto al traffico merci su strada. Ogni anno il ministero federale austriaco dei trasporti, dell'innovazione e della tecnologia eroga a tal fine circa 125 milioni di euro. Vi sono poi un programma per il promovimento della ferrovia di raccordo e dei terminali e un programma per il promovimento degli investimenti nel traffico combinato³³.

Situazione in Germania

Anche in Germania sono in corso diversi programmi per il promovimento statale del traffico merci su rotaia. Al riguardo va menzionato, da un lato, un contributo calmierante per i prezzi di utilizzo degli impianti, che prevede un rimborso proporzionale per i canoni fatturati dai gestori degli impianti di servizio del traffico merci ferroviario per l'utilizzo dei suddetti impianti, in particolare nel TCCI, con un conseguente abbassamento dei costi delle prestazioni di smistamento che può arrivare fino al 45 per cento. Con questo contributo si intende fornire un incentivo importante per rendere il traffico merci ferroviario più competitivo rispetto alla strada e incrementare il volume di traffico in Germania, in particolare nel TCCI, come contributo al programma per la protezione del clima 2030³⁴.

Inoltre, anche i binari di raccordo ricevono un sostegno finanziario³⁵. A favore delle imprese di diritto privato vengono infatti erogate sovvenzioni finanziarie per la costruzione, la riattivazione, l'ampliamento e la sostituzione di binari di raccordo e impianti multifunzionali, nonché di binari di accesso e binari industriali principali. Questo programma di promovimento intende garantire i trasporti preesistenti su rotaia e trasferire al tempo stesso parti del traffico merci dalla strada alla rotaia, in quanto vettore di trasporto rispettoso dell'ambiente.

Un altro programma, denominato «Zukunft Schienengüterverkehr zur Förderung von Innovationen»³⁶, mira a promuovere lo sviluppo e la rapida introduzione sul mercato di tecnologie innovative nel traffico merci ferroviario. In tale contesto, la Germania ha portato avanti gli sforzi per realizzare una migrazione al DAC a livello europeo.

Ulteriori misure nei Paesi europei e a livello europeo

A seguito della crisi COVID-19, la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di sostenere il traffico merci ferroviario colpito dalla crisi attraverso una riduzione dei prezzi delle tracce. Diversi Stati membri (tra cui Germania, Paesi Bassi, Austria, Lussemburgo) hanno quindi ridotto della metà e oltre i prezzi delle tracce. Al momento si prevede una proroga di tali provvedimenti fino a dopo il 2023, anche in vista degli ulteriori sforzi sul fronte della politica climatica.

³³ Cfr. «Anschlussbahn- und Terminalförderung» e «IKV – Investitionsförderprogramm Kombierter Verkehr», disponibile all'indirizzo: www.schig.com.

³⁴ «Förderung Anlagenpreise», disponibile all'indirizzo: www.eba.bund.de > Themen > Finanzierung.

³⁵ «Anschlussförderung», disponibile all'indirizzo: www.eba.bund.de > Themen > Finanzierung.

³⁶ «Zukunft Schienengüterverkehr», disponibile all'indirizzo: www.eba.bund.de > Themen > Finanzierung.

In Ungheria le ITF possono richiedere sovvenzioni per mantenere le prestazioni del TCCI: tra il 2022 e il 2025 è destinato allo scopo un credito annuale di 6,4 miliardi di fiorini (corrispondenti a ca. 16,5 mio. fr.).

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Potenziamento del trasporto di merci mediante un ammodernamento tecnico e organizzativo del traffico merci ferroviario in Svizzera e della navigazione sul Reno

L'obiettivo del progetto è conferire al traffico merci su rotaia un ruolo chiave nel trasporto merci del futuro in Svizzera e nell'interazione tra i diversi vettori di trasporto. Ciò presuppone un potenziamento tecnico, finanziario e organizzativo completo del traffico merci ferroviario in Svizzera, ma anche lo sviluppo della navigazione sul Reno. Qui di seguito sono descritti e motivati i diversi provvedimenti. Elemento centrale è il potenziamento finanziario mirato dell'offerta di rete sotto forma di un ammodernamento dell'attuale TCCI.

4.1.1 Adeguamento degli obiettivi della Confederazione nel traffico merci

Il sistema di obiettivi della politica dei trasporti nel settore del traffico merci deve essere riformulato alla luce delle sfide legate alla politica ambientale, dell'importanza di offerte di trasporto efficienti sotto il profilo energetico e della sicurezza dell'approvvigionamento.

Gli obiettivi della politica dei trasporti della Confederazione per il traffico merci su rotaia sono fissati negli obiettivi e nei principi della LTM (art. 2), secondo i quali la Confederazione crea le condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci per ferrovia e per un'interazione efficace con gli altri vettori di trasporto. Nel presente progetto, con l'adeguamento dell'insieme degli obiettivi e dei provvedimenti, si intende creare il quadro di riferimento per consentire sensibili riduzioni delle emissioni di gas serra nel trasporto di merci.

Secondo l'articolo 2 capoverso 2 LTM, le offerte del trasporto di merci per ferrovia devono essere oggi finanziariamente autonome e non avvalersi quindi di contributi finanziari sotto forma di aiuti finanziari e indennità della Confederazione, fatte salve le eccezioni definite: la partecipazione alle ordinazioni di offerte effettuate dai Cantoni e la promozione dello sviluppo di nuove offerte. L'elenco di tali eccezioni dovrà essere ampliato sulla base delle fattispecie descritte. L'ampliamento dei compiti comporta anche un'estensione dell'attività della Confederazione nel mercato del trasporto di merci, in quanto essa influenzerà direttamente o indirettamente le dinamiche del mercato attraverso un maggior numero di provvedimenti.

Questo adeguamento dell'insieme di obiettivi produce anche effetti sull'interazione dei vettori, in quanto i provvedimenti a favore del traffico merci ferroviario ne raffor-

zano la posizione rispetto al restante trasporto di merci, specie su strada. Lo stesso vale anche per la navigazione sul Reno. Per diversi provvedimenti occorre inoltre precisare la suddivisione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi all'attenzione del Parlamento

Per verificare che gli obiettivi della LTM sono stati raggiunti, il Consiglio federale esaminerà periodicamente gli sviluppi nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Il presente progetto propone diverse misure, per il cui finanziamento il Consiglio federale dovrà sottoporre al Parlamento, a intervalli regolari, decreti federali corrispondenti. Di volta in volta il Consiglio federale redigerà altresì una valutazione degli effetti dei mezzi impiegati. Per gli anni intermedi l'UFT presenterà un rapporto annuale, tuttavia informale e sintetico.

4.1.2 Ammodernamento e automazione della produzione nel traffico merci ferroviario

La digitalizzazione e l'impiego di nuove tecnologie nel traffico merci su rotaia sono le basi riconosciute a livello europeo per una mobilità sostenibile nel trasporto di merci. Altrettanto riconosciuto è il fatto che a tale scopo serve un processo coordinato a livello europeo (cfr. n. 1.1.9.1).

I provvedimenti proposti in rapporto all'automazione e alla digitalizzazione mirano a creare le basi tecnologiche per sostanziali incrementi della produttività e per un sensibile aumento della qualità dell'offerta nel traffico merci ferroviario. Le prestazioni di quest'ultimo possono essere complessivamente fornite in modo più flessibile, semplice, affidabile ed economico. Ciò dà luogo a servizi più allettanti per i committenti nella catena del valore del mercato dei trasporti e della logistica, con la conseguente possibilità di apertura di nuovi mercati per il traffico merci su rotaia e di acquisizione di trasporti supplementari per la ferrovia.

4.1.2.1 Obiettivo del provvedimento: migrazione coordinata al DAC

La mozione Dittli 20.3221 incarica il Consiglio federale di presentare un programma per l'attuazione coordinata di un'automazione e digitalizzazione del traffico merci ferroviario, compreso un possibile programma di finanziamento. In tale contesto non si dovranno lanciare tecnologie innovative, bensì bisognerà puntare su soluzioni praticabili e che possano essere attuate con rapidità.

Elemento centrale per l'automazione e la digitalizzazione è l'introduzione del DAC su tutti i veicoli del traffico merci ferroviario. Il DAC consentirà una sostanziale automazione così come una digitalizzazione dei processi di esercizio ferroviario. Esso offre il potenziale maggiore per l'auspicato incremento della produttività e della qualità dell'offerta nel traffico merci ferroviario, in quanto combina diversi fattori di

beneficio. Nel medio periodo diventerà quindi il nuovo standard di riferimento per il traffico merci su rotaia in Europa.

Con il DAC il traffico merci ferroviario in Svizzera si allinea agli sviluppi europei

Il traffico merci ferroviario in Svizzera trarrà un beneficio diretto dalla conversione a livello europeo alla nuova tecnologia del DAC. La Svizzera riprenderà le specifiche tecniche dell'automazione sviluppate in tutta Europa, che dovranno essere statuite nelle norme europee sulle specifiche tecniche di interoperabilità (STI). In tal modo sarà garantita l'interoperabilità con il mercato europeo del traffico ferroviario. Secondo le previsioni attuali il passaggio si realizzerà non prima del 2027, ma entro il 2032 circa.

A livello europeo, l'impresa comune «Ferrovie europee», uno dei consorzi di ricerca e innovazione per il settore ferroviario finanziati dall'Unione europea, ha tra l'altro il compito di sviluppare queste specifiche tecniche del DAC nel cosiddetto «Flagship Project 5 (FP5)». L'obiettivo è mettere a disposizione una tecnologia standardizzata unitaria per il DAC entro il 2026. La Svizzera, rappresentata in questo consorzio da FFS Cargo e con il finanziamento della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, fa valere i propri interessi e contribuisce con le sue esperienze all'adozione di decisioni. Nel settembre 2021 è stato ad esempio adottato in tutta Europa l'«accoppiatore Scharfenberg» utilizzato da FFS Cargo, sulla cui base saranno prese le ulteriori decisioni in merito alla tecnica da impiegare per le linee dati ed elettriche e per altre funzionalità.

Contemporaneamente, il cosiddetto «European DAC Delivery Programme» (EDDP), anch'esso finanziato dall'UE, elabora soluzioni per la migrazione al DAC e possibili meccanismi di finanziamento. La Svizzera è rappresentata dall'UFT e da FFS Cargo, nonché da imprese della Verband der verladenden Wirtschaft (VAP). In coordinamento con i lavori a livello europeo, sul piano nazionale ha preso il via, sotto la guida dell'UFT e con il coinvolgimento del settore, un progetto per l'introduzione e la migrazione al DAC e per altre automazioni e digitalizzazioni in Svizzera. Gli operatori del settore elvetici sono unanimi nel ritenere che solo un'adesione alle soluzioni e alle specifiche europee sia efficace.

Scenario di riferimento del futuro impiego del DAC

L'introduzione del DAC produce effetti fondamentali sull'esercizio nel traffico merci ferroviario. Le sue funzionalità sono strutturate in maniera modulare e possono così essere introdotte anche gradualmente. Si distinguono i seguenti livelli di funzionalità:

- AC1: accoppiamento automatico per accoppiamento meccanico;
- AC2: accoppiamento automatico, accoppiamento delle condotte d'aria dei freni compreso;
- DAC3: accoppiamento automatico digitale, più accoppiamento dei cavi di alimentazione elettrica;
- DAC4: accoppiamento automatico digitale, più accoppiamento delle linee dati digitali;

- DAC5: accoppiamento automatico digitale, più disaccoppiamento automatico tramite segnale a distanza.

La specifica perseguita a livello europeo deve corrispondere almeno al livello «DAC4» con compatibilità con il DAC5³⁷. Essa consente di accelerare e semplificare i diversi processi dell'esercizio ferroviario. A tal fine rivestono un'importanza centrale i seguenti fattori:

- *L'accoppiamento meccanico dei veicoli e delle condotte d'aria dei freni avviene automaticamente (dal livello AC2).* Sostituisce integralmente l'oneroso processo manuale di accoppiamento a vite sia nei binari di raccordo sia nelle stazioni di formazione e di smistamento, dove i treni vengono ricomposti. In un momento successivo potrà essere introdotta anche la funzione di disaccoppiamento automatico (a distanza) (DAC5). L'accoppiamento è infatti compatibile verso l'alto.
- *La procedura di preparazione dei treni viene digitalizzata (dal livello DAC4).* Le linee dati ed elettriche consentono funzioni digitali per la condotta dei treni. Nella preparazione di questi ultimi è quindi possibile sostituire ampiamente i processi manuali di documentazione e verifica, necessari per una partenza sicura dei treni merci (rilevamento digitale dei carri e del loro ordine di successione nel treno, prova automatica dei freni effettuata dal macchinista, svolgimento digitale dei controlli tecnici del treno ecc.).
- *Durante la corsa il macchinista dispone sempre di informazioni aggiornate sull'integrità del treno.* A partire dal livello DAC4 l'approvvigionamento del treno con elettricità e dati serve anche alla trasmissione continua di informazioni sullo stato del convoglio al macchinista e/o alla centrale operativa. Informazioni sull'integrità del treno (convoglio completo, obbligatorio a partire dall'ETCS Level 3), informazioni sulla manutenzione di singoli carri integrate con altre funzioni rese così possibili quali l'individuazione del deragliamento ecc. danno al macchinista la possibilità di reagire rapidamente, aumentando la sicurezza.

Per la realizzazione di queste innovazioni, i carri devono essere equipaggiati con diversi componenti quali un accoppiamento a ogni estremità del carro, cavi per il flusso di dati e di energia inclusi nodi di comunicazione, trasformatori per la tensione dei carri e sensori ovvero attuatori e sensori per le funzionalità definite³⁸. Di conseguenza è richiesta anche una conversione delle locomotive: siccome i carri equipaggiati con il DAC e quelli con accoppiamento a vite non sono compatibili, almeno all'inizio della fase di migrazione, le locomotive di linea dovrebbero essere in grado di trainare treni con entrambi i tipi di accoppiamento. Un certo numero di locomotive dovrà pertanto essere equipaggiato con un accoppiamento cosiddetto ibrido. Per i veicoli di manovra dei gestori dei binari di raccordo basteranno accoppiamenti di manovra semplici.

³⁷ Cfr. Rapporto programmatico «Automazione del traffico merci su rotaia in Svizzera, a partire dalla migrazione all'accoppiamento automatico digitale», UFT 2022, disponibile all'indirizzo www.bav.admin.ch.

³⁸ Cfr. *ibid.*

Con questi equipaggiamenti si creano anche i presupposti per ulteriori applicazioni digitali del DAC nella manutenzione, nei processi logistici ecc. Le digitalizzazioni possibili con il DAC possono quindi trovare impiego in diverse prestazioni di un'ITF, di un detentore di carri o alle interfacce tra gli operatori. L'impiego di queste ulteriori applicazioni è una decisione che spetta all'impresa.

Con la migrazione al DAC si crea un beneficio globale per il mercato del traffico merci ferroviario, per i committenti e per l'economia nazionale

Con l'automazione realizzata attraverso la migrazione al DAC è possibile generare un beneficio globale per il traffico merci ferroviario, che dal punto di vista economico-aziendale si manifesta direttamente nella fornitura delle prestazioni del trasporto di merci. Della migrazione approfittano indirettamente anche i clienti, ossia i committenti, i detentori di carri e i gestori dell'infrastruttura in qualità di fornitori di prestazioni nel traffico merci su rotaia. Infine, grazie al miglioramento della produttività si generano anche effetti macroeconomici a diversi livelli:

- *ITF*: il principale beneficio del DAC si manifesta nelle situazioni in cui tutte le funzioni di automazione previste vengono applicate più volte al giorno, come accade soprattutto nel TCCI. Potendo impiegare il DAC al posto degli accoppiamenti a vite, nella consegna locale si può risparmiare fino al 60 per cento di tempo.

Nel TCCI della Svizzera, numerosi binari di raccordo vengono serviti quotidianamente attraverso stazioni di formazione e posti di carico. Si stima che qui i risparmi possano ammontare a 310 000 ore all'anno (*ceteris paribus*), che equivalgono a un aumento della produttività nella consegna locale pari in media al 45 per cento circa³⁹.

Il numero di operazioni di accoppiamento per i treni completi nel traffico tradizionale e nel TC è nettamente inferiore. I benefici derivano però soprattutto dalla digitalizzazione dei processi nella preparazione dei treni. Con circa 83 000 treni all'anno, è possibile realizzare un risparmio fino a 130 000 ore all'anno a seconda del livello di equipaggiamento, corrispondenti a un aumento della produttività nella consegna locale fino al 34 per cento⁴⁰.

Per le ITF si genera inoltre un ulteriore beneficio indiretto: grazie al maggiore peso al gancio di trazione del DAC possono circolare treni più pesanti a velocità più elevate, poiché il convoglio è più stabile, la dinamica di guida migliore e la distanza di frenatura minore.

L'approntamento più rapido dei treni e la guida in parte più veloce riducono i tempi di rotazione. Il materiale rotabile può essere impiegato in modo ottimale e offre capacità per maggiori trasporti.

³⁹ Dati quantitativi di FFS Cargo. Cfr. il rapporto «Vorläufige Kosten-Nutzen-Analyse der digitalen, automatischen Kupplung» UFT e hwh 2022, disponibile all'indirizzo www.bav.admin.ch.

⁴⁰ Dati di diverse imprese. Cfr. il rapporto «Vorläufige Kosten-Nutzen-Analyse der digitalen, automatischen Kupplung» UFT e hwh 2022, disponibile all'indirizzo www.bav.admin.ch.

Inoltre, con il DAC i dati dei treni sono disponibili in formato digitale. Questo è un presupposto per la digitalizzazione completa dei restanti processi associati alla creazione dell'offerta, che potranno così proporre ottimizzazioni senza discontinuità del supporto fino all'assistenza clienti e al conteggio. Allo stesso tempo, i macchinisti e le centrali operative sono costantemente informati sull'integrità del treno e sulla sua sicurezza d'esercizio, cosa impossibile attualmente in assenza di elettricità e linee di dati sui carri.

- *Detentori di carri*: un beneficio centrale indiretto per i detentori di carri consiste nel valore aggiunto derivante dalle funzionalità supplementari del carro. Per i carri sono disponibili nuovi dati digitali che consentono una manutenzione basata sullo stato, in modo da dover ricorrere al ricovero in officina solo quando si delinea un'usura effettiva degli elementi. Ciò fa aumentare la disponibilità dei carri, riducendo il numero di carri fermi senza possibilità di guadagno. Il loro stato può essere costantemente controllato.
- *Gestori dell'infrastruttura*: un beneficio diretto si genera nelle stazioni di smistamento⁴¹, che in quanto impianti fanno parte dell'infrastruttura ferroviaria: qui, come negli impianti di trasbordo TC, i treni possono essere formati più velocemente. Inoltre, grazie alla maggiore dinamica dei treni, le tracce per il traffico merci pesante possono essere pianificate prevedendo velocità più elevate. I profili di velocità armonizzati dei treni merci e viaggiatori danno luogo a capacità supplementari, con ripercussioni positive sulla stabilità dell'orario nella rete ferroviaria densamente trafficata della Svizzera. Il DAC riduce in parte l'usura delle rotaie, aumentando così la sicurezza contro lo sviamiento. Il flusso continuo di dati può essere utilizzato anche per l'esercizio dell'infrastruttura, in quanto i dati dei treni possono essere trasmessi ed elaborati in modo rapido, non oneroso e privo di errori. Il DAC è inoltre un elemento indispensabile per l'ulteriore sviluppo del futuro sistema di protezione automatica dei treni ETCS Level 3, con il quale la protezione dei treni dovrà essere interamente digitalizzata. Costituisce dunque il presupposto per la guida automatizzata anche nel traffico merci e per tempi più brevi di successione dei treni.
- *Mercato del trasporto di merci ed economia nazionale*: con l'aumento della produttività, le prestazioni nel traffico merci ferroviario diventano più allettanti per i clienti. Offerte più flessibili, più rapide e più convenienti consentono di ottimizzare i trasporti esistenti. Diventa inoltre possibile una migliore integrazione nell'intera catena logistica grazie a offerte di trasporto multimodali con conseguente incremento della competitività del traffico merci su rotaia. Ciò consente di trasferire sempre più trasporti alla ferrovia in quanto vettore decarbonizzato ed efficiente sotto il profilo energetico, di stabilizzare o incrementare la quota di mercato della ferrovia e di ridurre le emissioni di CO₂ del trasporto di merci. Aumenta inoltre la sicurezza sul lavoro, in quanto vengono meno i processi manuali di accoppiamento. La riduzione dei costi sanitari e la presenza di profili professionali più allettanti nella logistica del

⁴¹ Cfr. FFS Infrastruttura: *Auswirkungen der Digitalen Automatischen Kupplung auf die Infrastrukturbetreiber in der Schweiz*, 2022.

traffico ferroviario, così come la spinta all'innovazione, si ripercuotono positivamente sull'intero settore.

Necessità di una migrazione coordinata al DAC nel mercato svizzero del traffico merci

I carri equipaggiati con il DAC non sono compatibili con i carri con accoppiamento a vite. I treni possono quindi essere formati soltanto con carri dello stesso tipo. La migrazione dall'*attuale* accoppiamento a vite al DAC deve pertanto essere pianificata con la massima cura. Essendo interessati anche i trasporti di merci nel traffico d'importazione/esportazione e nel traffico di transito, la pianificazione della transizione richiede inoltre uno stretto coordinamento a livello europeo. Quest'ultimo sarà garantito dalla collaborazione degli attori svizzeri del settore in seno all'EDDP.

La migrazione è condizionata dalla complessità del TCCI: carri singoli o gruppi di carri vengono variamente combinati ogni giorno o più volte al giorno per formare treni a seconda delle mutevoli esigenze di trasporto. La situazione è ulteriormente complicata dal fatto che, a seguito dei processi di trasporto ottimizzati, vi sono anche carri che vengono impiegati alternativamente sia in treni completi sia nel TCCI. Per il TCCI viene pertanto elaborato un piano di migrazione dettagliato. La migrazione sarà realizzata in più fasi o tappe in modo che durante la transizione le prestazioni di trasporto ferroviario possano essere mantenute.

Parallelamente, si può procedere all'adeguamento, più semplice e meno urgente, del parco veicoli nei seguenti segmenti:

- treni completi, che nella maggior parte dei casi circolano tra due punti con la stessa formazione;
- gruppi di carri, gestiti in trasporti chiaramente definiti ed effettuati in maniera isolata (p. es. carri per trasporti postali, trasporti separati di clienti, traffico interno nel TC ecc.);
- altri trasporti isolabili, che possono essere effettuati separatamente per il periodo transitorio con costi sostenibili (grandi clienti, determinate categorie merceologiche ecc.).

La transizione deve avvenire in un arco di tempo possibilmente breve, affinché tutti i benefici che ne derivano possano essere realizzati al più presto e la durata delle possibili restrizioni durante la migrazione possa essere mantenuta al minimo. L'offerta per i clienti teoricamente non dovrebbe subire alcuna interruzione. Attualmente si ritiene realistico un periodo di migrazione di circa cinque anni (concretamente: 2027–2032).

Per il traffico transfrontaliero la tabella di marcia della migrazione in Svizzera è armonizzata con le pianificazioni dell'EDDP. Al fine di compensare possibili ritardi in Europa, il parco carri svizzero può essere suddiviso in due flotte: i carri che nel traffico interno possono transitare in treni separati dovrebbero essere convertiti al più presto per poter sfruttare quanto prima i vantaggi del DAC; i carri impiegati per percorsi transfrontalieri saranno convertiti di pari passo con la pianificazione europea della migrazione. Presupposto per una migrazione svizzera anticipata è l'approvazione delle rispettive norme STI e l'esplicita dichiarazione d'intenti a favore di una conver-

sione a livello europeo. Le stime attuali indicano che un esercizio duraturo isolato con il DAC in Svizzera parallelo all'accoppiamento a vite sarebbe inefficiente.

Per poter procedere alla migrazione nel settore, fortemente segmentato, in maniera coordinata e senza grandi perdite di qualità nella fase di transizione, è necessario costituire al suo interno un'organizzazione tra tutte le imprese, un cosiddetto «Deployment management», che pianifichi, gestisca e monitori l'intera migrazione. Tale organizzazione dovrà essere costituita per tempo, in modo da poter avviare i lavori preliminari quali la creazione di un pool per il materiale, la pianificazione delle capacità delle officine e l'approntamento dei veicoli nel quadro delle strategie di flotta. Sono da attuare in particolare attività d'ingegneria al fine di pre-equipaggiare i diversi tipi di carri e locomotive nel traffico merci per l'installazione del DAC. Secondo stime attuali questi piani dovranno essere elaborati per circa 50 diversi tipi di carri e 10 di locomotive. Tali lavori dovranno concludersi prima del periodo dedicato alla migrazione. Il Deployment management svizzero collaborerà strettamente e a titolo sussidiario con le omologhe organizzazioni previste in Europa.

Volume di investimenti per la migrazione al DAC

Le stime iniziali indicano un investimento complessivo di poco inferiore a 500 milioni di franchi per l'introduzione dei componenti di automazione e digitalizzazione, unitamente al DAC, nel parco veicoli della Svizzera. A questi si aggiungono i costi per i lavori preliminari, in particolare per le prestazioni d'ingegneria, pari a circa 20 milioni di franchi. La somma totale si compone come illustrato in tabella:

Tabella 1

Dati all'11.06.2023	Quantità	Costi per unità in fr.	Totale in mio. fr.
Carri, conversione semplice	7 500	21 000	157
Carri, conversione meno semplice	7 000	31 000	217
Carri che devono essere sostituiti	500	13 000	7
Totale carri			381
Locomotive, conversione meno semplice	390	250 000	97,5
Locomotive che devono comunque essere sostituite o che possono essere equipaggiate con sistemi alternativi (p. es. accoppiamento ausiliario)	130	80 000	10,5
Totale locomotive			108
Gestione migrazione			10
Ingegneria			10
Totale Gestione migrazione			20
Investimento complessivo			509

Il calcolo del volume d'investimento connesso alla migrazione al DAC si basa sulle stime dell'EDDP e degli attori coinvolti nel progetto svizzero. Vi sono stati considerati i costi accumulati durante gli esercizi di prova e l'ipotesi di una produzione indu-

striale in funzione del fabbisogno globale europeo di circa un milione di accoppiamenti per la conversione dei circa 500 000 carri che costituiscono il parco europeo.

I costi d'ingegneria e di gestione della migrazione sono stati stimati nel quadro del progetto svizzero analogamente alla procedura per il risanamento acustico dei carri merci svizzeri⁴². Sono previsti circa 10 milioni di franchi sia per le prestazioni ingegneristiche sia per i lavori preliminari.

Il numero di veicoli è stato determinato sulla base del registro svizzero dei veicoli⁴³. Le ITF e i detentori di carri sono stati invitati ad aggiornare i loro dati in tale registro entro il 31 marzo 2022, nonché a chiarire la questione dell'adattabilità dei veicoli. I carri la cui registrazione è incompleta non possono essere presi in considerazione. Attualmente si ritiene che nel programma di conversione dovranno essere inseriti 15 000 carri e 520 locomotive.

4.1.2.2 Misura proposta: contributi d'investimento della Confederazione per la migrazione al DAC

Le disposizioni del vigente articolo 10 LTM danno già oggi la possibilità alla Confederazione di promuovere gli investimenti in innovazioni tecniche del trasporto di merci per ferrovia. Secondo l'articolo 19 OTM, lo scopo di tali investimenti è consentire di trasportare merci in modo più efficiente e rispettoso delle risorse e agevolare e accelerare la migrazione a nuovi standard tecnici. Queste disposizioni giuridiche sono state finora applicate in modo puntuale per applicazioni sperimentali o pilota di minore entità, con volume finanziario ridotto. Il progetto di migrazione al DAC va oltre il quadro vigente e necessita pertanto di una corrispondente legittimazione sul piano della politica dei trasporti. Le risorse finanziarie per i contributi d'investimento devono essere oggetto di un credito d'impegno specifico. Le norme relative al cofinanziamento dovranno essere fissate in un secondo momento nelle disposizioni esecutive.

Gli effetti della migrazione al DAC giustificano un impegno finanziario della Confederazione

Un tale maggiore impegno della Confederazione necessita di una giustificazione specifica, fondata sui seguenti punti:

- *Accelerazione della durata della migrazione*: lo stato perseguito con la transizione completa al DAC deve essere raggiunto il più rapidamente possibile, al fine di generare il massimo beneficio. A tal fine serve un elevato investimento una tantum, da effettuare in breve tempo, la cui attuazione deve essere concordata a livello dell'intero settore.
- *Beneficio sotto forma di effetto di rete*: il massimo beneficio può essere raggiunto solo attraverso la migrazione dell'intero parco veicoli nel traffico merci ferroviario della Svizzera. La Confederazione deve pertanto fornire incentivi

⁴² Cfr. FFS Cargo: *Analysen SBB Cargo zur Migration Automation zu Handen BAV*, 2022.

⁴³ Cfr. Registro dei veicoli sotto www.bav.admin.ch > Modi di trasporto > Ferrovia > Informazioni specifiche.

e adottare provvedimenti che garantiscano una transizione il più completa possibile.

- *Coordinamento con l'Europa*: i veicoli del traffico merci, in particolare nel traffico d'importazione e d'esportazione, circolano in maniera interoperabile in diversi treni a livello transfrontaliero. La compatibilità e il coordinamento con gli sviluppi e l'andamento dei progetti nei Paesi esteri limitrofi devono essere garantiti in modo transnazionale.
- *Incremento dell'efficienza*: l'investimento *una tantum* consente processi più efficienti nel traffico merci ferroviario e quindi una maggiore competitività. La realizzazione di effetti di produttività riduce il pericolo di disavanzi permanenti o di una continua dipendenza dalle indennità in diversi settori del traffico merci ferroviario della Svizzera.
- *Beneficio per l'infrastruttura ferroviaria e il sistema globale della ferrovia*: le accelerazioni dei processi e i cambiamenti nel comportamento di guida dei treni merci indotti dal DAC sono direttamente e indirettamente associati con un beneficio per l'infrastruttura ferroviaria finanziata dalla Confederazione.
- *Beneficio per l'economia nazionale*: un impegno da parte della Confederazione è inoltre giustificato dai diversi vantaggi descritti del DAC per l'economia nazionale, motivati soprattutto dalla politica ambientale e da aspetti di sicurezza. La migrazione contribuisce ai vantaggi che il traffico merci ferroviario su tutto il territorio nazionale presenta per l'economia nazionale.

La partecipazione finanziaria della Confederazione poggia su chiari principi

Per un cofinanziamento del DAC da parte della Confederazione, il Consiglio federale ritiene che debbano applicarsi i seguenti principi:

1. *La Confederazione eroga un contributo d'investimento una tantum per la conversione dei carri*: con la migrazione, il mercato del traffico merci ferroviario può realizzare un miglioramento della produttività e della qualità dell'offerta esteso all'intera rete. Questo miglioramento sarà sostenuto finanziariamente dalla Confederazione. Gli investimenti per nuovi acquisti e acquisti sostitutivi di locomotive e materiale rotabile necessari dopo la conclusione della migrazione dovranno essere nuovamente finanziati in autonomia. Il sostegno finanziario della Confederazione si limita pertanto alla conversione dei veicoli esistenti e di quelli acquistati entro la conclusione della migrazione nonché ai necessari lavori di ingegneria e preliminari. Saranno finanziati esclusivamente i veicoli registrati in Svizzera e il cui detentore ha sede in Svizzera.

Per l'attuazione concreta del promovimento finanziario, ciò significa quanto segue:

- i destinatari del contributo di cofinanziamento della Confederazione per l'installazione del DAC sono i detentori dei veicoli;
- il destinatario del cofinanziamento della Confederazione per i lavori d'ingegneria e preliminari è l'unità organizzativa che il settore dovrà fondare per la migrazione al DAC, ossia il Deployment management svizzero;

- il contributo di cofinanziamento della Confederazione è forfettario e viene versato sotto forma di contributi a fondo perso* per la conversione dei veicoli e come tetto massimo per le attività del Deployment management;
 - si rinuncia a provvedimenti speciali per garantire un «trasferimento del beneficio»: i destinatari dell'aiuto finanziario sono i detentori dei carri, che devono anche conferire cospicue risorse proprie. Gran parte del beneficio nell'esercizio va invece a favore delle ITF e non dei detentori di carri. Il cosiddetto «trasferimento del beneficio» tra ITF e detentori dei carri può avvenire nell'ambito dei normali meccanismi di mercato, attraverso le locazioni di carri. Idealmente, le associazioni del settore aggiornano i modelli di contratto esistenti che fanno riferimento alle basi decisionali della Confederazione;
 - vengono finanziati solo i veicoli chiaramente identificabili dal numero d'immatricolazione. Questi devono risultare iscritti, con dati completi, nel registro dei veicoli svizzero alla data di riferimento del 31 dicembre 2023. I veicoli messi in esercizio a partire dal 2025 devono trovarsi nel cosiddetto «stato DAC-ready», il che significa che la costruzione del veicolo consente una derivazione della forza centrale e che è installato un rispettivo pacchetto elastico, in corrispondenza del quale l'accoppiamento a vite può essere facilmente sostituito con il DAC senza ulteriori misure di trasformazione del carro. I carri esistenti dovranno essere posti in questo stato durante il regolare ciclo di revisione a partire dal 2025;
 - i nuovi acquisti o gli acquisti sostitutivi effettuati dopo la conclusione della migrazione coordinata (prevedibilmente nel 2032) non saranno più finanziati.
2. *Gli operatori del settore contribuiscono in misura importante al finanziamento:* gli operatori del settore sono chiamati a farsi carico di una parte importante della somma d'investimento, in quanto beneficiano di migliori condizioni di produzione e possono quindi impiegare la loro quota anche per l'ammortamento del DAC. Il sostegno finanziario da parte della Confederazione ha lo scopo di ridurre il periodo di ammortamento dell'investimento e di consentire così una migrazione a livello di sistema.

Per l'attuazione concreta del promovimento finanziario, tale principio determina quanto segue:

- la Confederazione finanzia una quota corrispondente al 30 per cento circa degli investimenti stimati per veicolo;
- su tale base viene definito l'aiuto finanziario sotto forma di un importo forfettario per carro e locomotiva. Secondo le stime attuali, questo corrisponde, per l'importo di promovimento completo, a circa 10 000 franchi a carro e a circa 75 000 franchi a locomotiva. Gli importi definitivi saranno stabiliti nelle disposizioni esecutive (OTM);
- i lavori del Deployment management, prestazioni ingegneristiche comprese, saranno finanziati dalla Confederazione fino a un tetto massimo di 20 milioni di franchi.

3. *La migrazione dev'essere utilizzata anche per ottimizzare il parco veicolo:* la Confederazione si attende, a fronte di un cofinanziamento, una spinta all'ottimizzazione (riduzione e rinnovo del parco carri, incremento delle prestazioni chilometriche dei carri, rotazioni più rapide ecc.). Il promovimento dovrà pertanto essere graduale e interessare i carri costruiti a partire dal 1995. In tal modo sarà considerata la maggior parte dei carri attualmente necessari in Svizzera. Alla fine della migrazione i carri più vecchi convertiti avranno 37 anni. Si dovrà finanziare altresì la sostituzione di carri che non possono essere convertiti.

La configurazione concreta sarà effettuata nel quadro delle disposizioni esecutive e si rifarà anche ai criteri di promozione previsti per l'UE. Non saranno finanziati i veicoli acquistati dopo la fine formale della migrazione e i veicoli esistenti che attualmente non sono immatricolati in Svizzera e che lo saranno solo a partire dal 2024.

Portata finanziaria e quadro formale per l'attuazione

Il cofinanziamento avviene mediante decisioni di assegnazione di contributi ai detentori dei veicoli. Il finanziamento delle conversioni è indicato nelle decisioni con riferimento ai carri specifici. I vincoli devono essere limitati nel numero e devono riguardare esclusivamente l'obbligo di conversione e di installazione di componenti definiti. Solo per le locomotive viene imposta una durata d'esercizio minima del DAC; in caso contrario sussiste un obbligo di rimborso.

Le risorse necessarie per il promovimento finanziario da parte della Confederazione saranno messe a disposizione mediante un credito d'impegno che dev'essere stanziato con decreto federale nell'ambito del presente progetto e che deve comprendere l'importo di promovimento per l'intero programma della migrazione al DAC. Nel complesso, l'importo di promovimento a carico della Confederazione si attesta a 180 milioni di franchi, ovvero oltre un terzo della somma d'investimento stimata. Con una durata della migrazione di sei anni, ogni anno saranno stanziati in media 30 milioni di franchi. L'importo di promovimento si suddivide come segue:

Tabella 2

Contributo di promovimento in mio. fr.	
Contributo di promovimento carri	120
Contributo di promovimento locomotive	40
Tetto massimo ingegneria e gestione migrazione	20
Contributo di promovimento totale	180

Determinazione del periodo di attuazione

Il Consiglio federale stabilisce l'inizio e la fine del programma e richiede le risorse necessarie su base annua nell'ambito dei processi di preventivo. Si ritiene che l'adeguamento avverrà nel giro di sei anni, il che presuppone un piano di migrazione completo, compresa la costituzione dell'unità organizzativa Deployment management da parte del settore.

Ad ogni modo, l'inizio e la fine della migrazione sono fissati in coordinamento con le decisioni sul DAC a livello europeo e in funzione delle stesse. Nel caso di un rinvio o di ritardi della migrazione a livello europeo o nell'attuazione nazionale, spetterà al Consiglio federale adeguare l'inizio e la fine della migrazione, la relativa validità delle decisioni di assegnazione dei contributi e le date di riferimento per gli anni di costruzione dei carri.

Il Consiglio federale ha inoltre la facoltà di adeguare i principi di promovimento descritti, in alternativa, alle disposizioni in materia di finanziamento dell'UE o degli altri Paesi europei, se queste non sono note prima della trasmissione del messaggio al Parlamento o dell'entrata in vigore delle disposizioni esecutive e si discostano notevolmente dai principi qui presentati. Qualora ne derivassero ripercussioni sul volume complessivo del promovimento per la migrazione al DAC, nell'ambito dei processi di preventivo ordinari sarà presentato al Parlamento un corrispondente adeguamento del decreto federale che stanziava il credito d'impegno.

Finanziamento di altri costi della migrazione

Oltre all'adeguamento tecnico del parco veicoli, la migrazione al DAC di tutta la rete comporta anche ulteriori investimenti, il cui finanziamento è delimitato come segue:

- il finanziamento della migrazione dei veicoli dei gestori dell'infrastruttura avviene sulla base di convenzioni sulle prestazioni tra l'UFT e i gestori dell'infrastruttura secondo l'articolo 51 Lferr, in cui deve essere previsto il finanziamento completo dei costi di adeguamento da parte della Confederazione;
- i costi per eventuali adeguamenti dei binari di raccordo e per l'acquisto di accoppiamenti di manovra per i veicoli dei raccordati sono computabili nell'ambito del cofinanziamento ordinario della Confederazione di tali binari. In linea con le proposte per il futuro cofinanziamento degli impianti del traffico merci ferroviario di proprietà privata da parte della Confederazione, di cui al numero 4.1.4, viene fissato a tal fine un contributo forfettario⁴⁴;
- durante il periodo della migrazione, nel TCCI sarà in parte necessario un doppio esercizio per i diversi sistemi di accoppiamento che determinerà un aumento dei costi nella fornitura di prestazioni per l'offerta di rete. Qualora fossero richieste indennità d'esercizio a tal fine, queste confluiranno nel promovimento del TCCI secondo il numero 4.1.3.

Il presente provvedimento non contempla la conversione dei carri merci delle ferrovie a scartamento ridotto. Tale conversione è infatti correlata a costi elevati dovuti alla varietà tecnica esistente e alle esigue quantità unitarie, mentre il beneficio resta limitato a causa dello scarso effetto di rete. Le misure proposte si concentrano pertanto sul parco carri nella rete interoperabile a scartamento normale*. Un'eventuale migrazione delle ferrovie a scartamento ridotto potrà essere decisa in un secondo momento con un progetto a parte.

⁴⁴ Per circa 2500 adeguamenti di paraurti e 150 accoppiamenti ausiliari di manovra a 5000 franchi ognuno si considerano circa 13 milioni di franchi.

4.1.3 Sviluppo e promovimento finanziario di un'offerta di rete nel traffico merci ferroviario

L'ammodernamento tecnologico del traffico merci su rotaia deve accompagnarsi a un adeguato ammodernamento dell'offerta, della fornitura di prestazioni e dell'organizzazione dell'attuale TCCI. La migrazione al DAC comporta notevoli miglioramenti della produttività per il TCCI come pure un aumento della sua attrattiva. Con ulteriori provvedimenti in questo settore si dovranno creare i presupposti affinché anche in futuro possa essere fornita un'offerta capillare e orientata alle esigenze dei committenti. Non si tratterà tanto di creare un'offerta concreta, quanto piuttosto di sfruttare il potenziale per uno sviluppo in un'offerta di rete interessante orientato alle esigenze della clientela.

4.1.3.1 Obiettivo del provvedimento: il TCCI dev'essere ammodernato e sviluppato in maniera mirata come offerta di rete nel traffico merci ferroviario

L'ulteriore sviluppo del TCCI si basa sull'obiettivo di mantenere un prodotto di rete, come quello oggi esistente con il TCCI, nel traffico merci su rotaia e svilupparlo con ammodernamenti mirati al fine di realizzare trasporti regolari di merci tra le principali sedi logistiche della Svizzera e tra queste e Paesi esteri. Come avviene già attualmente, il raggruppamento di diversi trasporti a partire da stazioni diverse dovrà consentire anche ai committenti con volumi di trasporti minori di utilizzare la ferrovia.

L'attuale sistema del TCCI con un servizio regolare garantito di punti definiti dovrà essere sviluppato per poter tenere il passo con le crescenti esigenze logistiche. Nel contempo, per conseguire gli obiettivi di autonomia finanziaria e capacità di reinvestimento, dovranno essere individuate soluzioni per adeguare le strutture dei costi e sostenere il rischio legato all'utilizzazione.

Dal punto di vista del Consiglio federale, per uno sviluppo efficace del TCCI devono dunque essere presi in considerazione i seguenti indirizzi strategici:

Mantenimento e potenziamento mirato dell'offerta in singoli punti come base per lo sviluppo di un futuro TCCI sotto forma di offerta di rete

Sulla base dell'attuale offerta nel TCCI (struttura, punti, frequenza di servizio), il fornitore del TCCI come rete deve essere messo in condizione di sviluppare una strategia di graduale ampliamento delle prestazioni e dell'offerta che consenta di servire i committenti in maniera flessibile e regolare nei punti di servizio esistenti e, idealmente, in punti di servizio nuovi. L'accento va quindi posto, oltre che sui binari di raccordo, anche sugli impianti di carico e scarico e sul loro ulteriore sviluppo in piattaforme di trasbordo multifunzionali che facilitino il trasbordo dalla strada alla ferrovia (cfr. anche n. 4.1.4).

Lo sviluppo perseguito dell'offerta di rete ha come obiettivo prioritario quello di proseguire con le offerte di trasporto oggi esistenti, nonché di realizzarne di nuove. La prosecuzione di un'offerta di rete nel TCCI consente agli operatori del settore di continuare a effettuare trasporti di merci in piccole partite (singoli carri o contenitori) tra

tutti i punti serviti della rete con tempi di trasporto garantiti. Quanti più punti serviti faranno parte della rete, tanto maggiore sarà il numero dei clienti potenzialmente raccordati e tanto più elevato sarà il potenziale per i trasporti di merci su rotaia.

Per migliorare la redditività dell'offerta rispetto a oggi è dunque indispensabile acquisire volumi aggiuntivi nel complesso, ma anche sui singoli collegamenti, innalzando in tal modo il livello di utilizzazione. L'offerta di rete dovrà corrispondere alle esigenze e alle richieste del settore dei committenti. Sulla base dei processi di produzione e di immagazzinamento dei committenti, dovrà inoltre poter contare su consegne e ritiri puntuali e affidabili.

Sul fronte della produzione, il mantenimento e il potenziamento del TCCI come offerta di rete potranno essere perseguiti solo se i relativi volumi di trasporto si accompagneranno a un'evoluzione contenuta dei costi, che dovranno crescere in misura inferiore rispetto ai ricavi. Nei primi tempi, l'ampliamento dell'offerta non dovrà comportare alcun incremento dei costi fissi del sistema e dovrà essere mirato piuttosto a una migliore utilizzazione dei diversi asset. L'ampliamento si concentrerà quindi, in una fase iniziale, su un migliore sfruttamento dei punti di servizio nelle regioni che sono servite già oggi.

Sfruttamento dei potenziali di una maggiore flessibilità dell'offerta sul fronte ferroviario

Gli operatori di rete devono essere messi in condizione, attraverso l'impiego di moderne applicazioni informatiche e sistemi di gestione intelligente delle capacità, di gestire in modo flessibile ed efficiente le prestazioni e l'offerta di rete. La rigida struttura di servizio può essere resa più flessibile passando da una produzione e quindi un'offerta sempre uguale e indipendente dai volumi effettivi da trasportare a un utilizzo e sfruttamento ottimale dei diversi asset.

Automazione e digitalizzazione completa della produzione e dell'offerta del TCCI

Grazie a un'automazione su vasta scala dei sottoprocessi, le offerte saranno erogate con una produttività più elevata, con particolare riguardo per la consegna locale. Nell'ottica di un impiego capillare, le innovazioni tecniche come il DAC costituiscono quindi un presupposto imprescindibile per le innovazioni dei processi nel TCCI e per la sua evoluzione a medio termine verso un'offerta autofinanziata. I costi del personale e i tempi di stazionamento non produttivi possono essere ridotti. Allo stato attuale è difficile stimare l'entità complessiva dei risparmi sui costi; sulla base delle stime nel capitolo precedente si può tuttavia ipotizzare che potrebbero raggiungere il 20 per cento.

Oltre che mediante il DAC, gli elevati oneri organizzativi legati alla gestione delle risorse e delle capacità nonché ai processi di prenotazione e alla disposizione possono essere ridotti con l'impiego di ulteriori strumenti di digitalizzazione. Per la gestione dei processi complessi nell'offerta di rete è dunque opportuno investire in strumenti informatici corrispondenti: strumenti efficaci per la gestione della rete rappresentano un altro elemento chiave per un'offerta interessante. Una componente importante è data dalla gestione delle capacità, finalizzata a garantire la disponibilità di risorse sufficienti ma non eccessive. A tal fine occorre investire nello sviluppo di moderni stru-

menti informatici di gestione della rete (interconnessione di previsioni sui quantitativi, simulazioni e pianificazione delle risorse), integrando anche i sistemi informatici delle stazioni di smistamento.

Occorre inoltre semplificare l'accesso della clientela alle offerte del traffico di rete, creando o migliorando le possibilità di produzione di un'offerta digitale e di vendita tramite il sito web con prenotazione diretta sulla base di una piattaforma di prenotazione intelligente. La Confederazione, dal canto suo, sta preparando un progetto di «legge federale sull'infrastruttura di dati sulla mobilità (LIDMo)», la cui consultazione si è conclusa nel maggio 2022⁴⁵. Nell'ambito del progetto LIDMo si stanno esaminando, tra l'altro, gli adeguamenti giuridici necessari affinché anche per il settore del traffico merci l'infrastruttura di dati sulla mobilità sia strutturata in modo da semplificare l'accesso ai dati sulle offerte nei diversi vettori e il collegamento tra di esse. Nel progetto sulla LTM non sono pertanto previste misure complementari.

I clienti e i possibili fornitori di prestazioni devono essere coinvolti nello sviluppo

La base per l'ulteriore sviluppo del TCCI come offerta di rete è l'armonizzazione degli indirizzi strategici di massima tra gli operatori del settore. Prima di assegnare indennità per una determinata offerta di rete ed effettuare investimenti cospicui, come base per una promozione il settore deve elaborare delle «direttive» per lo sviluppo dell'attuale TCCI in una moderna offerta di rete, in cui siano stabiliti i punti cardine per la futura offerta nella rete. Le direttive dovrebbero indicare le aspettative del settore in particolare in merito a portata e disponibilità di offerte della rete, soprattutto dal punto di vista geografico, in modo da poter individuare priorità di sviluppo; sarebbero inoltre auspicabili indicazioni sulla qualità del servizio (p. es. frequenza di servizio).

Accanto a offerte nuove e adattate, sono ipotizzabili anche un abbandono di forme tradizionali di raccolta e raggruppamento nelle stazioni di smistamento e di formazione e una combinazione della produzione con accoppiamento/disaccoppiamento dei veicoli e cambiamento di contenitori o sovrastrutture di carri. Dal punto di vista tecnico della produzione e sotto il profilo dell'integrazione nelle catene logistiche e di trasporto, la consegna locale non dovrà necessariamente avvenire su rotaia e con carri ferroviari. I punti di servizio potrebbero essere trasformati in punti di raccordo o piattaforme di trasbordo, da cui si opterebbe per il trasporto su rotaia, su strada o in forma combinata a seconda delle quantità e della struttura dei committenti.

L'importante è che, attraverso l'accordo degli operatori del settore sui punti cardine centrali e la loro definizione formale, tanto per gli operatori di rete quanto per la clientela esista una base di pianificazione sufficientemente vincolante per l'offerta e la modalità di produzione in tale rete. Dal punto di vista dei clienti o dei committenti, dovrà essere mantenuta soprattutto la possibilità di ottenere un facile accesso alle offerte di trasporto e di ricevere un'offerta da un'unica fonte in grado di servire diverse relazioni in Svizzera e con i Paesi esteri.

⁴⁵ Procedura di consultazione 2022/2 sulla legge federale sull'infrastruttura di dati sulla mobilità, disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022.

4.1.3.2 Misura proposta: introduzione di una convenzione sulle prestazioni a tempo determinato con l'operatore di rete per l'ammodernamento del TCCI sotto forma di offerta di rete

L'ulteriore sviluppo del TCCI come offerta di rete deve essere coordinato con la Confederazione e sostenuto finanziariamente da quest'ultima in modo appropriato.

I vantaggi di un'offerta di rete per l'economia nazionale giustificano un programma di ammodernamento per il suo ulteriore sviluppo e indennità di transizione

Un maggiore impegno della Confederazione dal punto di vista della politica del traffico merci necessita di una motivazione specifica, fondata sui seguenti punti:

- *Beneficio sotto forma di effetto di rete:* con il mantenimento e l'ulteriore sviluppo dell'offerta di rete si potrà mantenere e ampliare il beneficio oggi esistente. L'offerta di rete è direttamente connessa a un effetto di rete positivo: per ogni nuovo cliente nella rete, il beneficio complessivo aumenta, mentre i costi non aumentano in modo proporzionale. Ogni raccordo supplementare alla rete fa salire il numero dei possibili collegamenti e quindi la quantità di raccordi e punti di carico potenzialmente raggiungibili.

I singoli clienti della rete non prestano attenzione all'effetto di rete positivo nelle loro decisioni riguardanti la domanda e nella scelta degli operatori, in quanto non considerano l'utilità della rete per tutti gli altri clienti. L'impegno della Confederazione a favore di un adeguato mantenimento e potenziamento della rete può dunque compensare questa lacuna.

- *Incremento dell'efficienza:* il finanziamento di investimenti nell'offerta di rete consente – come descritto al numero 4.1.2.1 – una produzione più efficiente e migliore gestione e configurazione delle offerte. Nell'attuale situazione di mercato, FFS Cargo in quanto operatore di rete nel TCCI non è in grado di assicurarne l'ammodernamento e lo sviluppo necessari con i mezzi provenienti dalle proprie attività correnti. Progressi importanti nell'ammodernamento dell'offerta sono dunque realizzabili soltanto con un sostegno temporaneo da parte della Confederazione.
- *Beneficio per l'economia nazionale:* il mantenimento dell'offerta di rete è connesso con il mantenimento dei vantaggi per l'economia nazionale derivanti dal traffico merci ferroviario, e in particolare dal TCCI, descritti al numero 1.1.6. Al primo posto, in tale contesto, viene l'importanza per la politica ambientale e climatica e la sicurezza dell'approvvigionamento.

Lo sviluppo del TCCI come offerta di rete è gestito attraverso una convenzione sulle prestazioni con gli operatori

Gli elementi fondamentali sono stabiliti in una «convenzione sulle prestazioni» pluriennale, vincolante, tra la Confederazione e l'operatore della rete – quindi FFS Cargo, un'affiliata di FFS Cargo o gestori alternativi.

La convenzione include i contributi per i suddetti investimenti sotto forma di finanziamento completo da parte della Confederazione o di cofinanziamento con una quota di fondi propri dell'operatore e comprende inoltre il fabbisogno di indennità per l'attuazione dell'offerta. Oltre agli investimenti e alle indennità concordati, essa prevede l'impegno a proseguire l'offerta nel TCCI per un certo periodo di tempo e la definizione preliminare di determinati aspetti legati all'offerta e alla struttura di servizio nonché la definizione di margini di manovra per l'evoluzione dei prezzi. Inoltre la convenzione sulle prestazioni comprende indicazioni sul rispetto delle disposizioni in materia di sussidi e sull'accesso senza discriminazioni all'offerta per terzi (anche per prestazioni parziali). Ciò vale, in particolare, qualora l'impresa fornisca prestazioni anche in settori concorrenziali (treni completi, reti di clienti).

La convenzione sulle prestazioni con l'operatore di rete si compone di elementi relativi all'offerta, agli investimenti e alla partecipazione finanziaria della Confederazione

I seguenti punti sono elementi centrali della convenzione sulle prestazioni:

- *Offerte nel traffico di rete:* conformemente alle direttive stabilite congiuntamente dagli operatori del settore e al quadro finanziario approvato dal Parlamento, la convenzione sulle prestazioni definisce l'offerta prevista, che comprende i punti serviti, le priorità per l'introduzione di nuove offerte (dal punto di vista geografico, segmenti di mercato) e la qualità richiesta (p. es. la frequenza del servizio).

L'offerta può essere adattata nel corso della convenzione, ad esempio a seguito di variazioni nei parametri economici, richieste dei clienti o sviluppi tecnici. L'adattamento segue un processo strutturato, che deve essere definito insieme alla convenzione.

- *Evoluzione dei prezzi per le offerte di rete:* la convenzione sulle prestazioni contiene disposizioni sull'evoluzione dei prezzi per le diverse offerte di rete. Le offerte sono da intendersi come un «paniere» di cui viene definito l'andamento dei prezzi. L'indice deve orientarsi innanzitutto all'evoluzione generale dei prezzi e a quella nel mercato dei trasporti (in particolare nel traffico merci su strada).

Sono possibili diverse evoluzioni dei prezzi a seconda dei singoli clienti. È altresì possibile definire dei limiti per l'andamento dei prezzi, che permettono tra l'altro di evitarne riduzioni generali al fine di garantire che i contributi di incentivazione vengano usati prioritariamente per ammodernare l'offerta e per assicurare il finanziamento autonomo. In tal modo si evitano al contempo eventuali offerte basate su pratiche di dumping a danno di offerte della concorrenza nel traffico merci ferroviario. Anche per l'evoluzione dei prezzi, nel caso di sviluppi inattesi sono possibili adattamenti nel corso della durata della convenzione secondo un processo strutturato.

- *Accordo su un programma di investimenti per l'ulteriore sviluppo dell'offerta di rete e sui rispettivi contributi d'investimento della Confederazione:* gli investimenti per l'ammodernamento dell'offerta sono stabiliti nella convenzione sulle prestazioni ed è definito il contributo della Confederazione. L'at-

tenzione è rivolta agli investimenti che consentono miglioramenti della produttività nell'esercizio, una gestione più efficace delle capacità e un migliore accesso della clientela alle offerte. Anche qui è necessario orientarsi alle direttive elaborate dagli operatori del settore per quanto riguarda tipologia ed estensione dell'offerta di rete.

Da un lato sono posti in primo piano gli investimenti in applicazioni informatiche che migliorano e rendono futuribili le piattaforme di prenotazione, con le quali vengono standardizzate la gestione globale del sistema, la gestione delle capacità e l'interfaccia con il cliente e aperti nuovi canali di vendita. Dall'altro, devono essere realizzati investimenti a favore di un'automazione della consegna locale dalle stazioni di ricevimento o di formazione, che andrebbero a beneficio anche della consegna locale di un treno completo al binario di raccordo.

- *Accordo sulle indennità necessarie per l'esercizio dell'offerta di rete:* nella convenzione sulle prestazioni sono fissate le indennità annuali per il mantenimento dell'offerta di rete concordata. Per la configurazione e la determinazione delle indennità sono previsti importi fissi annuali, secondo i crediti a preventivo approvati dal Parlamento, calcolati a partire dall'attuale deficit nel TCCI prendendo come riferimento la definizione dell'offerta sopra descritta, l'andamento dei prezzi e l'effetto perseguito degli investimenti sulla produttività e sull'offerta. Gli investimenti concordati hanno lo scopo di abbassare nel tempo il livello dei costi in modo da poter ridurre poi gradualmente l'ammontare delle indennità. Questa riduzione delle indennità nel tempo deve essere definita e descritta nel dettaglio nel quadro delle convenzioni sulle prestazioni.

Nel determinare l'importo delle indennità è previsto di stabilire ammortamenti calcolatori al valore di riacquisto. Ai diversi fornitori di prestazioni deve inoltre essere data la possibilità di remunerare il capitale investito in funzione dei rischi. Nella convenzione dev'essere stabilita la remunerazione massima consentita del capitale dell'operatore di rete. In tal modo la capacità di reinvestimento viene già assicurata nel determinare i prezzi e le indennità.

- *Conseguimento e utilizzo degli utili:* se produce l'offerta di rete a costi più bassi o trasporta volumi maggiori rispetto a quanto previsto nell'offerta, l'operatore di rete può realizzare un'eccedenza finanziaria. Gli utili dell'offerta di rete devono essere accantonati nelle riserve vincolandone la destinazione e utilizzati per lo sviluppo dell'offerta nel TCCI. Nella convenzione sulle prestazioni sono dunque insiti incentivi, per quanto riguarda sia l'attività di investimento sia l'esercizio, a realizzare risultati «migliori» di quanto concordato. Allo stesso tempo, l'operatore di rete è quindi tenuto ad attingere alle riserve qualora l'andamento del mercato sia inferiore alle aspettative.
- *Impegno a rispettare le disposizioni particolari del diritto dei sussidi e della concorrenza:* dal punto di vista della politica della concorrenza e del diritto dei sussidi sono posti requisiti elevati nei confronti della definizione concreta della convenzione sulle prestazioni e dell'organizzazione dell'offerta di rete. In linea di principio, il trasporto di merci su rotaia è un'attività privata tutelata

dalla libertà economica. Il promovimento finanziario dell'offerta di rete deve pertanto configurarsi in modo da limitare il più possibile le ripercussioni sulla concorrenza e sulla libertà economica in un'ottica di proporzionalità.

Gli operatori di rete hanno la responsabilità di garantire i provvedimenti organizzativi necessari per evitare finanziamenti trasversali della rete a favore di settori aziendali soggetti alla concorrenza e altre forme di distorsione della concorrenza. I fornitori di prestazioni interni devono applicare alle prestazioni gli stessi prezzi e le stesse condizioni vigenti sul mercato. L'onere della prova spetta all'operatore di rete ed è soggetta a una verifica approfondita.

In primo piano sono dunque poste le possibilità per l'operatore di rete di implementare elementi concorrenziali o che rispecchiano condizioni concorrenziali a livello della fornitura di prestazioni per l'offerta di rete, ad esempio attraverso la messa a concorso di prestazioni (anche sotto forma di lotti parziali), l'ottenimento di proposte concorrenziali per le diverse prestazioni o eventualmente analisi comparative. In ogni caso è necessario dimostrare l'efficienza della fornitura delle prestazioni. Le offerte della rete devono inoltre essere aperte a tutte le società di distribuzione interessate, che devono poter accedere in modo non discriminatorio ai sistemi di vendita e alle piattaforme di prenotazione.

- *Disposizioni particolari sulla consegna locale:* le imprese che forniscono servizi nella consegna di treni, carri o gruppi di carri tra l'infrastruttura ferroviaria e i binari di raccordo o gli impianti di trasbordo per il TC sono oggi tenute a concedere l'accesso non discriminatorio a tali servizi secondo l'articolo 6a OTM. Nell'ambito delle convenzioni sulle prestazioni, per la consegna locale devono essere definite con l'operatore di rete disposizioni particolari che precisano la concessione di tale accesso (p. es. un catalogo di prestazioni che gli operatori di rete devono mettere a disposizione di terzi). La consegna locale nell'offerta di rete è e resterà ad alto consumo di risorse e un fattore di costo determinante. Con la convenzione sulle prestazioni si dovranno quindi concordare anche le condizioni per l'offerta di servizi nella consegna locale, la pianificazione e l'assegnazione delle risorse e i prezzi da pubblicare. Bisognerà pertanto verificare se l'articolo 6a OTM non possa essere abrogato.

La convenzione sulle prestazioni con gli operatori di rete dev'essere impiegata come strumento di gestione periodico e a tempo determinato

La Confederazione conclude con l'operatore di rete una convenzione sulle prestazioni quadriennale, nell'ambito della quale sono disciplinati in modo vincolante, ogni volta per quattro anni, gli aspetti finanziari (contributi d'investimento, indennità). Per ragioni di politica finanziaria in questo contesto è determinante l'orizzonte temporale per il quale la Confederazione può impegnarsi a sostenere uscite.

Per sviluppare il TCCI in una moderna offerta di rete, è necessario che la convenzione sulle prestazioni consenta una prospettiva di sviluppo a lungo termine. Si può presumere che l'offerta di rete diventi finanziariamente autonoma nell'arco di uno o due periodi di convenzione sulle prestazioni, a condizione che gli ammodernamenti vengano attuati nella portata sperata. Tuttavia, i processi di migrazione nel settore dell'au-

tomazione e della digitalizzazione hanno bisogno di un certo tempo, di conseguenza il loro effetto positivo sulla produttività e sull'offerta potrà espletarsi solo gradualmente.

L'ammodernamento a cui mira la Confederazione è comunque, assieme alla migrazione al DAC, un processo limitato nel tempo. Passato un determinato periodo si potrà passare a un'offerta finanziariamente autonoma, economicamente indipendente dai contributi della Confederazione. Il mercato potrà dunque sostenere da solo gli sviluppi dell'offerta di rete che auspica. La base legale proposta sarà pertanto valida per otto anni, vale a dire per due periodi di convenzione sulle prestazioni. Prima dello scadere degli otto anni, il Consiglio federale valuterà lo stato dello sviluppo del TCCI e deciderà se prorogare il sostegno per un altro quadriennio. In caso di proroga sarà presentato al Parlamento il necessario terzo credito d'impegno.

Il Consiglio federale è convinto che, con un programma di ammodernamento coordinato e implementato con grande intensità, i traffici di rete potranno essere sviluppati al punto che, grazie a offerte allettanti e a una crescita della domanda, non sarà più necessario alcun promovimento finanziario dell'esercizio e questo potrà invece essere gradualmente finanziato dalle attività di mercato. La limitazione della durata fornisce anche incentivi per l'operatore di rete ad affrontare rapidamente gli adeguamenti necessari. Dopo otto anni il Consiglio federale e il Parlamento hanno dunque la possibilità di valutare se una proroga del promovimento è indicata o meno. Secondo il Consiglio federale essa risulterà opportuna solo se a quel momento il DAC non avrà ancora espletato tutti i suoi benefici, a causa di ritardi a livello europeo.

La conclusione delle convenzioni sulle prestazioni comporta un processo continuo tra Confederazione, settore e operatore di rete

La conclusione delle convenzioni sulle prestazioni tra Confederazione e operatori di rete presuppone un coordinamento stretto e strutturato tra Confederazione, attori del settore e operatore di rete:

- *Quadro finanziario*: il punto di partenza per il processo di coordinamento è la definizione del quadro finanziario per un periodo della convenzione sulle prestazioni. Esso è calcolato in funzione del fabbisogno di indennità, in modo che in un primo momento sia di principio possibile mantenere l'offerta esistente e l'operatore di rete la possa usare come base di possibili miglioramenti.
- *Direttive*: con le direttive del settore s'intendono precisare le aspettative dei suoi attori, in particolare dei committenti, in merito all'ulteriore sviluppo dell'offerta di rete. Per la prima convenzione sulle prestazioni esse devono indicare lo sviluppo dell'offerta atteso dal settore su un ampio orizzonte temporale, a guisa di rappresentazione dello stato perseguito (p. es. per il 2035–40). Su tale base è possibile definire aspettative per singoli periodi e un percorso di sviluppo. Le direttive dovranno essere analizzate periodicamente, affinché possano essere determinanti in vista di ogni nuova convenzione sulle prestazioni nonché per verificare, al contempo, il raggiungimento degli obiettivi nei periodi precedenti, la coerenza degli sviluppi con lo stato perseguito e valutare gli eventuali adeguamenti di quest'ultimo.

Le direttive devono contenere indicazioni sull'offerta attesa in termini di aree geografiche e priorità di sviluppo, sulla qualità del trasporto e del servizio (p. es. frequenza di servizio) e sui canali di distribuzione auspicati. L'importante è lasciare la maggior libertà imprenditoriale possibile per la fornitura dell'offerta.

- *Programma d'offerta e offerta*: tutte le imprese che intendono offrire in futuro il TCCI come rete sono invitate, secondo le direttive, a elaborare un programma d'offerta che risponda al meglio ai requisiti delle direttive stesse, rispettando al contempo le prescrizioni finanziarie della Confederazione, nell'ottica sia dello stato auspicato a lungo termine sia dei singoli periodi di convenzione. È altresì consentito elaborare varianti del programma d'offerta. Inoltre, nello scambio tra gli attori del settore e l'operatore di rete sono possibili ulteriori ottimizzazioni del programma d'offerta, al fine di soddisfare più opportunamente le aspettative formulate nelle direttive.

Sulla scorta di questo programma d'offerta gli operatori di rete presentano offerte all'attenzione della Confederazione che, oltre all'offerta secondo le richieste delle direttive, espungano investimenti reali nello sviluppo così come l'attuazione delle altre richieste succitate, in particolare in merito al rispetto delle prescrizioni speciali in materia di diritto dei sussidi e della concorrenza. Per la preparazione e l'inoltro delle offerte è l'UFT che stabilisce sia la procedura sia i criteri concreti per valutarle.

- *Conclusione della convenzione sulle prestazioni*: le disposizioni della convenzione sulle prestazioni sono definite basandosi sull'offerta presentata ed elaborando gli elementi della convenzione precedentemente citati. La convenzione è conclusa tra l'UFT, in qualità di rappresentante della Confederazione, e l'operatore di rete. L'offerta presentata è sua parte integrante.

Portata finanziaria e quadro formale per la stipula della convenzione sulle prestazioni

L'ammodernamento e l'ulteriore sviluppo del TCCI come offerta di rete richiedono contributi finanziari da parte della Confederazione sotto forma di indennità per il mantenimento dell'esercizio e di contributi d'investimento per misure di ammodernamento.

Sulla base di quanto sopra, si devono stipulare convenzioni sulle prestazioni con gli operatori di rete per due periodi di quattro anni. Ad oggi, l'ammontare dei contributi sugli otto anni non può ancora essere stimato. Per il primo periodo di convenzione saranno stabilite indennità pari all'incirca all'attuale deficit nel TCCI, in modo che sia possibile partire mantenendo almeno l'odierna portata dell'offerta. Per investimenti nell'automazione e nella digitalizzazione sono previsti circa 100 milioni di franchi; la ripartizione effettiva si basa tuttavia sull'offerta dell'operatore di rete.

La portata del promovimento finanziario è illustrata di seguito in forma sintetica:

Tabella 3

	Budget annuale	Budget per 4 anni
Contributi d'investimento come parte della convenzione sulle prestazioni	Non è possibile alcuna attribuzione su base annuale	Ca. 100 mio. fr.
Indennità come parte della convenzione sulle prestazioni	40–60 mio. fr. l'anno	Ca. 160 mio. fr.

Con il presente progetto è richiesto un credito d'impegno con cui finanziare le risorse per le convenzioni sulle prestazioni con gli operatori di rete, tenendo conto della durata della prima convenzione.

Proseguimento della partecipazione della Confederazione alle ordinazioni dei Cantoni quali misure di accompagnamento per la promozione del TCCI

Se oggi un Cantone ordina un'offerta del trasporto di merci per ferrovia, la Confederazione può partecipare all'ordinazione secondo il vigente articolo 9 capoverso 1 LTM. Questa disposizione è attualmente limitata fino al 2027. La possibilità per i Cantoni di ordinare trasporti che non sono oggetto dell'offerta di rete dovrà essere mantenuta come misura di accompagnamento a favore della promozione e dell'ammodernamento del TCCI. Si propone pertanto di abrogare la limitazione di durata fino al 2027. La gestione di questo promovimento mediante un proprio limite di spesa dovrebbe apportare in futuro maggiore sicurezza di pianificazione ai Cantoni e alle ferrovie interessate. La Confederazione parte dal presupposto che tale strumento sarà applicato, come finora, soprattutto per promuovere il traffico merci delle ferrovie a scartamento ridotto.

A causa dell'aumento dei costi e del cambiamento delle condizioni quadro nella produzione del trasporto di merci su tratte a scartamento ridotto, la portata del sostegno finanziario da parte della Confederazione alle rispettive offerte dovrà passare, in un primo momento, dagli attuali sei a dieci milioni di franchi l'anno. Il Consiglio federale si aspetta così che, grazie all'ammodernamento della produzione e al sistematico orientamento dell'offerta alle esigenze dei committenti, a medio termine il promovimento possa essere ridotto o addirittura abolito anche per il trasporto a scartamento ridotto. Al contempo, le offerte ordinate congiuntamente da Cantoni e Confederazione devono essere chiaramente descritte e indicate nelle rispettive concezioni cantonali del traffico merci (cfr. n. 4.1.5). Per il primo limite di spesa quadriennale il Consiglio federale richiede 40 milioni di franchi.

Le offerte nel traffico merci su linee a scartamento ridotto, alla cui ordinazione la Confederazione ha finora partecipato, non presentano le caratteristiche del traffico che si svolge nell'ambito di una rete, bensì si tratta in genere di trasporti in treni completi. Tali trasporti non sono dunque interessati dalle norme relative all'offerta di rete. La prassi odierna dei Cantoni per l'ordinazione di offerte nel traffico merci dovrà essere mantenuta. Qualora la futura offerta di rete dovesse includere anche il servizio di punti sulla rete a scartamento ridotto, anche queste prestazioni o offerte potranno essere concordate nell'ambito della convenzione sulle prestazioni con l'operatore di rete.

4.1.3.3 Promovimento di catene di trasporto multimodali e di un maggiore utilizzo delle offerte nel traffico merci ferroviario

A complemento delle misure di automazione e di digitalizzazione e ai fini dello sviluppo dell'offerta di rete, è proposto un pacchetto di misure volto a migliorare l'accesso al traffico merci su rotaia per i clienti e i committenti nonché a favorire la realizzazione di catene di trasporto multimodali. Vengono proposte varie misure tese, da un lato, a migliorare lo sviluppo degli impianti all'interfaccia tra rotaia e processi complementari logistici e di trasporto e, dall'altro, a rendere le prestazioni del traffico merci su rotaia più interessanti per i committenti.

4.1.3.4 Obiettivo delle misure: rafforzare le catene di trasporto multimodali e agevolare l'accesso alle prestazioni del traffico merci su rotaia

Prevedere piattaforme di trasbordo multimodale e impianti di carico e scarico negli agglomerati per la creazione di catene di trasporto multimodale

Dal punto di vista del Consiglio federale, un particolare potenziale di sviluppo risiede nel collegamento degli agglomerati alle offerte del traffico merci. In seguito al ritiro dell'industria dalle aree urbane, in passato numerosi raccordi per il traffico merci su rotaia sono stati soppressi o sono caduti vittima dei progetti di sviluppo urbano. Con la crescente importanza della logistica urbana, nel breve e medio periodo sussiste ora un potenziale per costituire nuovi collegamenti attraverso le offerte ferroviarie e nel settore dell'approvvigionamento e dello smaltimento (p. es. materiali da costruzione, riciclaggio). Fondamentale in tale contesto è il collegamento tra i magazzini centrali e gli esercizi del commercio al dettaglio e le imprese artigiane negli agglomerati.

Piattaforme di trasbordo multimodale in prossimità dei centri urbani (City Hub), quali previste nella parte programmatica aggiornata del Piano settoriale dei trasporti⁴⁶, costituiscono il presupposto necessario a tal fine. Secondo il piano settoriale, le piattaforme di trasbordo nel traffico merci saranno un elemento chiave per l'interconnessione e il raggruppamento e favoriranno anche i diversi vettori strada, ferrovia e idrovia nonché, in futuro, anche il trasporto merci sotterraneo. Ad oggi l'organizzazione delle catene logistiche avviene in maniera decentrata a cura dei diversi offerenti di servizi logistici. Lo sviluppo di una moltitudine di catene logistiche organizzate in modo parallelo e individuale comporta la necessità di spazi e volumi di traffico elevati. Inoltre, a causa della forte pressione insediativa, per gli operatori logistici diventa sempre più difficile preservare le sedi esistenti o svilupparne di nuove in posizioni adeguate.

Le piattaforme di trasbordo multimodale devono consentire di trasbordare le merci da un vettore all'altro e di suddividere le partite raggruppate di grandi dimensioni in partite di dimensioni più piccole per la distribuzione capillare e l'approvvigionamento

⁴⁶ Cfr. Piano settoriale dei trasporti, parte programmatica nonché le misure al seguente numero 4.1.5.

smaltimento (e viceversa). Nelle varie sedi dovranno inoltre essere previste possibilità per l'offerta di funzioni supplementari (deposito intermedio, smistamento). A differenza degli impianti di carico e scarico, le piattaforme di trasbordo prevedono quindi la possibilità di ricovero di carichi parziali e aree per il ricovero delle merci o dei carri non critici dal punto di vista delle tempistiche.

Affinché le piattaforme di trasbordo multimodale possano essere sviluppate e realizzate nella forma sopra descritta, occorre innanzitutto chiarire il loro status giuridico e, se necessario, differenziarle dagli impianti di trasbordo per il TC, dagli impianti di carico e scarico e dai binari di raccordo. A tal fine bisogna stabilire quali sono i modelli di gestione e organizzazione più adatti per le offerte delle piattaforme di trasbordo e valutare la necessità di prevedere apposite disposizioni legali.

Inoltre, occorre chiarire la questione del finanziamento per poter definire quali parti dell'impianto nell'ambito della costruzione, dell'ampliamento e del rinnovo di piattaforme di trasbordo possono essere cofinanziate dalla Confederazione.

Finanziamento semplice e coerente di investimenti in impianti di trasbordo per il TC, binari di raccordo e piattaforme di trasbordo

Il Consiglio federale punta a una forma di cofinanziamento quanto più possibile semplice ed efficiente degli investimenti negli impianti del traffico merci privati. Questo vale per i binari di raccordo e gli impianti di trasbordo per il TC esistenti, ma anche per le piattaforme di trasbordo come nuova categoria di impianto. Le categorie di impianti sopra menzionate sono denominate di seguito impianti di trasbordo e di carico.

Ad oggi la Confederazione può versare contributi d'investimento per la costruzione, l'ampliamento e il rinnovo di impianti di trasbordo per il TC e binari di raccordo. Nel concedere e calcolare i contributi occorre tenere debitamente conto degli obiettivi in materia di politica dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente, dei criteri economici, dei vantaggi di terzi e, in particolare, della concezione di cui all'articolo 4 LTM. Oggi un gran numero di richieste per binari di raccordo e impianti di trasbordo per il TC sono gestite sulla base di questa disposizione. La determinazione dei costi computabili (sulla scorta delle offerte e delle fatture effettive) nonché del rispettivo contributo di finanziamento basato sui criteri della LTM impegna molte risorse e, da un'analisi generale costi-benefici, per questo promovimento il dispendio risulta sproporzionato. Pertanto, il Consiglio federale propone un'ulteriore uniformazione e una netta semplificazione della procedura di presentazione e di esame delle richieste. Per quanto concerne i binari di raccordo, è inoltre previsto un ampliamento della computabilità, consentendo anche a parti dell'impianto utilizzate per il carico su rotaia di beneficiare di contributi d'investimento. Questa misura deve essere coerente con il sostegno finanziario accordato alle piattaforme di trasbordo e agli impianti di trasbordo per il TC, per i quali tali parti dell'impianto sono parimenti considerate ammissibili per il promovimento.

Incentivi finanziari per volumi di trasporti il più possibile elevati su rotaia o nelle offerte intermodali

Gli incentivi finanziari per committenti e spedizionieri consentono di fornire impulsi più incisivi per il mantenimento e la maggiore utilizzazione del traffico merci su rotaia. Abbassando i costi del trasbordo o del carico/scarico su ferrovia si influisce in-

direttamente sulla definizione e configurazione dei prezzi e si aumenta la disponibilità a pagare dei clienti per il solo trasporto su rotaia. L'obiettivo è di introdurre forme il più possibile semplici e forfettarie di incentivi finanziari. Deve risultare irrilevante quali forme concrete di produzione (TCCI, treni completi e treni shuttle, trasporto in carri convenzionali o TCNA) vengono utilizzate per le offerte richieste dai committenti o dagli spedizionieri. È altresì importante che questi strumenti di incentivazione siano semplici da attuare a livello amministrativo. Vi deve essere integrata anche l'esistente restituzione forfettaria della TTPCP nel percorso iniziale e in quello finale del TC, che oggi prevede gli stessi incentivi limitatamente al TC.

Abbassamento dei costi delle manovre e della consegna locale

I processi di produzione nel traffico merci su rotaia sono complessi e devono far ricorso a prestazioni particolari dell'infrastruttura per le manovre, sia nelle stazioni di smistamento sia per la formazione dei treni per la consegna locale. Mediante un abbassamento mirato dei costi di tali prestazioni è possibile creare incentivi per mantenere anche processi di produzione complessi e permettere quindi di continuare a consegnare i carri direttamente al committente.

Maggiore trasparenza e flessibilità nell'applicazione delle disposizioni del diritto ferroviario per gli impianti del traffico merci privati

L'utilizzo dei vari strumenti di promovimento e l'applicazione delle altre disposizioni per gli impianti devono essere semplificati il più possibile per i committenti e per i gestori degli impianti per il traffico merci. Per tale motivo, sono previsti nuovi forum per regolamentare i rapporti della Confederazione con i committenti e i gestori degli impianti, che beneficeranno così di una maggiore trasparenza e flessibilità.

4.1.3.5

Misure proposte: estensione e semplificazione del finanziamento di impianti di trasbordo e di carico e introduzione di un bonus di carico

Definizione di piattaforme di trasbordo, delimitazione rispetto ad altre categorie di impianti

Le piattaforme di trasbordo multimodali consentono di trasbordare le merci da un vettore all'altro e di suddividere le partite raggruppate di grandi dimensioni in partite di dimensioni più piccole per la distribuzione capillare e l'approvvigionamento e smaltimento (e viceversa). Idealmente, sulle piattaforme di trasbordo possono essere offerte anche altre funzioni logistiche (in particolare deposito e commissionamento). La «novità» rispetto alle categorie di impianti esistenti nel trasporto di merci su rotaia può essere individuata nei seguenti elementi:

- *Gli impianti di carico e scarico del gestore dell'infrastruttura ferroviaria:* sono oggi – anche secondo la definizione di cui all'articolo 62 capoverso 1 lettera f Lferr – caratterizzati dalla presenza di binari e aree di carico, in cui le merci possono essere trasbordate autonomamente e indipendentemente. Per lo sviluppo di piattaforme di trasbordo, tuttavia, la possibilità di un'organizzazione e di una gestione centrali dell'impianto è un presupposto importante per

consentire in uno stesso impianto lo svolgimento parallelo di più attività secondo processi regolamentati e sicuri.

- *Binari di raccordo*: già oggi esistono impianti attraverso i quali vengono trasbordati beni e merci, in particolare piccole partite e carichi parziali. Questi impianti sono sviluppati e gestiti in modo del tutto privato, fanno generalmente parte di una rete di raccolta e distribuzione di spedizionieri intermodali e non sono aperti a terzi né a tutti coloro che vorrebbero accedervi. Oggi sono collegati alla rete ferroviaria tramite binari di raccordo, il che significa che non sono presi in sufficiente considerazione, né dal punto di vista dell'individuazione delle potenzialità dei trasporti multimodali né dal punto di vista della pianificazione del territorio per l'ammodernamento e l'ulteriore sviluppo del traffico merci su rotaia.

Adeguamenti giuridici e incentivi per lo sviluppo di piattaforme di trasbordo multimodali

Sulla base di tali delimitazioni non è necessaria una definizione a sé stante di «piattaforme di trasbordo multimodali». Sono invece necessari provvedimenti a livello delle disposizioni di legge relative agli impianti di trasbordo e di carico che non ostacolino lo sviluppo di queste piattaforme e, in aggiunta, offrano incentivi per lo sviluppo di tali impianti, in particolare per quanto riguarda i collegamenti con altri vettori:

- Con l'adeguamento delle disposizioni occorre garantire che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria abbia la possibilità di sviluppare ulteriormente gli impianti di carico e scarico in modo che sia possibile anche un esercizio con personale in loco e possano essere fornite prestazioni aggiuntive quali il commissionamento e il ricovero / deposito a breve termine.
- Per le piattaforme di trasbordo è importante che vi siano superfici di movimentazione sufficienti per il trasbordo di beni e merci, nonché per il commissionamento e il ricovero e che, idealmente, in una stessa sede siano disponibili anche aree per ulteriori funzionalità come il deposito. È inoltre necessario prevedere aree che consentano il collegamento o il trasbordo verso altri vettori: oltre al trasporto su strada, in futuro si tratterà anche del trasporto merci sotterraneo (Cargo sous terrain). Queste aree devono essere sviluppate e garantite a livello di pianificazione territoriale. Tale aspetto è incluso nelle misure di cui al numero 4.1.5. Ciò vale anche per il collegamento al trasporto su rotaia e su strada nonché per l'eventuale messa in servizio di tratte del trasporto merci sotterraneo.
- Allo stesso tempo, in futuro la Confederazione dovrà poter contribuire finanziariamente alla costruzione o all'ampliamento di tali aree di trasbordo e/o movimentazione. Ne consegue che anche i costi per gli investimenti in aree e installazioni di carico destinate alla realizzazione e all'esercizio di queste aree di movimentazione dovranno essere interamente o parzialmente computabili. I dettagli di questa misura sono presentati qui di seguito nell'ambito delle misure previste per l'adeguamento del finanziamento degli impianti di trasbordo e di carico.

- Per le piattaforme di trasbordo non sono specificati modelli organizzativi pre-stabiliti. Considerati i potenziali della logistica urbana, tuttavia, vi è un particolare interesse a far sì che queste piattaforme possano essere utilizzate dal maggior numero possibile di operatori e che le rispettive prestazioni possano essere raggruppate a livello di rete ferroviaria e/o stradale. A tal fine devono essere previsti appositi incentivi attraverso i quali la Confederazione possa accordare contributi più elevati se l'accesso è aperto anche a terzi e se sono previste utilizzazioni comuni. Si rinuncia tuttavia a imporre un obbligo di cooperazione o un obbligo di contrarre.
- Le piattaforme di trasbordo multimodali possono comprendere anche impianti e/o possibilità di trasbordo per il traffico combinato. Per il finanziamento di queste parti dell'impianto trovano applicazione i criteri di computabilità secondo la prassi corrente.

In futuro, per gli impianti di trasbordo e di carico saranno finanziate ulteriori parti dell'impianto

I contributi d'investimento attualmente erogati dalla Confederazione per la costruzione, l'ampliamento e il rinnovo di binari di raccordo comprendono soltanto i contributi per la parte tecnico-ferroviaria. Per gli impianti di trasbordo per il TC, invece, possono essere computate le parti nell'intero perimetro dell'impianto. Nell'ottica, in particolare, di consentire lo sviluppo di piattaforme di trasbordo, ma anche in generale, di semplificare l'accesso al trasporto di merci su rotaia, i costi delle aree di trasbordo e delle installazioni di carico, utilizzate principalmente per il carico su ferrovia e che pertanto rappresentano anche investimenti nel traffico merci su rotaia, saranno computabili per tutti gli impianti di trasbordo e di carico. Si può trattare di elementi quali gru, attrezzature di trasbordo mobili come carrelli elevatori, gru mobili, ecc., attrezzature di trasbordo fisse come tramogge per materiali sfusi, installazioni di carico e scarico, nastri trasportatori e stazioni di riempimento nell'area di trasbordo nelle immediate vicinanze del binario di raccordo. Inoltre è prevista la possibilità di finanziare investimenti per un esercizio automatizzato dei binari di raccordo, a condizione che siano utilizzati esclusivamente per l'esercizio del binario di raccordo finanziabile. In aggiunta, possono essere computati in percentuale anche le rampe di carico, i collegamenti al trasporto su strada e le aree di trasbordo tra rotaia e strada o le coperture delle costruzioni necessarie per l'esercizio. La computabilità sarà precisata con le disposizioni esecutive del presente progetto.

Finanziamento di investimenti in impianti di trasbordo e di carico mediante contributi forfettari

Il promovimento finanziario degli impianti per il traffico merci mediante contributi d'investimento per la costruzione, l'ampliamento e il rinnovo di tali impianti deve essere semplificato. Tali semplificazioni sono intese a consentire un processo uniforme, trasparente e semplice per l'erogazione dei contributi d'investimento per le varie categorie di impianti finanziabili (impianti di trasbordo per il TC, piattaforme di trasbordo e binari di raccordo):

- *Tariffe forfettarie per gli elementi dell'impianto:* per stabilire i costi computabili dei diversi elementi di un impianto, in futuro saranno definite tariffe

uniformi. Le tariffe hanno quindi la funzione di un importo forfettario. Il contributo concreto di cofinanziamento della Confederazione risulta dalla somma di questi importi forfettari.

La possibilità, già esistente oggi, di fissare limiti massimi per ogni elemento di costo nella determinazione dei costi computabili⁴⁷ viene quindi estesa e utilizzata non solo come tetto massimo, ma anche come incentivo: i richiedenti che costruiscono a costi relativamente elevati e per i quali i costi delle parti dell'impianto sono superiori ai valori di riferimento, dovranno contribuire con una quota maggiore di fondi propri, mentre saranno premiate le aziende che costruiscono in modo più economico rispetto ai valori di riferimento.

- *Nuove costruzioni e ampliamenti con volumi d'investimento < 5 milioni di franchi*: per i progetti di costruzione e ampliamento di impianti con un volume d'investimento non superiore a cinque milioni di franchi, il contributo d'investimento della Confederazione sarà in futuro pari a una quota forfettaria del 50 per cento dei costi computabili. Si raccomanda un'armonizzazione del contributo di finanziamento considerato che è quasi impossibile effettuare una valutazione differenziata di questi impianti, generalmente di piccole dimensioni, in funzione degli obiettivi di politica dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente e dei criteri economici.
- *Nuove costruzioni e ampliamenti con volumi d'investimento > 5 milioni di franchi*: per i progetti più importanti è ancora possibile una differenziazione della quota di promovimento della Confederazione. Secondo la prassi corrente, il contributo può variare tra il 40 e il 60 per cento dei costi computabili, arrivando fino all'80 per cento per i progetti di importanza nazionale sotto il profilo della politica dei trasporti. Più il progetto soddisfa gli obiettivi in materia di politica dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente e i criteri economici, maggiore è la quota di promovimento. Di conseguenza possono essere introdotti degli incentivi per la costruzione di impianti efficienti ed economici con un buon collegamento all'infrastruttura ferroviaria e stradale.
- *Interventi di rinnovo*: in futuro, per il rinnovo degli impianti del traffico merci privati di tutte le categorie, la quota di promovimento della Confederazione sarà pari al 40 per cento. Nei casi di rinnovo ci sono di norma poche possibilità di modificare radicalmente la configurazione degli impianti per renderli più efficienti o economici. Una valutazione differenziata è quindi difficile anche per questi progetti.
- *Rinuncia a quantitativi minimi e altri obblighi in materia di volumi di trasporti*: nell'ottica di un'ulteriore semplificazione, per gli impianti con un volume d'investimento inferiore a cinque milioni di franchi o, in generale, dopo un rinnovo si rinuncia a fissare volumi minimi obbligatori di trasporto o di trasbordo. Viene mantenuto solo l'obbligo di tenere in funzione un impianto per almeno vent'anni.

⁴⁷ Cfr. articolo 7 capoverso 5 OTM; RS 742.411.

Per la costruzione e l'ampliamento di impianti con un volume d'investimento superiore a cinque milioni di franchi si continueranno a fissare volumi minimi di trasbordo e, in caso di loro inosservanza, la Confederazione potrà richiedere il rimborso degli aiuti finanziari erogati. Ciò vale in particolare per i grandi impianti di trasbordo per il TC.

- *Rinuncia all'obbligo di non discriminazione per binari di raccordo puri:* con la Revisione totale 2016 è stato sancito a livello di legge il requisito di non discriminazione per tutti gli impianti di trasbordo e carico. Di norma i binari di raccordo sono tuttavia utilizzati esclusivamente per i processi logistici interni all'azienda che potrebbero risultare ostacolati dall'accesso di terzi. Di conseguenza, la condizione di un accesso non discriminatorio per terzi non è attuabile o lo è solo difficilmente e peraltro senza un evidente valore aggiunto in termini di politica dei trasporti. Pertanto, in futuro i gestori di binari di raccordo non saranno più soggetti all'obbligo di concedere un accesso non discriminatorio. Gli obblighi reciproci fra raccordati ai sensi del vigente articolo 24 LTM rimangono inalterati.

Le future regolamentazioni per il finanziamento di impianti per il traffico merci continueranno a prevedere la possibilità di erogare aiuti finanziari per nuove costruzioni e ampliamenti di impianti di trasbordo per il TC all'estero al fine di promuovere il trasferimento del traffico pesante transalpino, escludendo tuttavia la possibilità di finanziamento tramite mutui. La regolamentazione corrispondente di cui al vigente articolo 8 capoverso 5 non è stata applicata in passato.

Introduzione di un bonus per i committenti sotto forma di indennità calmierante

Con l'erogazione di un «contributo di trasbordo e di carico» per i committenti per il carico o il trasbordo di merci tra i vettori ferrovia-strada o ferrovia-idrovia si mira a creare degli incentivi affinché i committenti utilizzino con maggiore frequenza il traffico merci su rotaia o fruiscono delle prestazioni del traffico merci su rotaia all'interno delle catene di trasporto multimodali. Il contributo, sotto forma di bonus, deve essere applicabile a prescindere dall'effettiva forma di trasporto su rotaia, ovvero sia per trasporti effettuati con carri convenzionali sia per il TC con unità di carico standardizzate. L'odierno rimborso della TTPCP per i percorsi iniziali e finali nel traffico combinato su strada sarà trasferito a questo bonus, che sarà strutturato in base ai seguenti fattori:

- Per l'utilizzazione del traffico merci su rotaia è versata un'indennità forfettaria per carro. L'indennità viene corrisposta per il carico dal luogo di partenza, lo scarico nel luogo di destinazione e il trasbordo di merci convenzionali dalla ferrovia alla strada e viceversa o dalla ferrovia all'idrovia (anche laghi interni) e viceversa. Di norma, ogni trasporto beneficia così due volte del bonus.
- Il contributo di trasbordo e di carico viene corrisposto per ogni carro ferroviario. Il carro ferroviario è l'unità di misura che già oggi viene rilevata a ogni binario di raccordo o impianto di carico e scarico. Con il calcolo per carro ferroviario si evita di riservare un trattamento preferenziale ai committenti di merci pesanti e pertanto più adatte al trasporto ferroviario. Allo stesso tempo,

il carro è di solito l'unità di carico che le ITF offrono come prestazione sul mercato.

- Il rimborso della TTPCP secondo l'articolo 4 capoverso 3 LTTP è soppresso a favore del contributo di trasbordo e di carico e integrato in tale bonus e può pertanto essere utilizzato anche per trasporti nel TC. Considerato che i veicoli a propulsione elettrica, che come fonte d'energia sfruttano l'elettricità o l'idrogeno, non sono assoggettati alla TTPCP e presumibilmente non lo saranno fino al 2030, anche le merci trasportate con questi veicoli potranno beneficiare del bonus. La disposizione della LTTP che dava diritto a un rimborso forfettario alle corse del TCNA è stralciata.
- Il contributo di trasbordo e di carico deve essere erogato tramite i gestori dei binari di raccordo o delle piattaforme di trasbordo multimodali. Se il gestore dell'impianto non è il responsabile del trasporto sul mercato, si deve presumere che il bonus sarà trasferito attraverso i rapporti commerciali contrattuali. Nel caso degli impianti di trasbordo per il TC si può trasferire direttamente mediante una riduzione dei prezzi di trasbordo. Per gli impianti di carico e scarico deve essere possibile un computo diretto tramite il committente. L'erogazione delle indennità attraverso questi canali è la modalità più semplice a livello amministrativo.
- Per il calcolo del contributo di trasbordo e di carico può essere stabilito, nel quadro delle disposizioni esecutive, un limite massimo e minimo del numero di carri ferroviari sovvenzionati per impianto di trasbordo e di carico in base alla funzionalità dell'impianto. Per gli impianti di trasbordo per il TC non è previsto alcun limite massimo.
- L'importo del contributo di trasbordo e di carico corrisposto per carro dovrà essere fissato nelle disposizioni d'esecuzione e basarsi sull'attuale rimborso della TTPCP per i veicoli impiegati nel TCNA⁴⁸. Dalle stime e discussioni con gli attori del settore emerge che tale importo di contribuzione può influire in maniera determinante sulla decisione in merito al vettore di trasporto, poiché consente di ridurre notevolmente o di livellare la differenza di costi con il traffico merci stradale. Secondo le prime stime, il risultante bonus di trasbordo e di carico dovrebbe essere in media di 40 franchi per carro in partenza o in arrivo. L'importo totale di tale promovimento, calcolato sul numero attuale di carri trasportati in Svizzera e tenendo conto di determinati limiti minimi e massimi, ammonterebbe a 25 milioni di franchi, ai quali vanno aggiunti i mezzi oggi impiegati per il rimborso della TTPCP nel TC, anch'essi pari a circa 25 milioni di franchi ed ora erogati direttamente sotto forma di bonus.

Accesso a prezzo ridotto alle prestazioni dei gestori dell'infrastruttura per le manovre

Nella produzione del TCCI in Svizzera, sulla rete a scartamento normale i gestori dell'infrastruttura adempiono oggi importanti compiti occupandosi delle manovre in stazioni di smistamento che comprendono la scomposizione, lo smistamento e la for-

⁴⁸ Secondo l'articolo 8 OTTP tra 15 e 33 franchi, a seconda della lunghezza dell'unità di carico o del semirimorchio.

mazione di treni merci, usualmente su una sella di lancio. Tali prestazioni sono fornite da FFS Infrastruttura nelle stazioni di smistamento di Basilea FFS (Basel SBB RB I e II), Buchs SG, Chiasso SM, Lausanne Triage e Limmattal e fatturate alle ITF per circa 20 milioni di franchi l'anno. L'80 per cento circa delle manovre nelle stazioni di smistamento interessano il TCCI. Le manovre effettuate in altre stazioni dei gestori dell'infrastruttura (stazioni di formazione e di ricevimento) sono effettuate dalle ITF. Per manovre s'intendono le corse di manovra dal luogo di partenza a quello di destinazione all'interno di una stazione, l'aggiramento del treno con una locomotiva senza carico/modifiche di formazione del treno e la consegna e il ritiro di carri. Le prestazioni fatturate dai gestori dell'infrastruttura comprendono la comunicazione sullo svolgimento, le operazioni nell'apparato centrale, l'autorizzazione al movimento e l'utilizzo degli impianti di trasporto. Per queste prestazioni oggi le ITF ricevono fatture per circa 5 milioni di franchi l'anno, la maggior parte dei quali anche in questo caso per il TCCI.

Secondo le vigenti disposizioni della Lferr e dell'OARF i prezzi di tali prestazioni si calcolano come parte del prezzo di traccia sotto forma di prestazioni supplementari in funzione dei rispettivi costi marginali; è però molto difficile calcolare obiettivamente i costi marginali. Per rendere più interessante l'accesso a tali prestazioni e garantire sicurezza di pianificazione si propone che i gestori dell'infrastruttura in futuro offrano le manovre in stazioni di smistamento assieme ad altre prestazioni di manovra a prezzi più bassi e senza tenere conto degli effettivi costi marginali. Di tale misura beneficerebbero tutte le ITF che usufruiscono delle prestazioni dei gestori dell'infrastruttura, il che è il caso in primo luogo per la creazione dell'offerta di rete nel TCCI.

Una disposizione in questo senso deve essere introdotta nella Lferr. Si tratterebbe di una riduzione di prezzo di 10 milioni di franchi rispetto a oggi, con conseguenti minori introiti per i gestori dell'infrastruttura, compensati da un aumento dei contributi d'esercizio nel quadro delle rispettive convenzioni sulle prestazioni. La riduzione di prezzo delle prestazioni supplementari sarà precisata nelle disposizioni esecutive.

Rinuncia al promovimento di nuove offerte in futuro

A fronte delle misure descritte, la disposizione di cui al vigente articolo 9 capoverso 2 LTM, con la quale la Confederazione può promuovere le nuove offerte del trasporto di merci per ferrovia fintanto che le stesse non possano essere prestate in modo finanziariamente autonomo, ma al massimo per tre anni, deve essere abrogata. Questa disposizione è comunque limitata fino al 2027.

Finora questa fattispecie di promovimento non è stata impiegata. Inoltre, da un lato la sua attuazione amministrativa è onerosa e, dall'altro, l'attuale programma di compensazione delle emissioni di CO₂ dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), a cui si può ricorrere anche per progetti nel settore del traffico merci, si pone lo stesso obiettivo, ossia il trasferimento di nuovi trasporti su rotaia⁴⁹.

⁴⁹ Cfr. la lista dei progetti promossi dall'UFAM nel traffico merci: 5.1 Miglioramento dell'efficienza nel trasporto di persone o merci, disponibile all'indirizzo: www.bafu.admin.ch > Temi > Clima > Informazioni per gli specialisti > Misure della legge sul CO₂ > Compensazione di CO₂ > Progetti in Svizzera > Lista dei progetti registrati.

A fronte della creazione di ulteriori fattispecie di promovimento finalizzate al potenziamento delle offerte nel trasporto merci su rotaia, si propone di rinunciare a questo strumento e di procedere allo stralcio della disposizione della LTM senza sostituirla.

Regolamentazione dei rapporti tra la Confederazione e il raccordato o il gestore dell'impianto tramite convenzione

Al fine di regolamentare in modo trasparente i rapporti, derivanti dalla costruzione e dall'esercizio di impianti del traffico merci privati, tra la Confederazione ovvero l'UFT e i proprietari o i gestori degli impianti di trasbordo per il TC e dei binari di raccordo, in futuro queste parti devono poter concludere convenzioni pluriennali che, da un lato, stabiliscono gli importi dei contributi d'investimento per nuove costruzioni, ampliamenti e rinnovi nonché gli impegni ad essi connessi e, dall'altro, costituiscono la base per il versamento dei contributi di trasbordo e di carico sopra descritti. Allo stesso modo, queste convenzioni devono poter disciplinare le questioni di cui alla vigente sezione 4 LTM (p. es. aspetti relativi alle autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio di binari di raccordo, all'applicabilità delle disposizioni del diritto ferroviario e delle prescrizioni d'esercizio), nella misura in cui vi sia un valore aggiunto sia per l'UFT in qualità di autorità di vigilanza sia per il raccordato. Si considera raccordato chi gestisce di fatto il binario di raccordo. In caso di dubbio, si considera raccordato il proprietario dell'impianto.

4.1.4 Maggiore considerazione del trasporto merci nella pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni

Tenendo maggiormente conto del trasporto merci nella pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni si mira a garantire che le infrastrutture e gli impianti per il trasporto merci siano presi in considerazione nella pianificazione del territorio in modo coerente con le esigenze dei committenti.

4.1.4.1 Obiettivo della misura: rafforzamento degli interessi del traffico merci negli strumenti di pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni

Le misure proposte in materia di pianificazione del territorio hanno lo scopo di tenere debitamente conto delle esigenze del traffico merci. Idealmente, quest'ultimo dovrebbe essere trattato alla stregua del traffico viaggiatori, garantendo, da un lato, gli impianti nella pianificazione del territorio e, dall'altro, determinando il fabbisogno di superficie o designando concretamente zone prioritarie per utilizzazioni nell'ambito del traffico merci. Ne consegue altresì la necessità di garantire un'accessibilità efficiente degli impianti nel traffico merci su rotaia e il collegamento multimodale, in particolare con il trasporto su strada.

Quanto sopra deve avvenire nel rispetto delle competenze dei Cantoni in materia di pianificazione del territorio, in modo che l'intervento diretto della Confederazione sia

necessario solo in via sussidiaria. Le principali esigenze del traffico merci su rotaia e delle offerte multimodali devono essere opportunamente definite nei piani direttori cantonali. Inoltre, le indicazioni sul traffico merci nei piani settoriali della Confederazione sono strettamente coordinate con i piani direttori e vi si rispecchiano. La Concezione del trasporto di merci per ferrovia di cui all'articolo 4 LTM definisce il quadro generale e garantisce uno stretto coordinamento con le pianificazioni della Confederazione per l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria.

4.1.4.2 Misura proposta: equa considerazione del traffico merci negli attuali strumenti della pianificazione del territorio della Confederazione e dei Cantoni

Con misure specifiche e/o adeguamenti giuridici nella LTM si mira a ottenere un'equa considerazione del traffico merci negli strumenti di pianificazione del territorio della Confederazione.

Sviluppare ulteriormente la Concezione del trasporto di merci per ferrovia in una concezione che integri i diversi vettori di trasporto

Nella sua forma attuale, la concezione di cui all'articolo 4 LTM pone l'accento sul mantenimento e lo sviluppo degli impianti per il trasporto di merci su rotaia. Questo strumento può essere ulteriormente sviluppato attraverso la progressiva integrazione di dichiarazioni sul traffico merci su strada, sul Reno e sui laghi svizzeri e garantendo il coordinamento con le esigenze di intervento e di coordinamento derivanti dalla legge federale del 17 dicembre 2021⁵⁰ sul trasporto di merci sotterraneo (LTMS) o dai piani settoriali per il trasporto merci sotterraneo attualmente in fase di elaborazione.

Nella concezione devono inoltre confluire dichiarazioni e indicazioni relative agli spazi e ai requisiti in materia di trasporto per le piattaforme di trasbordo. Le dichiarazioni e indicazioni vincolanti per le autorità contenute nel Piano settoriale dei trasporti, parte programmatica devono essere opportunamente concretizzate e rese operative per i Cantoni e le altre istanze pianificatrici. A tal fine, possono essere utilizzati i cosiddetti colloqui nelle aree di intervento previsti nel Piano settoriale dei trasporti, parte programmatica⁵¹. La concezione deve indicare come le piattaforme di trasbordo possono essere sistematicamente pianificate come punti nodali, di collegamento e di raggruppamento e rese accessibili a tutti i committenti. Il collegamento intelligente di tutti i vettori mediante piattaforme di trasbordo centrali, garantite dalla pianificazione territoriale, e sedi di produzione e distribuzione tecnicamente ben collegate grazie alla concezione e a un orientamento appropriato ai piani direttori dei Cantoni offre dunque il potenziale per migliorare il raggruppamento e l'interconnessione sia nei trasporti su

⁵⁰ RS 749.1

⁵¹ In fase di rielaborazione o aggiornamento del Piano settoriale dei trasporti, parte programmatica, la Confederazione conduce regolarmente colloqui con i Cantoni, le città e i Comuni nelle aree di intervento del Progetto territoriale Svizzera (colloqui nelle aree di intervento). Cfr. relativo cap. 4.4.

lunghe distanze sia nella consegna capillare e nell'approvvigionamento e smaltimento.

Per tutte le categorie di impianti incluse nella concezione che consentono un collegamento dei vettori (impianti di carico e scarico, impianti di trasbordo per il TC, piattaforme di trasbordo e infrastrutture portuali per il trasporto di merci su rotaia) occorre anche definire le basi per il raccordo alla rete stradale.

Considerato che le indicazioni della concezione direttamente indirizzate ai Cantoni sono state finora inserite solo sporadicamente nei piani direttori cantonali, nelle disposizioni relative alla concezione di cui all'articolo 4 LTM deve essere nuovamente fatto esplicito riferimento a tale obbligo per i Cantoni.

Maggiore impegno dei Cantoni per il traffico merci nella pianificazione dei trasporti e del territorio

Inoltre, è previsto che nella LTM si precisi come i Cantoni devono adempiere gli obblighi che la stessa sancisce. A tale proposito, i committenti e le ITF si aspettano maggiori sforzi da parte dei Cantoni, in particolare nelle seguenti fattispecie.

- *Siti per impianti di trasbordo per il TC:* nella pianificazione direttrice i Cantoni tengono conto delle capacità di trasbordo supplementari necessarie stabilite nella Concezione del trasporto di merci per ferrovia, valutano i siti adatti a tal fine e li indicano nei piani direttori:
- *Siti per piattaforme di trasbordo multimodali:* i Cantoni valutano i siti adatti sulla base delle indicazioni del Piano settoriale dei trasporti, parte programmatica, e li indicano nei piani direttori tenendo conto delle concretizzazioni nella Concezione del trasporto di merci per ferrovia (non appena disponibili). Per quanto concerne gli agglomerati, deve essere affrontata in modo appropriato la questione dell'attuazione di concetti di logistica urbana. Inoltre, questo tema può essere affrontato nel quadro dei colloqui nelle aree di intervento con i Cantoni, le città e i Comuni previsti nel Piano settoriale dei trasporti, parte programmatica.
- *Collegamento delle zone industriali e commerciali con i binari di raccordo:* secondo il vigente articolo 12 LTM i Cantoni e i Comuni hanno già oggi l'obbligo legale di provvedere mediante misure di pianificazione del territorio affinché, per quanto possibile ed economicamente sostenibile, le zone industriali e commerciali siano collegate attraverso binari di raccordo. Non è chiaro se e come quest'obbligo viene adempiuto dai Cantoni. Per questo motivo, ora si stabilisce che i Cantoni definiscano tali misure nei loro piani direttori; in tal modo le stesse sono vincolanti anche per la pianificazione dell'utilizzazione dei Comuni. Al fine di chiarire la fattibilità e la sostenibilità delle misure, idealmente i Cantoni devono elaborare anche disposizioni destinate a sostenere i Comuni.

Nelle disposizioni finali sulla LTM va inoltre stabilito che i Cantoni dovranno attuare tali punti nei propri piani direttori o in altri strumenti adeguati entro tre anni e assicurarsi in maniera appropriata che i Comuni attuino la pianificazione dell'utilizzazione.

4.1.5 Potenziamento della navigazione sul Reno nell'ambito di catene di trasporto multimodali

Secondo la mozione Herzog 20.3286, occorre verificare la necessità di un sostegno finanziario da parte della Confederazione per l'approntamento delle varie infrastrutture portuali necessarie per il trasporto e il trasbordo delle merci. La questione deve essere analizzata nell'ambito del progetto nel contesto globale del futuro orientamento del traffico merci. L'approvvigionamento di merci attraverso il Reno riveste grande importanza per la Svizzera. Il Reno offre anche la possibilità di proporre soluzioni di trasporto ridondanti rispetto alla strada e alla ferrovia, che sono al tempo stesso convenienti e rispettose dell'ambiente. La Confederazione dovrebbe pertanto mirare a creare le condizioni quadro necessarie per influire sulla disponibilità delle infrastrutture e degli impianti necessari per il trasporto di merci sul Reno e il collegamento con altri vettori di trasporto.

4.1.5.1 Obiettivo della misura: assicurare e rafforzare l'infrastruttura portuale per integrare la navigazione sul Reno nelle catene di trasporto multimodali

L'obiettivo di questa misura è garantire la posizione dei Porti Renani Svizzeri in quanto infrastruttura per il trasporto merci di importanza nazionale, assicurare lo sviluppo coordinato di tali infrastrutture in funzione delle esigenze dei committenti e garantire l'approvvigionamento nazionale in modo sostenibile.

I porti renani devono offrire impianti logistici moderni ed efficienti

Il Consiglio federale ritiene che i porti renani gestiti dall'istituto di diritto pubblico Porti Renani Svizzeri (SRH) debbano essere sviluppati ulteriormente in impianti logistici moderni, efficienti e orientati alle esigenze del mercato. A tal fine, occorre predisporre le capacità necessarie per un trasbordo efficiente e per il necessario deposito (intermedio) delle varie merci. Ciò vale analogamente anche per il trasbordo idrovia-ferrovia nel traffico combinato e convenzionale e per le operazioni di trasbordo tra idrovia e strada.

In tale ottica occorre garantire la disponibilità a lungo termine delle aree attualmente adibite al trasporto, al trasbordo merci e ai servizi logistici nei porti di Basilea-Kleinhüningen (eccetto l'isola Westquai), Birsfelden e Auhafen Muttenz, come già definito negli strumenti federali e cantonali per la pianificazione del territorio. Occorre altresì mantenere a lungo termine le funzionalità delle stazioni portuali dell'attuale Hafenbahn Schweiz AG nei porti di Kleinhüningen e Birsfelden e nell'Auhafen Muttenz nonché modernizzarle in linea con le esigenze del traffico e secondo lo stato della tecnica. Rispetto ad oggi, dovrebbe risulterne anche un trasporto merci su rotaia più moderno ed economico e, di conseguenza, una catena di trasporto «Reno – ferrovia» efficiente.

Gestire lo sviluppo dei porti renani nel quadro della politica dei trasporti solo attraverso una partecipazione non è sufficiente

La Confederazione ha già sancito questi obiettivi nel 2017 in una dichiarazione d'intenti congiunta sullo sviluppo dei Porti Renani Svizzeri insieme all'omonimo istituto, al Cantone di Basilea Città e al Cantone di Basilea Campagna⁵². In questo contesto, la Confederazione ha manifestato l'intenzione di integrare gli impianti portuali di Basilea-Kleinhüningen con un terzo bacino portuale, al fine di collegare la navigazione sul Reno al futuro impianto di trasbordo per il TC Gateway Basilea-Nord, e di partecipare, conformemente alle disposizioni della LTM e dell'OTM, al finanziamento di tale bacino portuale. È previsto che la Confederazione accordi, sulla base del vigente articolo 8 capoverso 6 LTM, mutui rimborsabili condizionatamente per la costruzione del bacino portuale e, al tempo stesso, miri ad acquisire la proprietà delle infrastrutture della SRH.

La Confederazione ha manifestato tale intenzione sulla base delle disposizioni legali applicabili ai sensi della Revisione totale 2016. È evidente, tuttavia, che la Confederazione non può esercitare l'influenza auspicata come formulato sopra mediante una partecipazione di minoranza. Con il presente progetto si intende dunque disciplinare in modo mirato la gestione dello sviluppo dei porti renani nel quadro della politica dei trasporti.

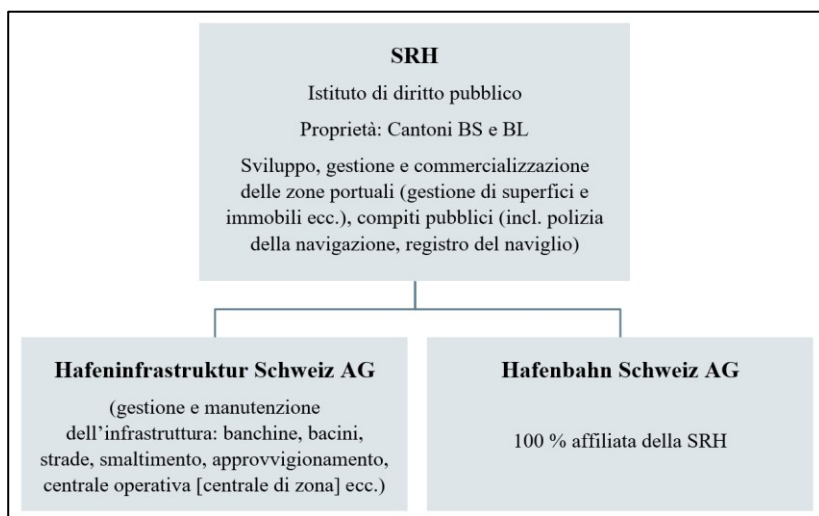
Necessità di adeguare la struttura organizzativa dei Porti Renani Svizzeri

Sul piano della politica dei trasporti, la gestione dello sviluppo riguarda solo il mantenimento e il perfezionamento dell'infrastruttura portuale per il trasporto di merci. Oggi i Porti Renani Svizzeri si occupano anche della gestione e della commercializzazione delle zone portuali nonché svolgono compiti pubblici in base a diverse disposizioni giuridiche; a questo proposito, dal punto di vista della Confederazione non è necessaria una gestione concreta.

Per una regolamentazione trasparente delle competenze, è richiesta dunque un'adeguata separazione sotto il profilo del diritto societario tra l'area dell'infrastruttura portuale (aree di traffico con impianti portuali) da un lato e la gestione immobiliare e i compiti pubblici dall'altro, che dovrebbero rimanere direttamente di competenza della SRH. È prevista la costituzione di una nuova società anonima di proprietà della SRH, che acquisirà l'infrastruttura portuale. Le infrastrutture portuali comprendono in particolare bacini portuali, banchine/berme, strade non pubbliche, installazioni di approvvigionamento e smaltimento, strutture edilizie di utilizzo aziendale (comprese le centrali di zona, le rimesse per le imbarcazioni) e imbarcazioni da lavoro.

Di seguito è riportata una descrizione di questa struttura aziendale con una «Hafeninfrastruktur AG». Le esigenze di gestione della Confederazione sono incentrate sulla «Hafeninfrastruktur Schweiz AG». Le ferrovie portuali sono già oggi gestite e finanziate in base a convenzioni sulle prestazioni ai sensi dell'articolo 51 Lferr.

⁵² Cfr. comunicato stampa del 27.09.2017 La Confederazione, i Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna e la SRH firmano la dichiarazione d'intenti per lo sviluppo dei Porti Renani Svizzeri, disponibile all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa.



La struttura aziendale raffigurata è già delineata nella dichiarazione d'intenti congiunta sullo sviluppo dei Porti Renani Svizzeri. I Cantoni proprietari e la stessa SRH sono favorevoli a tale adeguamento organizzativo. L'intervento dovrebbe essere integrato nell'adeguamento del trattato per i porti renani tra i Cantoni di Basilea Campagna e Basilea Città⁵³, tappa necessaria per la ristrutturazione degli impianti del porto di Basilea-Kleinhüningen (Klybeck e Westquai).

Su tale base, la gestione dei Porti Renani Svizzeri continuerà ad attenersi al principio del proprietario: ciò significa che, da un lato, la SRH è responsabile della gestione delle infrastrutture (tra cui strade, ferrovie portuali, banchine, ormeggi e pontili galleggianti) e, dall'altro, il trasporto, il deposito, il trasbordo e la produzione sono gestiti da titolari del diritto di superficie privati. La SRH si occupa della gestione delle parcelle nell'ambito del diritto di superficie e funge da ente che cede i diritti di superficie per conto dei Cantoni proprietari. I titolari privati compensano la SRH versando canoni del diritto di superficie e tasse sulle merci trasbordate. Bisognerà attenersi anche a questo principio.

⁵³ Staatsvertrag über die Zusammenlegung der Rheinschiffahrtsdirektion Basel und der Rheinhäfen des Kantons Basel-Landschaft zu einer Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit unter dem Namen «Schweizer Rheinhäfen» («Ports Rhénans Suisses», «Swiss Rhine Ports»), disponibile all'indirizzo: www.gesetzessammlung.bs.ch > 955.400.

4.1.5.2 Misura proposta: gestione attraverso una convenzione sulle prestazioni con il gestore dell'infrastruttura portuale sul Reno

Per la gestione dello sviluppo delle infrastrutture portuali per il trasporto merci, quale nuova misura di politica dei trasporti il Consiglio federale prevede una convenzione sulle prestazioni con il gestore dell'infrastruttura portuale del Reno (sotto forma della futura «Hafeninfrastruktur Schweiz AG»).

Stipulando una convenzione sulle prestazioni, la Confederazione può esercitare un'influenza diretta sulle prestazioni di un'infrastruttura portuale. Inoltre, al termine dei periodi di prestazioni è possibile effettuare di volta in volta una valutazione dello sviluppo e delle prestazioni necessarie. In una tale convenzione potrebbero confluire anche aspetti relativi all'approvvigionamento nazionale.

L'entità delle prestazioni e importanti sviluppi infrastrutturali dei porti renani sono definiti nel quadro della convenzione sulle prestazioni

La convenzione sulle prestazioni definisce l'entità delle prestazioni a livello di esercizio e manutenzione, nonché di mantenimento della qualità e di rinnovo dell'infrastruttura portuale. Ordinando le infrastrutture necessarie nell'ambito della convenzione sulle prestazioni, la Confederazione può da un lato influenzare la determinazione delle tasse portuali (sulla base dei quantitativi trasbordati nelle aree portuali, alla stregua di una tassa infrastrutturale come lo sono gli emolumenti per le tracce nel traffico merci su rotaia). Dall'altro lato, la Confederazione influisce in modo diretto sulla preservazione del perimetro portuale e delle sue infrastrutture come base per lo sviluppo di catene di trasporto (decarbonizzate). L'ampliamento del porto passa in secondo piano poiché, fatta eccezione per il nuovo bacino portuale a Basilea-Kleinhüningen, il suo finanziamento è stato ampiamente chiarito e non sono previste ulteriori espansioni.

La Confederazione può così influenzare la portata concreta delle prestazioni senza assumersi direttamente rischi. La periodicità delle convenzioni sulle prestazioni quadriennali consente una gestione flessibile delle prestazioni richieste secondo gli sviluppi del mercato e le mutate esigenze in materia di politica ambientale o di approvvigionamento.

Attraverso indennità d'esercizio è possibile porre incentivi mirati per catene di trasporto interessanti e decarbonizzate

In prima battuta, la questione dell'indennizzo dell'entità convenuta delle prestazioni riveste un ruolo secondario. Se vengono erogate indennità, il gestore dell'infrastruttura portuale ha la possibilità di ridurre le tasse portuali e pertanto aumentare la competitività delle catene di trasporto con trasbordo tra idrovia e altri vettori di trasporto. Dall'altro lato, è possibile prevedere nel medio termine investimenti rilevanti per l'ammodernamento e il rinnovo dell'infrastruttura portuale. Ciò riguarda anche investimenti in catene di trasporto decarbonizzate (p. es. stazioni di ricarica o infrastrutture di rifornimento di idrogeno o altre fonti di energia rinnovabili, ristrutturazioni edilizie ecc.). Un eventuale finanziamento tramite tasse portuali richiederebbe

un aumento delle stesse, che potrebbe essere evitato attraverso l'erogazione di indennità.

Dalle prime stime dei Porti Renani Svizzeri risulta che le indennità potrebbero ammontare a circa 5 milioni di franchi all'anno.

Uno scenario di riferimento per gli impianti portuali quale elemento fondamentale della convenzione sulle prestazioni

Un elemento fondamentale della convenzione sulle prestazioni è la definizione di uno scenario di riferimento per lo sviluppo degli impianti portuali. La pianificazione del territorio all'interno e in prossimità dei porti ha la massima priorità per il futuro sviluppo degli impianti portuali e dell'industria che vi è insediata. Proprio per evitare che lo sviluppo dei porti venga limitato o impedito da altri sviluppi territoriali, occorre definire uno scenario di riferimento per gli impianti portuali. Quest'ultimo è volto a fornire il quadro per la futura definizione delle superfici da mantenere libere. In questo contesto deve essere chiarita anche la questione dell'entità delle prestazioni di mantenimento dei terreni messi a disposizione dai Cantoni d'ubicazione.

In linea di principio, è necessario mantenere tutte le funzionalità disponibili nell'infrastruttura portuale, sia lato fiume sia lato terra. Per quanto riguarda il traffico merci su rotaia, il raggruppamento e la formazione dei treni dovrebbero essere almeno conformi agli standard svizzeri attualmente in vigore (lunghezza dei treni, carico dell'asse, sagoma di spazio libero, prescrizioni d'esercizio svizzere ecc.). Analogamente, le qualità di servizio dei binari di carico sulle banchine devono essere mantenute almeno al livello attuale o rese più efficienti.

Con il messaggio al Parlamento non viene ancora presentata alcuna convenzione sulle prestazioni

Il presente messaggio non richiede un decreto per il finanziamento di strutture portuali. Prima di concludere la prima convenzione sulle prestazioni con il gestore dell'infrastruttura portuale sono previsti i seguenti passaggi:

- *Chiarimento dei contenuti del trattato per i porti renani dei Cantoni proprietari*: lo strumento di una convenzione sulle prestazioni tra il gestore dell'infrastruttura portuale e la Confederazione è accolto con favore dagli attuali proprietari dei porti renani e dalla SRH. I Cantoni, tuttavia, rinunciano a una gestione mediante convenzione sulle prestazioni. In occasione della revisione del trattato tra i Cantoni si dovrà stabilire che le disposizioni / il controllo del gestore dell'infrastruttura portuale spettino alla SRH in quanto società madre, che a sua volta si orienterà agli obiettivi definiti dai proprietari. Ciò consentirà ai Cantoni di far confluire i propri interessi nella determinazione dell'entità delle prestazioni e nella formulazione dell'offerta da parte del gestore dell'infrastruttura portuale. A tal fine è necessario chiarire i contenuti del futuro trattato tra i Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna e la SRH.
- *Mandato di elaborazione e negoziazione della bozza di una convenzione sulle prestazioni all'UFT*: la convenzione sulle prestazioni con il gestore dell'infrastruttura portuale è uno strumento da integrare nella LTM a titolo di disposizione potestativa. Con l'entrata in vigore della base legale l'UFT avvierà i

lavori per negoziare con il gestore dell'infrastruttura portuale la bozza per una prima convenzione sulle prestazioni e per presentare l'eventuale relativo disegno di decreto federale che approva un limite di spesa, presumibilmente per un periodo a partire dal 2029.

Possibilità di convertire i mutui rimborsabili condizionatamente in una partecipazione federale nella società del gestore dell'infrastruttura portuale

In virtù dei decreti sulla Revisione totale 2016, la Confederazione fornisce il suo contributo ai Porti Renani Svizzeri per la costruzione di un nuovo bacino portuale a Basilea-Kleinhüningen a titolo di mutuo senza interessi rimborsabile condizionatamente. L'intenzione originaria era di convertire il mutuo in una quota di capitale proprio della Confederazione al momento della costituzione della «Hafeninfrastruktur AG». In tal modo questa partecipazione auspicata è altresì conforme alla procedura sancita nella dichiarazione d'intenti congiunta, che ha costituito anche la base per la raccomandazione del Governo del Cantone di Basilea Città sull'approvazione della quota del Cantone nel finanziamento del nuovo bacino portuale⁵⁴. Il Consiglio federale propone di inserire nella LTM una formulazione che consenta alla Confederazione, a titolo di disposizione potestativa, di convertire in capitale proprio i mutui federali rimborsabili condizionatamente, fatte salve le decisioni necessarie a tal fine secondo il diritto della società anonima adottate dal gestore dell'infrastruttura portuale.

4.1.6 Incentivi per l'impiego di propulsioni decarbonizzate nel traffico merci ferroviario e nella navigazione mercantile

4.1.6.1 Obiettivo della misura: accelerare la diffusione di sistemi di propulsione decarbonizzati nel traffico merci su rotaia e nella navigazione mercantile

Nella motivazione della mozione Herzog 20.3286, gli incentivi finanziari per l'utilizzo di sistemi di propulsione decarbonizzati sono indicati come un elemento per il promovimento futuro del trasporto di merci sul Reno. Nella mozione Dittli 20.3222, questi incentivi non vengono citati esplicitamente per il traffico merci su rotaia, ma è possibile concludere per analogia che con l'uso di veicoli ibridi a batteria elettrica, anche la consegna locale del traffico merci su rotaia potrà avvenire a impatto zero sul bilancio di CO₂.

Garantire una produzione decarbonizzata della navigazione mercantile e del traffico merci su rotaia

In linea con gli obiettivi dei mandati parlamentari, l'obiettivo di questa misura consiste nell'accelerare mediante incentivi finanziari la diffusione di sistemi di propulsione

⁵⁴ Raccomandazione del Governo di Basilea «Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Hafenbeckens 3 sowie Ausgabenbewilligung für die Weiterentwicklung der Hafenbahn in Kleinhüningen (Vorprojekt)», disponibile all'indirizzo: grosserrat.bs.ch > 18.1757.01.

«decarbonizzati» nei battelli per il trasporto merci e nelle locomotive di manovra, sia adeguando i battelli o i veicoli esistenti sia dismettendoli anzitempo e acquistandone o noleggiandone di nuovi. Questo approccio deve consentire di sottoporre a importanti riconversioni o di dismettere battelli e veicoli anzitempo, ovvero prima della fine del relativo ciclo di vita.

Attraverso interventi di adeguamento o nuove acquisizioni è possibile migliorare ulteriormente il contributo del traffico merci su rotaia e della navigazione mercantile agli obiettivi della politica ambientale, convertendo la flotta di battelli per il trasporto merci⁵⁵ a sistemi di propulsione a basse emissioni e carburanti alternativi e, nel traffico merci su rotaia, in particolare nel servizio di manovra, impiegando in futuro esclusivamente veicoli a batteria elettrica o ibridi a batteria elettrica.

4.1.6.2 Misura proposta: sostegno finanziario alla conversione mediante contributi della Confederazione

Contributi finanziari per la costruzione e la conversione di veicoli e battelli climaticamente neutri

Si propongono le seguenti misure:

- *per il trasporto di merci su rotaia*: contributi finanziari a sostegno di investimenti in impianti e veicoli, qualora questi consentano una riduzione significativa delle emissioni di gas serra nell'erogazione delle prestazioni di trasporto;
- *per la navigazione mercantile*: contributi finanziari alla costruzione di battelli a basse emissioni di gas serra o battelli impiegabili in acque basse nonché alla conversione e al rinnovo di battelli a propulsione decarbonizzata.

Deve essere creata la base legale affinché i contributi possano essere erogati a fondo perso. Il loro importo dovrà rifarsi orientativamente ai costi di conversione o, nel caso di nuovi acquisti, ai costi supplementari dell'investimento per veicoli o battelli con sistemi di propulsione a basse emissioni di gas serra rispetto ai costi dell'investimento per veicoli o battelli convenzionali. Il versamento dei contributi può altresì effettuarsi sulla base di importi forfettari e indipendentemente dai costi effettivi. Il sostegno finanziario deve comprendere un contributo di co-finanziamento determinante.

Applicazione nei settori del traffico merci ferroviario e della navigazione mercantile

A causa delle incertezze relative allo sviluppo e alla standardizzazione dei futuri sistemi di propulsione decarbonizzati nell'ambito sia della navigazione sia dei veicoli ferroviari a batteria elettrica, il presente progetto intende unicamente presentare le basi legali necessarie, ma non ancora un decreto di stanziamento. Non appena le tecnologie

⁵⁵ Per la classificazione come «battello per il trasporto merci» si rimanda all'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza dell'8 novembre 1978 sulla navigazione interna (ONI; RS 747.201.1).

di propulsione saranno pronte per il mercato, sarà possibile richiedere un credito d'impegno. L'eventuale finanziamento di esercizi pilota e di prova avverrà attraverso crediti a preventivo specifici da richiedere. Per la navigazione sul Reno la richiesta delle necessarie basi legali si rende necessaria anche per tenere fede agli impegni assunti dalla Svizzera per una navigazione decarbonizzata.

Quantitativi per la conversione

La conversione a propulsioni alternative a basse emissioni di gas serra nella navigazione interna interessa circa 300 battelli per il trasporto di merci registrati sui laghi svizzeri e sul Reno in Svizzera. Nel traffico merci ferroviario si tratta di circa 90 veicoli impiegati dalle imprese di trasporto merci, soprattutto nel servizio di manovra.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

La Confederazione assume nuovi compiti per l'ammodernamento del traffico merci su rotaia, lo sviluppo di un'offerta di rete e il rafforzamento della navigazione sul Reno

Con le misure proposte, alla Confederazione vengono assegnati nuovi compiti:

- Al fine di modernizzare e automatizzare la produzione nel traffico merci su rotaia, la Confederazione finanzia la migrazione verso il DAC, assicurando così un processo di transizione ordinato.
- Con la conclusione di una convenzione sulle prestazioni con gli operatori del TCCI nel traffico merci su rotaia, la Confederazione garantisce la modernizzazione e l'ulteriore sviluppo delle offerte nel traffico merci su rotaia. In questo contesto, finanzia gli investimenti ed eroga indennità finché non sarà possibile fornire un'offerta che copra i costi. La misura è limitata a otto anni (con competenza del Consiglio federale di prorogarla una volta).
- Con la conclusione di una convenzione sulle prestazioni con il gestore dell'infrastruttura portuale, la Confederazione garantisce il mantenimento e il rafforzamento delle infrastrutture portuali e una migliore integrazione della navigazione sul Reno nella politica nazionale del trasporto merci.

Tutte le altre misure e gli adeguamenti non costituiscono nuove misure, bensì proseguono, modificano o ampliano compiti o strumenti di incentivazione già esistenti.

Per assumere questi nuovi compiti sono necessarie risorse aggiuntive per l'UFT, responsabile della loro attuazione (cfr. n. 6.1.2).

4.3 Attuazione

Le misure e gli strumenti per l'ulteriore sviluppo delle condizioni quadro per il trasporto merci svizzero richiedono adeguamenti a livello di legge. Le varie modifiche alla LTM rendono necessarie alcune modifiche a livello di ordinanza. Si tratta in particolare della precisazione delle varie misure di promovimento finanziario. Al numero

Legge	Ambito	Vigente	Contenuto nuovo o modificato
	Art. 3 Obiettivi e principio	<i>Art. 2</i>	Inclusione di un riferimento alla politica climatica; inclusione di ulteriori ambiti normativi ed eccezioni all'autonomia finanziaria ecc.
	Art. 4 Concessione del trasporto di merci	<i>Art. 3</i>	Integrazioni e precisazioni puntuali
	Art. 5 Direttive comuni per il trasporto di merci per ferrovia	<i>Art. 3a</i>	Aggiunta del TCCI
	Art. 6 Espropriazione	<i>Art. 4</i>	Adattamento della terminologia
	Art. 7 Trasporto di merci pericolose	<i>Art. 5</i>	Integrazione della considerazione di norme internazionali nonché adattamento della terminologia
	Art. 8 Trasporti nell'ambito della Rete integrata Svizzera per la sicurezza	<i>Art. 6</i>	Adattamento della terminologia
	Art. 9 Responsabilità extracontrattuale	<i>Art. 7</i>	invariato
	Sezione 2: Promovimento finanziario		
	Art. 10 Contributi d'investimento per impianti di trasbordo e di carico	<i>Art. 8</i>	Estensione della computabilità di parti d'impianto; inclusione di importi forfettari per parti d'impianto, possibilità di convenzioni tra l'UFT e i gestori degli impianti; precisazione del campo d'applicazione dell'accesso non discriminatorio; contributi d'investimento per impianti portuali ora all'articolo 11; adattamento della terminologia
	Art. 11 Promovimento dell'infrastruttura portuale per il trasporto di merci sul Reno	—	Nuovo contenuto: possibilità di promovimento finanziario con lo strumento della convenzione sulle prestazioni
	Art. 12 Indennità per i costi non coperti dell'offerta ordinata del trasporto di merci per ferrovia	<i>Art. 9</i>	Soppressione del promovimento di nuove offerte; precisazioni
	Art. 13 Promovimento del TCCI	—	Nuovo contenuto: possibilità di promovimento finanziario del TCCI con lo strumento della convenzione sulle prestazioni
	Art. 14 Contributi di trasbordo e di carico	—	Nuovo contenuto: possibilità di accordare contributi forfettari per carro
	Art. 15 Contributi d'investimento per innovazioni tecniche	<i>Art. 10</i>	Aggiunta di importi forfettari per l'introduzione del DAC; aggiunta della possibilità di promuovere innovazioni tecniche per il trasporto di merci per idrovia; adattamento della terminologia
	Art. 16 Contributi d'investimento per veicoli rispettosi del clima	—	Nuovo contenuto: possibilità di promovimento finanziario

Legge	Ambito	Vigente	Contenuto nuovo o modificato
Sezione 3: Costruzione ed esercizio di binari di raccordo			
	Art. 17 Allacciamento	<i>Art. 12</i>	Aggiunta della definizione di misure nei piani direttori
	Art. 18 Licenza di costruzione e autorizzazione d'esercizio	<i>Art. 13</i>	Adattamento redazionale
	Art. 19 Disposizioni del diritto ferroviario e prescrizioni d'esercizio	<i>Art. 14</i>	invariato
	Art. 20 Obbligo di concedere il raccordo	<i>Art. 15</i>	invariato
	Art. 21 Rapporti di proprietà	<i>Art. 16</i>	Precisazione sulla proprietà dei dispositivi di raccordo
	Art. 22 Disposizioni contrattuali	<i>Art. 17</i>	invariato
	Art. 23 Costi	<i>Art. 18</i>	Adattamento redazionale
	Art. 24 Obblighi reciproci fra raccordati	<i>Art. 19</i>	Adattamento redazionale
Sezione 4: Costruzione e modifica di impianti di trasbordo TC			
	Art. 25	<i>Art. 11</i>	Spostato da articolo 11; chiarimento della procedura di costruzione di impianti di trasbordo per il TC; precisazione dei compiti della Confederazione e dei Cantoni in materia di pianificazione del territorio invariato
Sezione 5: Contratto d'utilizzazione di veicoli e contratto di trasporto			
	Art. 26 Contratto d'utilizzazione di veicoli	<i>Art. 20</i>	Adattamento redazionale
	Art. 27 Contratto di trasporto	<i>Art. 21</i>	Adattamento redazionale
Sezione 6: Vigilanza, tutela giurisdizionale e disposizioni penali			
	Art. 28 Vigilanza sui binari di raccordo	<i>Art. 22</i>	invariato
	Art. 29 Controversie relative alle convenzioni sulle prestazioni	—	Nuovo contenuto: chiarimento delle competenze nelle controversie relative alle convenzioni sulle prestazioni secondo gli articoli 11 e 13

Legge	Ambito	Vigente	Contenuto nuovo o modificato
	Art. 30 Altre controversie	Art. 23	Adattamento redazionale
	Art. 31 Disposizioni penali	Art. 24	Adattamento redazionale
	Sezione 7: Disposizioni finali		
	Art. 32 Esecuzione	Art. 25	Nuovo capoverso sull’attuazione delle misure di pianificazione del territorio
	Art. 33 Abrogazione e modifica di altri atti normativi	Art. 26	Invariato
	Art. 34 Valutazione		Nuovo contenuto: verifica dell’efficacia del promovimento del TCCI ai fini della valutazione della proroga dello stesso
	Art. 35 Referendum, entrata in vigore e durata di validità	Art. 28	La limitazione temporale dell’articolo 9 è abrogata e al capoverso 3 è inserita la limitazione temporale del l’articolo 13.
LTTP	Art. 4 Eccezioni ed esenzioni	–	Cpv. 3: soppressione del rimborso della TTPCP nel TCNA
LUMin	Art. 18	–	Adattamenti redazionali Applicabilità modificata della LTM
Lferr	Art. 9c Prezzo di traccia	–	Nuovo capoverso sulla determinazione dei prezzi di traccia per manovre nel traffico merci per ferrovia
	Art. 40a ^{ter} Compiti	–	Precisazione dei compiti della ComFerr
	Art. 48a Obiettivi	–	<i>Concerne soltanto il testo francese</i>
	Art. 48e Progettazione ed esecuzione delle misure	–	<i>Concerne soltanto il testo francese</i>
	Art. 49 Principi	–	Correzione del rimando
	Art. 62 Estensione dell’infrastruttura	–	Precisazione della definizione dell’estensione dell’infrastruttura ferroviaria; adattamento redazionale; adattamento della terminologia che concerne soltanto il testo tedesco

5.2 Legge sul trasporto di merci

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

L’oggetto della legge viene precisato e ampliato. Mentre finora la legge si focalizzava sul trasporto di merci per ferrovia, al capoverso 1 si precisa ora che la legge non riguarda solo quest’ultimo, ma anche il trasporto di merci per idrovia e con impianti a fune. Anziché menzionare gli impianti di trasbordo per il TC e i binari di raccordo, è introdotto il termine collettivo «impianti di trasbordo e di carico», che viene definito

all'articolo 2. Si tratta di un punto importante nell'ottica del maggiore sviluppo delle piattaforme di trasbordo multimodali e della semplificazione, in particolare dal punto di vista finanziario, dell'accesso al trasporto su rotaia per i committenti e le imprese logistiche. All'attuale enumerazione che comprende la costruzione e l'esercizio viene aggiunta la modifica di questi impianti per poter operare così una distinzione tra la nuova costruzione e gli interventi di adeguamento o modifica.

Art. 2 Definizioni

Per la definizione e il chiarimento dei termini viene introdotto un articolo apposito. I termini «traffico a carro completo isolato», «traffico combinato», «binari di raccordo», «impianti di trasbordo TC» e «dispositivi di raccordo» sono attualmente definiti all'articolo 2 OTM. In futuro saranno descritti a livello di legge; le definizioni dell'OTM si sono dimostrate sostanzialmente valide e vengono solo precisate. A questo proposito occorre osservare in particolare che il TCCI e il TC non sono nozioni contraddittorie. Nello specifico, i trasporti del TC possono essere effettuati anche nel TCCI. Il termine «impianto di carico e scarico» è attualmente descritto all'articolo 62 capoverso 1 lettera f Lferr sotto la definizione degli impianti di carico pubblici. Anche questo termine viene ora ripreso nella LTM perché bisogna mantenere in futuro le possibilità di promovimento per le installazioni in questi impianti.

Alla *lettera c* si precisa che i binari di raccordo, gli impianti di trasbordo per il TC e gli impianti di carico e scarico saranno raggruppati sotto la definizione di impianti di trasbordo e di carico.

Art. 3 Obiettivi e principio

Questo articolo sulla definizione degli obiettivi essenziali e sul principio per il trasporto merci intende indicare chiaramente nella legge quali sono le aspettative della Confederazione riguardo al trasporto di merci, quali responsabilità intende assumersi e in quale misura.

Gli adeguamenti al *capoverso 1* sono intesi a indicare che il trasporto merci in Svizzera deve essere effettuato in modo sostenibile e, a tal fine, è altresì necessario menzionare esplicitamente e tenere conto dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra e di inquinanti atmosferici. Pertanto, il nuovo articolo della LTM contiene anche un riferimento agli obiettivi di riduzione di cui all'articolo 3 della legge del 23 dicembre 2011⁵⁷ sul CO₂. Inoltre, l'enumerazione degli ambiti per i quali la Confederazione stabilisce le condizioni quadro è integrata con la garanzia di un'infrastruttura portuale efficace per il trasporto di merci sul Reno (*lettera b*). Su questa base la Confederazione può definire misure appropriate in quest'ambito. Di conseguenza, anche l'infrastruttura portuale deve essere soggetta all'accesso non discriminatorio. Anche alla *lettera d* viene introdotto il nuovo termine «impianti di trasbordo e di carico». Alla *lettera e* si precisa che la Confederazione non emana delle prescrizioni per la concessione dell'accesso non discriminatorio ai binari di raccordo.

Il *capoverso 2* enumera le fattispecie in cui, in deroga al principio dell'autonomia finanziaria, la Confederazione può fornire un sostegno finanziario. Essa deve poter continuare a partecipare alle ordinazioni di offerte del traffico merci su rotaia effettuate dai Cantoni. Va da sé che l'autonomia finanziaria qui menzionata non è un requisito imposto alle imprese nel trasporto di merci. Data ora la possibilità di accordare un sostegno finanziario diretto o indiretto alla navigazione sul Reno, anche il trasporto di merci per idrovia è soggetto al principio dell'autonomia finanziaria. In linea con le misure proposte, nell'enumerazione vengono integrati le convenzioni sulle prestazioni per l'erogazione dell'offerta nel TCCI e i relativi contributi finanziari, nonché i contributi forfettari per il carico di merci su ferrovia e il trasbordo di merci tra la ferrovia e altri vettori. La possibilità di promuovere lo sviluppo di nuove offerte viene invece stralciata.

Il *capoverso 3*, ripreso dalla legge vigente, è inteso a garantire che, quale ultima ratio, la Confederazione possa definire requisiti di qualità per il trasporto di merci. Il tutto deve svolgersi in conformità a eventuali norme internazionali.

Art. 4 Concezione del trasporto di merci

La Concezione del trasporto di merci per ferrovia è uno strumento di pianificazione territoriale ed è disciplinata all'articolo 13 della legge del 22 giugno 1979⁵⁸ sulla pianificazione del territorio. Il campo d'applicazione e la portata della concezione devono essere ampliati consentendo anche la definizione delle basi per lo sviluppo dell'infrastruttura portuale per il trasporto merci sul Reno e delle basi per il raccordo dei vari impianti all'infrastruttura stradale. Le rispettive integrazioni e precisazioni sono apportate al *capoverso 2*. Ciò consente di includere nella concezione anche indicazioni sullo sviluppo dei porti renani e sui requisiti per l'allacciamento stradale di determinati impianti.

Il vigente *capoverso 3* disciplina il coordinamento della concezione con lo sviluppo di altri vettori di trasporto terrestre. Ora vi viene aggiunto anche il trasporto merci sotterraneo, in modo che la concezione possa tematizzare anche le interfacce tra i diversi impianti per il trasporto di merci conformemente al *capoverso 2* e gli impianti per il trasporto merci sotterraneo (presumibilmente Cargo sous terrain), in particolare nell'ottica dello sviluppo di piattaforme di trasbordo multimodali. Per ragioni di completezza nella disposizione vengono inseriti anche gli impianti a fune, per quanto ciò dovrebbe essere di poca o nessuna rilevanza a livello di indicazioni nella concezione.

Con il nuovo *capoverso 5* i Cantoni sono esplicitamente tenuti a tener conto nei loro piani direttori delle indicazioni loro destinate nella concezione.

Di conseguenza, anche la rubrica dell'articolo viene modificata in modo che la concezione non si riferisca solo al traffico merci ferroviario, ma includa sempre più anche ambiti comuni a tutti i vettori.

Art. 5 Direttive comuni per il trasporto di merci per ferrovia

Questo articolo, che è stato integrato nella LTM con il progetto «Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria»⁵⁹, viene precisato chiarendo al *capoverso 1* che la Confederazione si aspetta che gli operatori del settore del trasporto di merci per ferrovia elaborino di comune intesa direttive concernenti il raggiungimento degli obiettivi della LTM. Nella lista degli oggetti delle direttive viene integrato lo sviluppo del TCCI. I punti cardine relativi alla tipologia e alla portata del TCCI come offerta di rete, stabiliti sotto forma di indicazioni, costituiscono la base per la presentazione dell'offerta di possibili operatori e per la negoziazione di una convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e chi eroga l'offerta del TCCI.

Art. 6 Espropriazione

L'articolo viene modificato per includere la nozione di impianti di trasbordo e di carico, conformemente alle precisazioni di cui agli articoli 1 e 2, ma per il resto è ripreso senza variazioni dalla vigente LTM.

Art. 7 Trasporto di merci pericolose

Negli ambiti concernenti il trasporto di merci pericolose spetta al Consiglio federale il compito di emanare le necessarie prescrizioni nazionali. Tra queste rientrano l'ordinanza del 31 ottobre 2012⁶⁰ concernente il trasporto di merci pericolose per ferrovia e tramite impianti di trasporto a fune (RSD), l'ordinanza dell'8 novembre 1978⁶¹ sulla navigazione interna (ONI) e l'ordinanza del 31 ottobre 2012⁶² sui mezzi di contenimento per merci pericolose (OMCont), che si rifanno ai requisiti essenziali delle prescrizioni internazionali sulle merci pericolose (regolamenti) quale il Regolamento concernente il trasporto internazionale per ferrovia delle merci pericolose (RID) e l'Accordo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (ADR).

Art. 8 Trasporti nell'ambito della Rete integrata Svizzera per la sicurezza

Nella rubrica e al capoverso 1 viene adeguata la terminologia. In analogia alla legge militare del 3 febbraio 1995⁶³ l'attuale cooperazione nazionale per la sicurezza è sostituita con la Rete integrata Svizzera per la sicurezza.

Art. 9 Responsabilità extracontrattuale

L'articolo 7 della vigente LTM rimane invariato.

⁵⁹ Cfr. oggetto 16.075 Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria all'indirizzo, disponibile all'indirizzo: www.parlament.ch > Curia vista (*inserire il n. dell'oggetto*).

⁶⁰ RS 742.412

⁶¹ RS 747.201.1

⁶² RS 930.111.4

⁶³ RS 510.10

Sezione 2: Promovimento finanziario

Art. 10 Contributi d'investimento per impianti di trasbordo e di carico

Gli adeguamenti del vigente articolo 8 mirano in particolare a semplificare il finanziamento degli impianti di trasbordo e di carico. Conformemente al *capoverso 1*, la Confederazione può accordare contributi d'investimento come aiuti finanziari per gli impianti di trasbordo e di carico anziché, come avviene finora, per gli impianti di trasbordo per il TC e per i binari di raccordo. Ne consegue che possono ricevere contributi d'investimento anche gli impianti e le installazioni di cui all'articolo 62 capoverso 2 lettere g e h Lferr. La normativa vigente impone ai gestori dell'infrastruttura che l'esercizio di gru e di altre apparecchiature di trasbordo negli impianti di carico e scarico e/o negli impianti di trasbordo per il trasporto merci inclusi i binari per gru e di carico sia fatturato integralmente ai beneficiari delle prestazioni (art. 64 Lferr). Di conseguenza il gestore dell'infrastruttura si trova in una posizione di svantaggio rispetto al gestore di un binario di raccordo che offre prestazioni di trasbordo per terzi, perché non riceve nessun promovimento finanziario ai sensi del presente articolo. Questa modifica mira quindi a consentire che per l'infrastruttura di cui all'articolo 62 capoverso 2 lettere g e h Lferr (gru e altre apparecchiature di trasbordo negli impianti di carico e scarico; impianti di trasbordo per il trasporto merci inclusi i binari per gru e di carico) possano essere richiesti contributi d'investimento ai sensi del presente articolo.

Il vigente articolo 8 *capoverso 4* LTM, che stabilisce che per la costruzione e l'ampliamento di impianti di trasbordo TC all'estero la Confederazione possa accordare, oltre a contributi a fondo perso, anche mutui rimborsabili, viene anticipato (*capoverso 2*) e modificato in modo che l'aiuto possa essere erogato solo se l'investimento contribuisce, con grande probabilità, al trasferimento dalla strada alla ferrovia del traffico merci pesante transalpino. In futuro si rinuncerà alla concessione di mutui, considerato che negli ultimi anni nessun progetto ne ha usufruito. In caso di dubbi circa la probabilità che un progetto contribuisca al trasferimento dalla strada alla rotaia è opportuno rinunciare completamente all'aiuto finanziario.

Finora, per i contributi d'investimento della Confederazione sono stati fissati dei limiti massimi sotto forma di percentuale dei costi computabili: il 60 per cento per la maggior parte dei progetti e al massimo l'80 per cento per progetti di importanza nazionale sotto il profilo della politica dei trasporti. Il nuovo *capoverso 3* fissa ora anche un limite minimo per il contributo della Confederazione, pari al 40 per cento. In questo modo aumenta la certezza della pianificazione per tutti i richiedenti, poiché possono partire dal presupposto che riceveranno in ogni caso un contributo pari almeno al 40 per cento dei costi computabili del progetto. Inoltre, questo approccio è in linea con la prassi degli ultimi anni.

Il *capoverso 4* consente di semplificare il calcolo dei costi computabili dei progetti introducendo per gli elementi dell'impianto importi forfettari al posto dei costi effettivamente addebitati al richiedente.

Il *capoverso 5* stabilisce i criteri per la concessione e il calcolo dei contributi. Tali criteri sono impiegati per determinare il contributo definitivo e per calcolare gli importi forfettari di cui al capoverso 4. L'attuale enumerazione dei criteri viene ripresa, modificandone tuttavia l'ordine e integrando il nuovo criterio «sicurezza». Quest'ul-

tima modifica consente il promovimento di misure volte ad aumentare la sicurezza e allo stesso tempo permette alla Confederazione di negare l'aiuto finanziario se non vengono fornite le prove necessarie in materia di sicurezza.

Il *capoverso 6* introduce la possibilità per la Confederazione, rappresentata dall'UFT, di concludere con i gestori degli impianti di trasbordo TC, dei binari di raccordo e delle rispettive installazioni per il trasbordo delle merci convenzioni quadriennali, con cui si conviene l'importo massimo dei contributi per gli investimenti previsti. Va da sé che sono oggetto della convenzione anche il volume degli investimenti e gli obblighi che ne derivano.

Il *capoverso 7* disciplina l'oggetto dell'accesso non discriminatorio agli impianti di trasbordo e di carico, per il quale si opta per una formulazione più semplice. Si chiarisce che l'obbligo di garantire un accesso non discriminatorio si applica solo agli impianti di trasbordo per il TC.

Il *capoverso 8* comprende la norma di delega al Consiglio federale. Ciò riguarda tra l'altro anche la possibilità di differenziare la procedura distinguendo tra progetti con un volume d'investimento totale inferiore e superiore a 5 milioni di franchi e, come descritto al numero 4.1.4.2, di fissare quote di promovimento uniformi per progetti per nuove costruzioni e ampliamenti con un volume inferiore a 5 milioni di franchi.

Finora, la possibilità per la Confederazione di accordare contributi d'investimento per la costruzione di impianti portuali per il trasbordo di merci nel traffico combinato era prevista nell'articolo 8 *capoverso 6* LTM. Questa disposizione viene ora integrata nell'articolo 11.

Art. 11 Promovimento dell'infrastruttura portuale per il trasporto di merci sul Reno

Il nuovo articolo 11 stabilisce a livello di legge la garanzia e il promovimento di un'infrastruttura portuale efficiente per il trasporto di merci sul Reno e la gestione dell'ulteriore sviluppo mediante una convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e il gestore dell'infrastruttura portuale. La formulazione si basa sulle disposizioni relative alle convenzioni sulle prestazioni con i gestori dell'infrastruttura ferroviaria ai sensi dell'articolo 51 Lferr.

Il *capoverso 1* include come disposizione di principio la possibilità per la Confederazione di promuovere finanziariamente le infrastrutture portuali per il trasporto di merci sul Reno.

Il *capoverso 2* prevede la possibilità che, prima di negoziare la convenzione sulle prestazioni, la Confederazione, i Cantoni d'ubicazione e il gestore dell'infrastruttura portuale stabiliscano per contratto l'estensione delle superfici e delle installazioni dell'infrastruttura portuale. In tal modo si mira a garantire la certezza della pianificazione a lungo termine circa l'estensione e il perimetro futuri dell'infrastruttura portuale.

Il *capoverso 3* stabilisce le parti contraenti, l'oggetto e la durata della convenzione sulle prestazioni. La Confederazione, rappresentata dall'UFT, deve poter concludere questa convenzione con il gestore dell'infrastruttura portuale per un periodo di quattro anni. In essa è previamente convenuta l'offerta di prestazioni sulla base delle priorità

in materia di politica dei trasporti della Confederazione e dei piani d'esercizio del gestore dell'infrastruttura portuale.

Il *capoverso 4* stabilisce che il gestore dell'infrastruttura portuale deve concedere un accesso non discriminatorio all'infrastruttura.

Il *capoverso 5* prevede la possibilità per la Confederazione di accordare delle indennità se l'offerta di prestazioni convenuta non può essere fornita coprendone i costi. A tal fine è necessaria una consultazione preliminare con i Cantoni d'ubicazione. L'indennizzo ha lo scopo di mantenere l'infrastruttura portuale in buono stato e nell'estensione convenuta.

Il *capoverso 6* introduce la possibilità di accordare con la convenzione sulle prestazioni anche contributi d'investimento per misure d'adeguamento alle esigenze del traffico e allo stato della tecnica nonché per misure d'attuazione di imperativi della protezione dell'ambiente e del clima. Le misure legate ai contributi d'investimento e i contributi d'investimento stessi devono essere stabiliti esplicitamente nella convenzione.

Il *capoverso 7* corrisponde alla disposizione del vigente articolo 8 capoverso 6, integrata dalla disposizione di cui al vigente articolo 4 capoverso 4 OTM, secondo la quale questi contributi d'investimento per infrastrutture portuali sono accordati sotto forma di mutui senza interessi rimborsabili condizionatamente.

A complemento del capoverso 7, il *capoverso 8* prevede per la Confederazione la possibilità di convertire in capitale proprio i mutui senza interessi rimborsabili condizionatamente, fatte salve le decisioni necessarie a tal fine secondo il diritto della società anonima. La Confederazione può inoltre rinunciare al rimborso dei mutui a titolo di partecipazione alle misure di risanamento finanziario necessarie. Questa disposizione è conforme alle disposizioni sui mutui rimborsabili condizionatamente di cui all'articolo 51b capoverso 3 Lferr.

Art. 12 Indennità per i costi non coperti dell'offerta ordinata del trasporto di merci per ferrovia

La possibilità per la Confederazione di partecipare all'ordinazione di offerte del trasporto di merci su rotaia dei Cantoni rimane invariata: a titolo di modifica redazionale, il termine «aiuto finanziario» viene sostituito dal termine «indennità» e si precisa che l'ordinazione è connessa con l'indennizzo dei costi non coperti. Per una migliore leggibilità, le disposizioni finora contenute in un unico capoverso vengono suddivise in tre capoversi. La limitazione temporale dell'attuale articolo 9 LTM prevista dal vigente articolo 28 capoverso 3 LTM non viene ripresa nel nuovo testo. In futuro la gestione delle uscite per queste indennità dovrà effettuarsi mediante limiti di spesa quadriennali. A tal fine non è tuttavia necessaria una menzione specifica nel testo di legge.

Il vigente articolo 9 *capoverso 2*, che prevede la possibilità di promuovere finanziariamente le nuove offerte del trasporto di merci per ferrovia, non è ripreso.

Art. 13 Promovimento del TCCI

Il nuovo articolo 13 disciplina a livello di legge il promovimento finanziario del TCCI come offerta di rete nel traffico merci su rotaia. Il *capoverso 1* contiene la disposizione di principio secondo la quale il TCCI può essere promosso dalla Confederazione.

Il *capoverso 2* stabilisce che il finanziamento avvenga mediante una convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione, rappresentata dall'UFT, e gli operatori del TCCI. La durata della convenzione è di quattro anni. Sulla base della definizione del TCCI di cui all'articolo 2 vengono descritte le prestazioni che sono oggetto della convenzione: il TCCI comprende prestazioni di trasporto merci sulla rete a scartamento normale o ridotto, che includono in particolare l'invio e il ritiro di carri e gruppi di carri su binari di raccordo e altri impianti del trasporto di merci su rotaia. Nel TCCI vengono fornite prestazioni nel traffico interno, d'importazione e di esportazione. Il trasporto di treni completi da e per i binari di raccordo o altri impianti non è oggetto dell'offerta nel TCCI.

Ai sensi del *capoverso 3*, la convenzione sulle prestazioni ha per oggetto e contenuto le caratteristiche delle prestazioni da fornire nell'offerta di rete e le indennità e i contributi d'investimento previsti a tal fine. Le prestazioni sono coordinate con gli obiettivi in materia di politica dei trasporti della Confederazione e con le direttive comuni sui punti cardine relativi alla tipologia e alla portata dell'offerta di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettera d. Si stabilisce altresì che l'UFT è competente per la procedura di presentazione e valutazione delle offerte.

Il *capoverso 4* descrive lo scopo delle indennità e dei contributi d'investimento da stabilire nelle convenzioni sulle prestazioni. Le indennità servono in particolare a garantire un'offerta stabile per la durata di validità della convenzione e a consentire che la fornitura delle prestazioni convenute copra i costi. I contributi d'investimento sono invece destinati soprattutto a consentire miglioramenti della produttività nella fornitura delle prestazioni, nella pianificazione e nel coordinamento dell'offerta con altri operatori.

Con i *capoversi 5 e 6* si disciplinano aspetti organizzativi e riguardanti il diritto della concorrenza del TCCI come offerta di rete nonché gli obblighi degli operatori. A livello di distribuzione, tutte le prestazioni del TCCI devono essere accessibili per tutti i clienti interessati. Gli operatori devono pertanto prevedere l'accesso non discriminatorio alle loro prestazioni di trasporto. Per quanto riguarda la produzione e la fornitura delle prestazioni, gli operatori devono garantire i provvedimenti organizzativi necessari per evitare un finanziamento trasversale da parte del TCCI come rete a favore dei settori aziendali soggetti alla concorrenza e altre forme di distorsione della concorrenza. Il promovimento finanziario dell'offerta di rete non deve creare alcun vantaggio in altri settori. Pertanto si impone agli operatori interni di fornire le prestazioni agli stessi prezzi e alle stesse condizioni che si applicherebbero se tali prestazioni fossero acquistate sul mercato.

Art. 14 Contributi di trasbordo e di carico

Con il nuovo articolo 14 viene creata la base legale per l'erogazione di contributi di trasbordo e di carico. Conformemente al *capoverso 1* la Confederazione può erogare contributi forfettari per il carico di merci su ferrovia e il trasbordo di merci tra la fer-

rovio e altri vettori di trasporto. I contributi sono accordati, per ogni carro carico trasportato, ai gestori di impianti di trasbordo e di carico.

Per consentire una gestione flessibile, i dettagli (l'importo dei contributi forfettari, un numero minimo e massimo di carri ferroviari per ciascun impianto a cui vengono accordati i contributi ecc.) saranno fissati nelle disposizioni d'esecuzione, come specificato al *capoverso 2*. Le modalità di concessione e di erogazione dei contributi sono stabilite nel quadro delle convenzioni di cui all'articolo 10 *capoverso 6*, concluse dall'UFT con i gestori degli impianti di trasbordo e di carico.

Art. 15 Contributi d'investimento per innovazioni tecniche

L'articolo 15 costituisce la base legale per l'erogazione di contributi per la migrazione al DAC. Nel *capoverso 2* viene stabilito esplicitamente che il promovimento di questa migrazione per i veicoli adibiti al trasporto di merci per ferrovia avviene mediante contributi a fondo perso forfettari nonché che può essere sostenuto il coordinamento dei lavori di adeguamento.

Rispetto al vigente articolo 10 LTM, nel *capoverso 1* del disegno viene aggiunto il trasporto di merci per idrovia. La Confederazione ha così la possibilità di promuovere innovazioni tecniche anche nella navigazione mercantile, in particolare per esercizi pilota o di prova per l'impiego di tecnologie di propulsione alternative.

Con il *capoverso 3* si stabilisce a livello di legge il contributo d'investimento massimo della Confederazione. Attualmente la quota di promovimento del 60 per cento è stabilita nell'articolo 22 *capoverso 2* OTM. Nel disegno si rinuncia invece a fissare un valore minimo per i contributi d'investimento per impianti di cui all'articolo 10, in quanto nel caso di innovazioni tecnologiche l'interesse proprio del richiedente può variare di molto ed essere anche molto elevato.

Il *capoverso 4* statuisce che il Consiglio federale disciplina i dettagli del promovimento, in particolare i presupposti, le modalità, i termini e le procedure per il finanziamento. Di conseguenza, le modalità di migrazione al DAC (graduazione dei contributi, immatricolazione in Svizzera ecc.) sono regolate a livello di ordinanza. Qui rientra anche la possibilità di farsi carico delle uscite per il personale e di quelle subordinate per beni e servizi, sostenute nella gestione della migrazione e nei necessari lavori preliminari in ambito ingegneristico. Tale delega vale anche per la procedura di promovimento finanziario di innovazioni tecniche in generale.

Il *capoverso 5* stabilisce che i contributi d'investimento per innovazioni tecniche sono concessi con un credito d'impegno pluriennale.

Art. 16 Contributi d'investimento per veicoli rispettosi del clima

L'integrazione del nuovo articolo 16 crea la base legale per permettere alla Confederazione di promuovere investimenti in veicoli rispettosi del clima adibiti al trasporto di merci sia per ferrovia sia per idrovia. L'obiettivo del promovimento è una riduzione determinante delle emissioni di gas serra e degli inquinanti atmosferici nell'erogazione delle offerte di trasporto. Con il *capoverso 2* si stabilisce che per il trasporto merci sul Reno si possono concedere anche contributi d'investimento per la costruzione di battelli impiegabili in acque basse.

Il *capoverso 3* comprende la norma di delega al Consiglio federale. A livello di ordinanza devono essere definiti in particolare i presupposti, i termini e le procedure nonché il calcolo dei contributi. Il *capoverso 4* stabilisce che anche i contributi d'investimento per veicoli rispettosi del clima sono concessi con un credito d'impegno pluriennale.

Sezione 3: Costruzione ed esercizio di binari di raccordo

Art. 17 Allacciamento

Rispetto al vigente articolo 12, all'articolo 17 del disegno è stato aggiunto il *capoverso 2* in cui si precisa che i Cantoni devono definire nei loro piani direttori le misure di pianificazione del territorio volte a garantire l'allacciamento delle zone industriali e commerciali tramite binari di raccordo.

Art. 18 Licenza di costruzione e autorizzazione d'esercizio

Rispetto al vigente articolo 13 LTM, al *capoverso 2* dell'articolo 18 del disegno è stata apportata una piccola modifica redazionale, poiché l'abbreviazione UFT per l'Ufficio federale dei trasporti è già stata inserita nel nuovo articolo 8.

Art. 19 Disposizioni del diritto ferroviario e prescrizioni d'esercizio

Il vigente articolo 14 LTM è recepito senza modifiche.

Art. 20 Obbligo di concedere il raccordo

Il vigente articolo 15 LTM è recepito senza modifiche.

Art. 21 Rapporti di proprietà

Con l'integrazione del *capoverso 3* si stabilisce che i dispositivi di raccordo sono in linea di principio di proprietà dei gestori dell'infrastruttura. Sono in ogni caso possibili accordi contrattuali diversi tra il raccordato e il gestore dell'infrastruttura. La precisazione è intesa a eliminare eventuali incertezze giuridiche.

Si considera raccordato chi gestisce di fatto il binario di raccordo. In caso di dubbio, si considera raccordato il proprietario dell'impianto. Se il raccordato non è il proprietario dell'impianto, è tenuto a disciplinare i suoi rapporti con il proprietario in un contratto scritto.

Art. 22 Disposizioni contrattuali

Il vigente articolo 17 LTM è recepito senza modifiche.

Art. 23 Costi

Fatta eccezione per una precisazione linguistica al *capoverso 2*, il vigente articolo 18 LTM è recepito senza modifiche.

Art. 24 Obblighi reciproci fra raccordati

Fatta eccezione per una precisazione linguistica, il vigente articolo 19 LTM è recepito senza modifiche.

Sezione 4: Costruzione e modifica di impianti di trasbordo TC**Art. 25**

Il nuovo articolo 25, contenuto nella nuova (spostata) sezione 4, corrisponde al vigente articolo 11, e comprende varie integrazioni: con il nuovo *capoverso 1* si chiarisce che la costruzione e la modifica di impianti di trasbordo TC e delle rispettive installazioni per il trasbordo delle merci necessitano di una licenza di costruzione secondo il diritto cantonale a meno che non si tratti di impianti di trasbordo per il TC di importanza nazionale. Tale precisazione ha lo scopo di chiarire la procedura da seguire e le competenze.

Il *capoverso 4* impone ai Cantoni di assicurare che nei loro piani direttori si tenga conto del fabbisogno di impianti di trasbordo TC aggiuntivi o da ampliare che risulta dalla concezione.

Sezione 5: Contratto d'utilizzazione di veicoli e contratto di trasporto**Art. 26** Contratto d'utilizzazione di veicoli

Il vigente articolo 20 LTM è recepito senza modifiche.

Art. 27 Contratto di trasporto

Fatta eccezione per una modifica redazionale, il vigente articolo 21 LTM è recepito senza modifiche.

Sezione 6: Vigilanza, tutela giurisdizionale e disposizioni penali**Art. 28** Vigilanza sui binari di raccordo

Il vigente articolo 22 LTM è recepito senza modifiche.

Art. 29 Controversie relative alle convenzioni sulle prestazioni

Con il nuovo strumento delle convenzioni sulle prestazioni di cui agli articoli 11 e 13 si rende necessaria una procedura di risoluzione delle controversie. Il nuovo articolo 29 è formulato basandosi sull'articolo 51a Lferr e stabilisce che il DATEC decide in merito a eventuali controversie e che le sue decisioni possono essere impugnate mediante ricorso.

Art. 30 Altre controversie

L'introduzione dell'articolo 29 comporta l'adeguamento della rubrica dell'articolo 30. Al *capoverso 3* vengono integrati gli altri articoli che riguardano un promovimento

finanziario. Al *capoverso 4* si introduce una modifica redazionale in seguito alla ride-nominazione della Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria in ComFerr.

Art. 31 Disposizioni penali

Fatta eccezione per una modifica redazionale, il vigente articolo 24 LTM è recepito senza modifiche.

Sezione 7: Disposizioni finali

Art. 32 Esecuzione

I *capoversi 1 e 2* del vigente articolo 25 LTM sono recepiti senza modifiche. Nel nuovo *capoverso 3* si stabilisce che i Cantoni devono attuare entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge i compiti che spettano loro in virtù degli articoli 4 e 25 capoverso 4, concernenti la considerazione della concezione per il trasporto merci e le misure di pianificazione del territorio di cui all'articolo 17*e* che entro lo stesso termine devono assicurarne l'attuazione nella pianificazione dell'utilizzazione dei Comuni. L'obiettivo è ottenere una convergenza quanto più rapida possibile degli aspetti di pianificazione del territorio per l'ulteriore sviluppo del trasporto merci a tutti i livelli istituzionali.

Art. 33 Abrogazione e modifica di altri atti normativi

Il vigente articolo 26 LTM è recepito senza modifiche.

Art. 34 Valutazione

Il raggiungimento dell'obiettivo di promovimento del TCCI di cui all'articolo 13 dovrà essere valutato sei anni dopo l'entrata in vigore della presente legge. A tal fine l'UFT condurrà una valutazione ed entro un anno presenterà al Consiglio federale il rispettivo rapporto, che sarà quindi disponibile sette anni dopo l'entrata in vigore della presente legge. Sulla scorta di tale valutazione il Collegio governativo potrà decidere se prolungare la validità dell'articolo 13 di ulteriori quattro anni, portandola a 12 complessivi. La base per il prolungamento è disciplinata all'articolo 35 capoverso 3.

Art. 35 Referendum, entrata in vigore e durata di validità

La limitazione temporale di cui al vigente articolo 9 capoverso 3 LTM non viene ripresa nel presente disegno. In questo modo la Confederazione conserva la possibilità di partecipare all'ordinazione di offerte del trasporto di merci dei Cantoni. Rispetto al diritto vigente si introduce una limitazione temporale dell'articolo 13 del disegno, che avrà effetto per otto anni a decorrere dall'entrata in vigore della disposizione. Il Consiglio federale può prolungare la validità di quattro anni se ne emerge la necessità dalla valutazione di cui all'articolo 34.

5.3 Legge sul traffico pesante (LTTP)

Art. 4 Eccezioni ed esenzioni

L'articolo 4 capoverso 3 LTTP stabilisce che i tragitti effettuati nel traffico combinato non accompagnato danno diritto a una restituzione forfettaria, che ora deve essere sostituita dai contributi di trasbordo e di carico di cui all'articolo 14 LTM. Il capoverso 3 è pertanto abrogato.

5.4 Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin)

Art. 18

L'articolo 18 *capoverso 1* LUMin definisce come tipologia di utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata la possibilità di accordare contributi per i costi di costruzione, di ampliamento e di rinnovo di binari di raccordo e impianti di trasbordo per il traffico combinato. Qui i termini *binari di raccordo e impianti di trasbordo per il traffico combinato* vengono sostituiti per coerenza con il disegno di nuova LTM con *impianti di trasbordo e di carico*. Al *capoverso 4* l'applicabilità della LTM viene adeguata ai nuovi articoli proposti.

5.5 Legge sulle ferrovie (Lferr)

Contestualmente alla revisione totale della LTM vengono proposte piccole modifiche alla Lferr che hanno un nesso diretto con quelle apportate alla LTM.

Art. 9c Prezzo di traccia

L'articolo 9c sancisce il quadro legale per stabilire i prezzi di traccia come compenso per l'utilizzazione dell'infrastruttura ferroviaria. Per la definizione del livello dei prezzi di traccia è fondamentale l'obbligo di coprire i costi marginali, principio che in linea di massima dovrà continuare ad applicarsi. L'articolo 9c Lferr è tuttavia determinante anche per prestazioni supplementari dei gestori dell'infrastruttura per l'esercizio di manovra nel traffico merci. Per rendere più interessanti e convenienti i prezzi di tali prestazioni, generalmente imprescindibili per la produzione nel traffico merci ferroviario, il nuovo capoverso 3^{bis} sancisce che per le prestazioni di manovra nel traffico merci su rotaia può essere stabilito un prezzo inferiore ai costi marginali. La determinazione dei prezzi per queste prestazioni è trasferita all'UFT.

Art. 40a^{ter} Compiti

L'articolo 40a^{ter} tratta i compiti della ComFerr. Al capoverso 1 lettera d, conformemente alle modifiche apportate alla LTM, è necessaria l'integrazione sull'accesso all'infrastruttura portuale per il trasporto di merci sul Reno, poiché l'accesso per terzi

vale anche per questi elementi d'impianto e, di conseguenza, la ComFerr è responsabile anche in caso di controversie in materia.

Art. 48a Obiettivi

La modifica concerne soltanto il testo francese.

Art. 48e Progettazione ed esecuzione delle misure

La modifica concerne soltanto il testo francese.

Art. 49 Principi

Nel vigente capoverso 1 il rimando all'articolo 9b è errato e viene corretto inserendo il rimando all'art. 9c.

Art. 62 Estensione dell'infrastruttura

L'articolo 62 definisce l'estensione dell'infrastruttura. Al capoverso 1 lettera f, per la descrizione degli impianti di carico e scarico o degli impianti di carico pubblici viene stralciata la specificazione «in cui le merci possono essere trasbordate autonomamente e indipendentemente». Ciò consente al gestore dell'infrastruttura di offrire anche impianti di carico e scarico serviti. Questa modifica è la *conditio sine qua non* affinché gli impianti di carico e scarico assumano in futuro anche le funzioni di piattaforme di trasbordo multimodali o sia possibile un ulteriore sviluppo senza la necessità di separare questi impianti dall'infrastruttura. L'accesso all'impianto di carico e scarico in quanto tale rimane possibile nel quadro dell'accesso alla rete. Alcuni servizi su questi impianti possono essere erogati dall'infrastruttura sotto forma di prestazioni di servizio ai sensi dell'articolo 23 OARF. Conformemente alle modifiche apportate al vigente articolo 8 LTM, il gestore dell'infrastruttura potrà ricevere dei contributi anche per le installazioni impiegate per il trasbordo delle merci. La modifica del capoverso 2 lettera g concerne soltanto il testo tedesco.

5.6 Decreto federale che stanziava un credito d'impegno per l'introduzione dell'accoppiamento automatico digitale nel trasporto di merci per ferrovia

Art. 1

Con questo decreto federale, il Consiglio federale richiede lo stanziamento di un credito d'impegno per il finanziamento dell'introduzione del DAC nel trasporto di merci per ferrovia. Secondo il *capoverso 1* sono richiesti 180 milioni di franchi. La migrazione è prevista dal 2027 al 2032. I contributi sono erogati conformemente al nuovo articolo 15 capoverso 2 LTM con contributi a fondo perso forfettari per veicolo, secondo la procedura di cui al numero 4.1.2.2. Qualora per mancanza di decisioni a livello europeo si dovesse rinviare il periodo d'introduzione e di promovimento finanziario, si sottoporrà al Parlamento un relativo adattamento del decreto federale nel quadro del processo di preventivo annuale.

Al capoverso 2 si stabilisce che per l'introduzione del DAC nel trasporto merci dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2032 il DATEC può finanziare, a carico del credito d'impegno, le uscite e gli acquisti necessari a soddisfare le esigenze organizzative della migrazione per un totale di 20 milioni di franchi (livello dei prezzi 2022). Ciò consente di gestire la migrazione in modo centralizzato e adeguato e di anticipare nonché finanziare diversi lavori di ingegneria preliminari alla migrazione.

Art. 2

Le stime del rincaro alla base dell'ammontare del credito d'impegno sono riportate nel decreto federale (art. 2) e si basano sullo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo del dicembre 2022. I crediti a preventivo annuali vengono di volta in volta adeguati alle ipotesi di rincaro.

Art. 3

I decreti di stanziamento sono decreti federali semplici e come tali non sottostanno a referendum.

5.7 Decreto federale che stanzia un credito d'impegno per il finanziamento dell'ammodernamento e del mantenimento del traffico a carro completo isolato su ferrovia

Art. 1

Con questo decreto federale, il Consiglio federale richiede per gli anni 2026–2029 lo stanziamento di un credito d'impegno per l'ammodernamento e il mantenimento di un'offerta di rete nel trasporto di merci per ferrovia. La base è costituita dalla convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e gli operatori nel TCCI di cui al nuovo articolo 13 LTM. Per il finanziamento vengono preventivati 260 milioni di franchi, consistenti in contributi d'investimento destinati a misure di ammodernamento dell'offerta e della produzione della rete e indennità d'esercizio per il mantenimento dell'offerta convenuta.

Art. 2

Le stime del rincaro alla base dell'ammontare del credito d'impegno sono riportate nel decreto federale e si basano sullo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo del dicembre 2022. I crediti a preventivo annuali vengono di volta in volta adeguati alle ipotesi di rincaro.

Art. 3

I decreti di stanziamento sono decreti federali semplici e come tali non sottostanno a referendum.

**5.8 Decreto federale che approva un limite di spesa
per l'indennità dell'offerta ordinata del trasporto
di merci per ferrovia**

Art. 1

Con questo decreto federale, il Consiglio federale richiede per gli anni 2026–2029 un limite di spesa per l'indennità dei costi non coperti dell'offerta ordinata del trasporto di merci su rotaia. La base è costituita dal nuovo articolo 12 LTM, in virtù del quale la Confederazione può partecipare all'ordinazione e all'indennizzo dei costi non coperti di offerte nel trasporto merci ordinate da un Cantone. Per il quadriennio sono richiesti 40 milioni di franchi.

Art. 2

Le stime del rincaro alla base dell'ammontare del limite di spesa sono riportate nel decreto federale e si basano sullo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo del dicembre 2022. I crediti a preventivo annuali vengono di volta in volta adeguati alle ipotesi di rincaro.

Art. 3

I decreti di stanziamento sono decreti federali semplici e come tali non sottostanno a referendum.

6 Ripercussioni
6.1 Ripercussioni per la Confederazione
6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Diverse misure comportano uscite supplementari per la Confederazione; la stima dei relativi importi è indicata nella descrizione delle singole misure. Attualmente, si prevedono le seguenti uscite aggiuntive a favore del traffico merci su rotaia (dati in mio. fr.):

Tabella 5

Misura	all'anno*	Credito
Contributi d'investimento a fondo perso per la migrazione al DAC	30	180 <i>per 6 anni</i>
Contributi d'investimento e indennità per l'ammodernamento e il mantenimento del TCCI	65	260 <i>per 4 anni</i>
Contributi di trasbordo e di carico	50	50 <i>all'anno</i>

Misura	all'anno*	Credito
Indennità dei costi non coperti dell'offerta ordinata del trasporto di merci su rotaia	10	40 per 4 anni
Totale all'anno*	155	

* *Dati per anno: questi dati sono utili al confronto, ma non consentono di tirare conclusioni sulla simultaneità del carico sul bilancio federale. Per quanto concerne gli importi destinati a indennizzare i costi non coperti dell'offerta ordinata del trasporto di merci per ferrovia, l'aumento rispetto a oggi è di 4 milioni di franchi l'anno.*

Le uscite supplementari per la Confederazione correlate al presente progetto sono interamente compensate e non graveranno sulle finanze della Confederazione (dati in mio. fr.):

Tabella 6

Misure di compensazione	all'anno
Prodotto netto TTPCP risultante dalla soppressione del rimborso forfettario per tragitti nel traffico combinato	-25
Assegnazione della quota della Confederazione sul prodotto netto della TTPCP nel FIF	da -100 a -130 ca.

La soppressione del rimborso forfettario della TTPCP per tragitti effettuati sul percorso iniziale e finale nel TC consente introiti supplementari nella TTPCP pari a circa 25 milioni di franchi l'anno. Il restante carico supplementare è interamente compensato mediante una riduzione del conferimento nel FIF della quota federale sul prodotto netto della TTPCP, non appena si presentano le rispettive uscite. Tali mezzi non confluiscono quindi più nel FIF bensì nelle finanze della Confederazione. Ciò appare giustificato dal fatto che in questo modo le entrate dal traffico merci stradale restano nel segmento del traffico merci e contribuiscono a potenziarlo. Nell'ottica odierna non sussiste inoltre alcun pericolo che i minori conferimenti di mezzi TTPCP al FIF causino ritardi sui progetti di ampliamento o mettano a rischio il mantenimento della qualità e l'esercizio dell'infrastruttura, poiché i mezzi restanti sono sufficienti. Le misure di promovimento esistenti (finanziamento di binari di raccordo e di impianti di transbordo per il TC) per l'importo dei crediti a preventivo restano in essere.

6.1.2 **Ripercussioni sull'effettivo del personale**

I compiti aggiuntivi della Confederazione nel settore del traffico merci, un'adeguata rappresentanza degli interessi di questo settore nei dossier di politica dei trasporti e ambientale della Confederazione e il crescente bisogno di coordinamento producono un onere supplementare di personale. Oggi l'Amministrazione federale ha a disposizione poche risorse per gestire le questioni inerenti al traffico merci, di conseguenza in molti dossier la tematica del traffico merci non viene tenuta in debita considerazione. Solo ricorrendo a risorse aggiuntive si potrà prestare la necessaria attenzione alle questioni del traffico merci all'interno dell'Amministrazione federale, nei confronti dei Cantoni e nello scambio con i diversi attori del settore.

Per il presente progetto emerge un fabbisogno di sette nuovi posti per l'UFT da impiegare nei seguenti settori e compiti:

- Assistenza ai processi associati alle misure di promovimento nuove e aggiornate nel settore del traffico merci su rotaia: promovimento finanziario per l'automazione / la migrazione al DAC, convenzione sulle prestazioni con il fornitore di rete e con l'infrastruttura portuale, assicurando le supplenze e la separazione delle funzioni nei processi: 3 ETP.
- Assistenza al processo associato al promovimento finanziario della navigazione mercantile (sistemi di propulsione climaticamente neutri, battelli impiegabili in acque basse): finanziamento della conversione dei battelli per il trasporto di merci, finanziamento e accompagnamento degli esercizi pilota e di prova e accompagnamento dei nuovi sviluppi tecnici, collaborazione in seno a organismi internazionali su questi temi: 1 ETP (a partire dalla disponibilità dei mezzi finanziari per l'attuazione).
- Elaborazione del perfezionamento della TTPCP e relativa implementazione: per la gestione dell'importante fascicolo di politica dei trasporti concernente la TTPCP è necessario un posto di direttore di progetto. Il perfezionamento concettuale della TTPCP, l'accompagnamento dei lavori legislativi e il coordinamento con gli sviluppi dell'UE sono un compito supplementare permanente: 1 ETP.
- Potenziamento degli interessi della Svizzera nel traffico merci su rotaia internazionale, in seno agli organismi bilaterali e agli organismi multilaterali dei corridoi per il traffico merci europei (la Svizzera è rappresentata in due corridoi per il traffico merci europei: Reno–Alpi, Mare del Nord–Mediterraneo). Alla luce dell'ambiziosa politica di trasferimento del traffico della Confederazione e della necessaria attività di coordinamento, occorre una rispettiva rappresentanza: 1 ETP.
- Per i compiti nell'ambito di un coordinamento rafforzato tra la politica del traffico merci della Confederazione, gli strumenti di pianificazione del territorio e la politica del trasporto di merci dei Cantoni: considerazione dei vari aspetti del traffico merci nei piani settoriali della Confederazione, nell'ulteriore sviluppo della concezione del trasporto di merci per ferrovia ai sensi dell'articolo 4 LTM e rispetto ai piani direttori dei Cantoni e alle strategie cantonali del traffico merci, in concomitanza con un maggiore coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni e con un esame approfondito delle questioni trasversali ai trasporti: 1 ETP.

La soppressione del rimborso forfettario della TTPCP per tragitti effettuati sul percorso iniziale e finale nel TC non comporta una riduzione significativa dell'onere in termini di personale.

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

Un buon collegamento delle aree economiche della Svizzera grazie al trasporto stradale e ferroviario aumenta la ridondanza e quindi l'attrattiva del Paese, favorendo l'insediamento di altre imprese e aumentando così la competitività della Svizzera. Di conseguenza, un traffico merci su rotaia modernizzato ed efficiente sull'intero territorio nazionale svizzero va direttamente a beneficio dei Cantoni che possono così disporre di un'offerta TCCI come traffico di rete o di offerte di treni completi. Il progetto comprende dunque punti di contatto fondamentali tra Confederazione e Cantoni.

La Confederazione ritiene sua responsabilità garantire, mediante adeguate misure, un'ampia accessibilità delle regioni attraverso offerte del traffico merci su rotaia. In concreto, la Confederazione garantisce la modernizzazione e il mantenimento del TCCI come offerta di rete assicurando così, conformemente alle direttive dei committenti, un corretto servizio agli impianti di detti committenti in queste aree. Grazie a un'offerta di rete efficiente, la Svizzera dispone di un'eccellente offerta di traffico merci ferroviario che consente di trasportare su rotaia anche piccole partite. A ciò si aggiunge la creazione di piattaforme di trasbordo multimodali e, di conseguenza, di offerte logistiche multimodali, in cui il traffico merci su rotaia può raggiungere quote importanti grazie a una maggiore densità di offerta. Questo consente di decongestionare le città e gli agglomerati dal traffico merci su strada. Le nuove offerte di logistica urbana e il relativo raggruppamento dei trasporti racchiudono il potenziale per decongestionare i principali centri urbani dal traffico pesante. La loro efficacia dipende soprattutto dalla capacità di collegare e coordinare in modo intelligente le offerte del trasporto su strada e su rotaia e, in futuro, anche del trasporto merci sotterraneo.

La Confederazione continuerà a partecipare alle ordinazioni di offerte del traffico merci delle ferrovie a scartamento metrico*. Poiché prevede una partecipazione finanziaria significativa, maggiore rispetto a quella attuale, l'onere finanziario per i Cantoni rimane invariato o in alcuni casi addirittura diminuisce. In tal modo è possibile continuare a erogare servizi del traffico merci su rotaia adeguati e sostenibili nelle regioni periferiche e di montagna.

Si auspica che i Cantoni partecipino maggiormente e attivamente a una politica dei trasporti merci coordinata servendosi degli strumenti di pianificazione del territorio, sostenendo e promuovendo in termini di pianificazione del territorio lo sviluppo di nuovi impianti e l'accessibilità degli impianti nuovi ed esistenti. Spetta ai Cantoni individuare e garantire in modo adeguato le superfici adibite a questi impianti. Sono chiamati ad attuare entro tre anni le misure necessarie a tale scopo.

Con l'impegno della Confederazione nel quadro delle convenzioni sulle prestazioni tra la stessa e il gestore dell'infrastruttura portuale sul Reno, la Confederazione esonera specificamente i Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna che oggi, in quanto Cantoni proprietari e d'ubicazione, sono responsabili della gestione dello sviluppo dei porti renani.

6.3 Riperussioni sull'economia

Infrastrutture di trasporto efficienti e catene di trasporto funzionanti sono un requisito fondamentale per uno sviluppo economico positivo della Svizzera. Il traffico ferroviario sta dando un importante contributo all'interconnessione delle aree economiche, sia a livello nazionale che internazionale.

In termini di produzione, attualmente il traffico merci su rotaia crea posti di lavoro e valore aggiunto contribuendo direttamente al prodotto interno lordo della Svizzera. La quota del traffico merci su rotaia sul valore aggiunto del trasporto ferroviario si attesta tra il 20 e il 25 per cento circa ed è quindi pari a poco meno di 2 miliardi di franchi all'anno⁶⁴. Con le misure proposte questa quota può essere mantenuta e incrementata con l'aumento dei volumi di trasporto.

Il progetto garantisce che il vettore stradale e quello ferroviario possano continuare a integrarsi per garantire all'economia un approvvigionamento sicuro e vantaggioso di beni. L'integrazione nel traffico merci su strada e su rotaia sarà migliorata attraverso la creazione di servizi multimodali. Grazie alla densità dell'offerta ferroviaria è possibile mantenere buoni collegamenti di trasporto nelle principali aree economiche della Svizzera, sia su strada che su rotaia, contribuendo alla competitività e all'attrattiva della Svizzera come luogo di insediamento per i committenti. L'automazione consente di accelerare i processi e di risparmiare dunque tempo nei trasporti, il che si traduce generalmente in una riduzione dei costi di produzione delle varie merci trasportate. In ultima analisi, ne traggono vantaggio tutti i produttori e i consumatori e viene garantita, a medio termine, l'autonomia finanziaria del servizio nel TCCI. La possibilità di trasportare piccole partite all'interno del TCCI come offerta di rete consente alle PMI di sviluppare offerte logistiche che includono il traffico merci su rotaia nella misura in cui lo ritengano vantaggioso. Grazie al mantenimento della partecipazione della Confederazione all'ordinazione dei Cantoni di offerte del traffico merci nelle regioni di montagna e periferiche, tali vantaggi non restano circoscritti agli agglomerati e alle regioni densamente popolate della Svizzera.

Partendo da questo presupposto è possibile mantenere e sviluppare ulteriormente i diversi fattori di cui al numero 1.1.6, che contribuiscono all'importanza economica del traffico merci su rotaia in Svizzera.

Lo sviluppo del TCCI come offerta di rete consente anche nuove attività e nuovi modelli commerciali per la fornitura delle prestazioni del TCCI. Ciò vale non solo per FFS Cargo, in quanto attuale gestore del TCCI, ma anche per potenziali concorrenti interessati alla produzione di un'offerta di rete e che vi possono partecipare.

La migrazione al DAC e la modernizzazione dell'offerta di rete consentono di proporre sul mercato del lavoro svizzero nuove attività logistiche di elevata qualità, attraverso le quali è al tempo stesso possibile aumentare la sicurezza sul lavoro eliminando i processi manuali. Inoltre, la Svizzera può trarre beneficio dal valore aggiunto supplementare generato dall'ammodernamento e dall'automazione. Il settore e le aziende fornitrici hanno l'opportunità di promuovere l'innovazione.

⁶⁴ INFRAS 2020: *Volkswirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Verkehrs*, rapporto informativo, su mandato di litra e Swissrail, aprile 2020.

6.4 Ripercussioni sulla società

Un'offerta del traffico merci su rotaia efficiente e sostenibile contribuisce indirettamente alla coesione sociale della Svizzera: gli elementi chiave a tal fine sono lo sviluppo sostenibile del traffico merci e l'interazione efficiente dei vettori di trasporto nell'approvvigionamento di merci.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il promovimento di veicoli e battelli rispettosi del clima consentirà di decarbonizzare in larga misura il traffico merci su rotaia, sostituendo le locomotive di manovra alimentate a diesel. Grazie a sistemi di propulsione decarbonizzati, anche la navigazione potrà migliorare il suo bilancio ambientale, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi corrispondenti.

Tramite gli strumenti definiti volti al promovimento del traffico merci sull'intero territorio nazionale e l'auspicata offerta di prestazioni efficienti nel trasporto di merci su rotaia, in particolare sotto forma di offerta di rete ulteriormente sviluppata, si contribuisce al potenziamento di un traffico merci svizzero rispettoso delle risorse, a basse emissioni ed efficiente sotto il profilo energetico. Il contributo dell'attuale trasporto merci su rotaia alla protezione dell'ambiente e del clima, descritto al numero 1.1.6, può essere mantenuto e gradualmente ampliato.

Occorre sottolineare i vantaggi del traffico merci su rotaia in termini di emissioni di gas serra (in particolare CO₂). Mantenendo o aumentando la quota del traffico merci su rotaia mediante gli strumenti di promovimento definiti, è possibile ridurre in misura significativa il bilancio dei gas serra in Svizzera.

La creazione di catene di trasporto multimodali contribuisce inoltre a ridurre il consumo di superficie per il trasporto merci, in particolare negli agglomerati e nelle aree urbane.

6.6 Altre ripercussioni

Il progetto non ha ripercussioni significative in altre aree.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

In linea di principio, il trasporto di merci è un'attività privata tutelata dalla libertà economica. Diversamente dal trasporto di persone, dopo la riforma delle ferrovie il trasporto di merci non è più soggetto all'obbligo di concessione. Oggi questo tipo di trasporto è ampiamente liberalizzato in Svizzera anche su rotaia. Le misure di promovimento finanziario descritte riguardano un settore che vede la concorrenza di diversi

attori del mercato. Favorire singole offerte di mercato influenza il principio di neutralità concorrenziale. L'eventuale deroga al principio della libertà economica richiede una base costituzionale (art. 94 cpv. 4 Cost.); questa esiste già e la LTM vi fa riferimento (art. 81a e 87 Cost.). Essa comprende varie misure che favoriscono il traffico merci su rotaia o offerte specifiche. Anche nuove fattispecie di promovimento si basano su questi articoli costituzionali. In passato, questi ultimi hanno già costituito la base per varie misure di promovimento nel settore del traffico merci su rotaia, alcune delle quali hanno favorito anche singole forme di produzione, come il TCCI o il TC.

Queste misure mirano a sviluppare ulteriormente il traffico merci su rotaia in Svizzera, in modo da renderlo un'offerta interessante per i clienti. Le misure descritte volte al promovimento del traffico merci su rotaia non comportano fondamentalmente una rinuncia all'autonomia finanziaria. La necessaria modernizzazione e l'ulteriore sviluppo del TCCI richiedono una deroga temporanea a questo principio, come qui descritto.

Le misure proposte, e con esse anche le varie forme di promovimento, mirano a «reimpostare» l'interazione tra i vettori di trasporto, tenendo conto delle attuali sfide della politica ambientale ed energetica e della sicurezza dell'approvvigionamento. Di conseguenza, anche in futuro si dovrà rinunciare a un obiettivo di trasferimento.

Le restrizioni della libertà economica necessitano pertanto di nuove basi legali, ma non di nuove basi costituzionali (art. 36 cpv. 1 Cost.). Per l'attuazione delle misure di promovimento descritte, sono previste modifiche alle disposizioni relative agli obiettivi (art. 3) e nella sezione relativa al promovimento finanziario (sezione 2) della LTM. Tali modifiche sono concepite in modo tale che il promovimento non giovi esclusivamente ad alcune imprese, ma ai futuri operatori del TCCI o a tutti i fornitori di prestazioni di questa rete. Occorre pertanto garantire che almeno potenzialmente tutti gli operatori di mercato abbiano la possibilità di fornire prestazioni per il TCCI e di avvalersi delle sue offerte alle stesse condizioni.

La creazione dello strumento della convenzione sulle prestazioni tra Confederazione e gestore dell'infrastruttura portuale sul Reno trova fondamento diretto nell'articolo 81 Cost., secondo il quale la Confederazione può realizzare e gestire opere pubbliche o sostenerne la realizzazione nell'interesse del Paese o di una sua gran parte. È nell'interesse della Svizzera, sul piano della politica dei trasporti e dell'approvvigionamento, che la Confederazione eserciti un'influenza sullo sviluppo dei porti renani nel quadro di accordi.

7.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le misure proposte nel presente progetto sono in linea con gli impegni internazionali della Svizzera, in particolare con l'Accordo sui trasporti terrestri e l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS)⁶⁵. Secondo l'articolo 35 dell'Accordo sui trasporti terrestri, la Svizzera è autorizzata ad adottare provvedimenti di sostegno finanziario per

⁶⁵ RS 0.632.20, allegato 1.B.

il promovimento del traffico merci su rotaia. Nel quadro del GATS la Svizzera si è impegnata a garantire il trattamento nazionale per i servizi ausiliari per tutti i mezzi di trasporto (trasbordo compreso), per i trasporti su vie navigabili e la maggior parte dei servizi portuali, così come per i servizi di trasporto del traffico merci ferroviario concessionario. Gli strumenti di promovimento finanziario descritti nel progetto sono concepiti in modo da evitare discriminazioni e non generano distorsioni sproporzionate della concorrenza.

Il campo d'applicazione dell'Accordo sui trasporti terrestri comprende solo i trasporti transfrontalieri. Di conseguenza, l'Accordo non limita il margine di manovra delle misure di sostegno per i traffici nazionali, fulcro del presente progetto. Le norme dell'UE sugli aiuti non sono applicabili al trasporto interno alla Svizzera. Costituendo il TCCI un'offerta nazionale, non deve essere comprovata la conformità con tali norme UE.

Di principio, per quanto concerne le esigenze in materia di aiuti dell'Accordo sui trasporti terrestri neanche i contributi d'investimento per impianti di trasbordo e di carico e per innovazioni tecniche sono da considerarsi problematici. Il promovimento è applicato in diversi Paesi UE, conformemente alla pratica UE in materia. Per quanto concerne il promovimento cantonale del traffico merci sulle ferrovie a scartamento ridotto va considerato che, generalmente, tali offerte sono di portata solo regionale.

7.3 Forma dell'atto

Le misure proposte nel presente progetto richiedono l'emanazione di disposizioni che contengono norme di diritto. Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Il progetto prevede pertanto una modifica della LTM (revisione totale) e diverse altre modifiche nell'ambito della LUMin, della Lferr e della LTTP. Le modifiche di legge sottostanno a referendum facoltativo.

Il decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per l'introduzione dell'accoppiamento automatico digitale nel trasporto di merci per ferrovia e il decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per il finanziamento dell'ammodernamento e del mantenimento del traffico a carro completo isolato su ferrovia non comportano l'emanazione di norme di diritto e non sottostanno a referendum.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., gli articoli 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 LTM necessitano del consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, poiché la disposizione implica un sussidio unico di oltre 20 milioni di franchi o nuovi sussidi ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Anche il decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per l'introduzione dell'accoppiamento automatico digitale nel trasporto di merci per ferrovia, che comporta una spesa unica di oltre 20 milioni di franchi, e il decreto federale che stanZIA un credito d'impegno per il finanziamento dell'ammodernamento e del mantenimento del traffico a carro completo isolato

su ferrovia, che prevede nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi, necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il principio di sussidiarietà e il principio dell'equivalenza fiscale non sono interessati dal progetto. L'ordinazione di offerte del trasporto merci su rotaia rimane di competenza dei Cantoni se si tratta di offerte di importanza regionale o cantonale. La Confederazione sostiene quest'ordinazione indennizzando una parte dei costi non coperti. Le altre diverse misure di potenziamento dell'intero traffico merci svizzero e della navigazione sul Reno sono considerate compiti federali, poiché utili al raggiungimento degli obiettivi della Svizzera in materia di politica dei trasporti, ambientale ed energetica nonché al mantenimento della sicurezza dell'approvvigionamento.

Con questo progetto la Confederazione assume nuovi compiti nell'approntamento e nel finanziamento di strutture portuali per il trasporto di merci sul Reno, finora di responsabilità esclusiva dei Cantoni d'ubicazione o proprietari dei porti renani. L'integrazione di questi nuovi compiti scaturisce dalla considerazione che i porti renani sono infrastrutture d'importanza nazionale.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

I mezzi finanziari per il promovimento del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale costituiscono dei sussidi. Di conseguenza si applicano le disposizioni della legge del 5 ottobre 1990⁶⁶ sui sussidi (LSu). Le misure proposte sono in linea con tale legge. Le disposizioni della LTM proposte con il presente messaggio comprendono sia aiuti finanziari secondo la sezione 2 LSu (segnatamente gli art. 10, 11, 13, 15 e 16 LTM), sia indennità secondo la sezione 3 LSu (segnatamente gli art. 11, 12, 13 e 14 LTM).

7.7 Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti

Il trasporto merci su rotaia deve essere rafforzato in modo da poter contribuire in misura significativa alla riduzione delle emissioni di gas serra. A tal fine, sono necessarie misure di promovimento supplementari. Solo attraverso questi provvedimenti, il traffico merci su rotaia potrà mantenere e gradualmente espandere la sua attuale quota di mercato. L'obiettivo di una migrazione ordinata e rapida al DAC dei veicoli del traffico merci su rotaia può essere raggiunto solo con il sostegno finanziario della Confederazione.

⁶⁶ RS 616.1

Gestione materiale e finanziaria

Le diverse misure di promovimento vengono attuate secondo criteri oggettivi. Per quanto riguarda il TCCI come offerta di rete, l'indirizzo strategico del promovimento si basa anche sulle direttive redatte congiuntamente da attori del settore. Il Parlamento regola i mezzi disponibili per questo promovimento principalmente attraverso diversi crediti d'impegno e con il preventivo decide in merito ai crediti annuali. Tutte le disposizioni in materia di sussidi sono concepite come disposizioni potestative e lasciano quindi alla Confederazione un certo margine in fatto di politica finanziaria.

Procedura di concessione dei contributi

Gli adeguamenti nella concessione dei contributi d'investimento per impianti di trasbordo per il TC e binari di raccordo semplificano le procedure amministrative e aumentano la trasparenza nella concessione dei contributi. Saranno proposte procedure semplici e trasparenti sul piano amministrativo anche per i nuovi sussidi, in particolare per il promovimento finanziario della migrazione al DAC e per l'erogazione di contributi di carico e trasbordo.

Durata di validità

L'articolo 13 sul promovimento del TCCI è limitato a un periodo di otto anni dall'entrata in vigore della revisione LTM. La limitazione può essere prolungata una volta di quattro anni dal Consiglio federale, giungendo a una validità totale di 12 anni. Ciò impedisce che la concessione di contributi assuma carattere permanente indipendentemente dall'evoluzione del fabbisogno e consente di fissare incentivi chiari per una modernizzazione mirata del TCCI, che porterà a miglioramenti della produttività e a un'offerta di mercato più allettante.

7.8 Delega di competenze legislative

Il progetto di revisione della LTM contiene le seguenti deleghe di competenze legislative al Consiglio federale:

- Articolo 10: Condizioni e procedura
- Articolo 14: Condizioni e procedura
- Articolo 15: Condizioni e procedura
- Articolo 16: Condizioni e procedura
- Articolo 32: Esecuzione
- Articolo 35 capoverso 2: Entrata in vigore
- Articolo 35 capoverso 3: Proroga della validità dell'articolo 13

7.9 Protezione dei dati

Il progetto non richiede alcun trattamento di dati personali o altre misure che abbiano ripercussioni sulla protezione dei dati.

Elenco delle abbreviazioni

CCNR	Commissione centrale per la navigazione sul Reno
DAC	Accoppiamento automatico digitale
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
EDDP	European DAC Delivery Programme
ERJU	Europe's Rail Joint Undertaking
FAIF	Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
FIF	Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
Lferr	Legge federale sulle ferrovie
LTM	Legge sul trasporto di merci
LTrasf	Legge sul trasferimento del traffico merci
LTPP	Legge sul traffico pesante
LUMin	Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo
PROSSIF	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria
SRH	Porti Renani Svizzeri
STI	Specifiche tecniche di interoperabilità
TC	Traffico combinato
TCC	Trasporto in carri completi
TCCI	Traffico a carro completo isolato, detto anche trasporto in carri completi isolati
TCNA	Traffico combinato non accompagnato
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit – unità di misura standardizzata internazionale per container da 20 piedi
tkm	Tonnellate-chilometro (prestazione di trasporto)
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFT	Ufficio federale dei trasporti
VAP	Verband der verladenden Wirtschaft

Glossario

Accesso alla rete	Utilizzazione dell'infrastruttura di un'impresa di trasporto ferroviario da parte di un'altra impresa di trasporto ferroviario; l'accesso alla rete (detto anche «open access») garantisce – con condizioni quadro statali adeguate – l'accesso non discriminatorio alle infrastrutture che costituiscono un cosiddetto monopolio naturale – in questo caso la rete ferroviaria.
Binario di raccordo	Allacciamento di un'area o di un edificio, di per sé non appartenente all'infrastruttura ferroviaria, mediante binari per il trasporto di merci; in genere di proprietà privata.
Cabotaggio	Fornitura di prestazioni di trasporto all'interno di un Paese (nel traffico interno) mediante un'impresa straniera.
Cassa mobile	Contenitore non impilabile, simile al container, utilizzato nel TC.
Container	Contenitore a grande capacità per lo più standardizzato e impilabile per il deposito e il trasporto di merci.
Contributo a fondo perso	Contributo d'investimento degli enti pubblici al cui rimborso si rinuncia fin dall'inizio.
Impianti specifici del traffico merci appartenenti all'infrastruttura ferroviaria generale	Stazioni di smistamento, impianti di smistamento, impianti di carico e scarico e gruppi di entrata.
Impianto di carico e scarico	Possibilità di carico di merci su rotaia senza dispositivi speciali come gru o mezzi di trasbordo orizzontale*; contrariamente a binari di raccordo e impianti di trasbordo per il TC, gli impianti di carico e scarico sono parte dell'infrastruttura ferroviaria pubblica.
Impianto di trasbordo per il traffico combinato (terminale del TC, impianto di trasbordo per il TC)	Impianto fisso utilizzato per il trasbordo di contenitori (container, semirimorchi, casse mobili o interi autocarri) da un vettore all'altro.
Locomotiva ibrida a batteria elettrica	Locomotiva elettrica dotata anche di batteria per poter operare elettricamente anche su binari non elettrificati.
Prestazione di trasporto	Prodotto del volume di traffico e della tratta percorsa (nel traffico merci: prodotto delle tonnellate trasportate e della distanza percorsa).
Prezzo delle tracce	Rimunerazione per l'utilizzo di un'infrastruttura ferroviaria.

Ripartizione modale	Ripartizione del volume di traffico (tonnellate) o della prestazione di trasporto (tonnellate-chilometro) tra i diversi vettori.
Scartamento metrico	Infrastruttura ferroviaria con larghezza del binario pari a un metro (detta anche scartamento ridotto); la più grande rete di tratte a scartamento metrico di tutta la Svizzera è quella formata dalla Ferrovia retica e dalla Matterhorn Gotthard Bahn.
Scartamento normale	Infrastruttura ferroviaria con larghezza del binario pari a 1435 millimetri, che rappresenta lo standard in Svizzera e nei Paesi circostanti.
Semirimorchio	Rimorchio che nel traffico stradale trasferisce una parte del suo peso sugli assi di un veicolo trattore; movimentabile mediante particolari dispositivi (gru), può essere impiegato nel TC.
Stazione di smistamento	Stazione in cui si formano i treni nel trasporto in carri completi isolati; per questo tipo di trasporto i carri merci devono essere riuniti in treni, che poi vengono di nuovo scomposti; di norma ogni carro viene smistato diverse volte, precisamente nella stazione di partenza, nella stazione d'arrivo e in quelle di smistamento lungo il tragitto.
Terminale	Vedi impianto di trasbordo per il TC.
Tonnellate nette	Massa delle merci trasportate, inclusa la massa dei contenitori per il trasporto intermodale.
Traccia	Autorizzazione a percorrere una determinata tratta della rete ferroviaria in orari ben definiti con un treno specifico (lunghezza, peso, sagoma, velocità); simile alla banda oraria («slot») nella navigazione aerea.
Traffico combinato	Trasporto ferroviario di container, autocarri accompagnati o non accompagnati, autotreni, autoarticolati, rimorchi, semirimorchi e strutture amovibili (casce mobili) nell'ambito del quale il trasbordo di merci da veicoli stradali o da natanti sul Reno alla ferrovia o viceversa, oppure da ferrovia a ferrovia, avviene senza cambiamento di contenitore ed è agevolato da costruzioni, installazioni e impianti speciali.
Traffico interno	Traffico interno ai confini di un Paese; non transfrontaliero.
Traffico merci di transito	Traffico merci attraverso la Svizzera, con partenza e destinazione all'estero.
Traffico merci transalpino	Traffico merci che attraversa la cresta principale delle Alpi.

Trasbordo orizzontale	Nel TC, trasbordo di merci tra rotaia e strada senza impiego di gru.
Trasporto in carri completi isolati o traffico a carro completo isolato (TCCI)	Forma di produzione in cui singoli carri o gruppi di carri vengono raggruppati a livello regionale su diversi binari di raccordo e in impianti di carico e scarico per poi essere riuniti in treni completi e portati in stazioni di smistamento, dove si formano nuovi treni a seconda delle regioni di destinazione.
Vettore di trasporto	Mezzo o sistema di trasporto (ferrovia, strada, idrovia, aria ecc.).
Volume di trasporto	Quantità trasportate (nel traffico merci: tonnellate trasportate).

