

00.000

**Revisione totale della legge sul trasporto di merci; strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale**

**Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione**

del 16 aprile 2013

---

---

## Compendio

*Con la mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero» il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di elaborare una strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Il progetto posto in consultazione definisce gli obiettivi del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero, contiene una serie di misure appropriate per il raggiungimento degli obiettivi stessi e illustra lo sviluppo e il finanziamento futuri dell'infrastruttura del traffico merci.*

### *Situazione iniziale*

*Con la mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero» il Consiglio federale è stato incaricato di sottoporre al Parlamento un progetto con una strategia globale volta a incentivare in futuro il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale.*

*In questo contesto la formulazione «sull'intero territorio nazionale» indica tutto il traffico merci ferroviario in Svizzera ad eccezione di quello in transito attraverso le Alpi. Il mandato concernente l'elaborazione di una strategia globale riguarda quindi sia il traffico merci ferroviario interno sia quello per l'importazione e l'esportazione. Inoltre prende in considerazione tutte le forme di produzione del traffico merci su rotaia, ossia il trasporto in carri completi e il traffico combinato. In occasione di questo mandato devono essere sottoposte a verifica tutte le misure di incentivazione attualmente esistenti (contributi d'esercizio e d'investimento nonché restituzione della TTPCP).*

*Il traffico merci svizzero su rotaia ha una grande importanza sia per l'approvvigionamento all'interno del nostro Paese sia per lo scambio di merci con l'estero. Attualmente nel traffico interno e in quello d'importazione e d'esportazione un quarto di tutte le merci viene trasportato su rotaia.*

### **Contenuto del progetto**

*Il contenuto del progetto posto in consultazione è costituito dalla strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale.*

#### Principi e obiettivi

*Nella prima fase della strategia globale sono stati definiti i principi e gli obiettivi rilevanti del traffico merci ferroviario alla luce di un approccio intermodale. L'approvvigionamento del Paese va infatti assicurato senza dover dipendere da uno specifico vettore. A questo scopo vanno sanciti per legge i seguenti principi e obiettivi:*

- *la Confederazione stabilisce le condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci e per un'efficace concertazione dei diversi vettori di trasporto nell'ambito dell'approvvigionamento di merci;*

- 
- *la Confederazione crea condizioni quadro favorevoli per la costruzione e l'esercizio di impianti idonei al traffico merci, come i binari di raccordo e gli impianti di trasbordo per il traffico combinato;*
  - *la Confederazione assicura l'accesso senza discriminazioni agli impianti del trasporto di merci;*
  - *per principio, le offerte del traffico merci ferroviario devono essere economicamente indipendenti; a questo principio si può derogare solo se i Cantoni e la Confederazione, congiuntamente, intendono dare la garanzia per offerte che non coprono i costi e se l'iniziativa per tali ordinazioni proviene dai Cantoni; inoltre, con un finanziamento iniziale, la Confederazione può incentivare per una durata limitata lo sviluppo di nuove offerte che nella fase iniziale non sono redditizie.*

*Si rinuncia esplicitamente a un mandato di trasferimento del traffico per dare la preferenza a strumenti più flessibili che garantiscano un approvvigionamento idoneo.*

#### Misure

*Al fine di perseguire i principi e gli obiettivi definiti, vengono adeguati, integrati e, ove opportuno, confermati gli strumenti e i fondi già oggi disponibili per incentivare il traffico merci ferroviario:*

- *le condizioni quadro dei trasporti stradali rimarranno in vigore, in particolare il divieto di circolare la notte e la domenica, i limiti di peso, la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e il divieto di cabotaggio;*
- *nell'ambito della pianificazione e nell'utilizzazione delle capacità, la Confederazione ripartisce in modo appropriato le capacità disponibili dell'infrastruttura ferroviaria tra i gruppi di utenti mediante i nuovi strumenti «concetto di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete»;*
- *la Confederazione mette a disposizione stazioni di smistamento, impianti di trasbordo dalla strada alla ferrovia e binari ferroviari nei punti di servizio, introducendo così un processo di pianificazione istituzionalizzato;*
- *l'incentivazione finanziaria di impianti di trasbordo per il traffico combinato e di binari di raccordo viene armonizzata ed è effettuata attraverso contributi a fondo perso; nella valutazione e nella determinazione dell'ammontare dei contributi d'investimento si applicano criteri analoghi; l'incentivazione avviene sulla base di una concezione elaborata dalla Confederazione insieme ai Cantoni e armonizzata con le esigenze del settore; questa concezione punta all'ampliamento degli impianti importanti del traffico merci e al suo coordinamento con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria;*
- *la restituzione della TTPCP per i percorsi iniziali e finali del trasporto combinato è mantenuta;*

- 
- tutti gli impianti sovvenzionati dalla Confederazione assicurano un accesso senza discriminazioni; in futuro, la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF) intensificherà la sorveglianza sul rispetto delle regole;
  - unitamente ai Cantoni interessati, la Confederazione può compensare le differenze della topografia regionale con contributi d'esercizio, assicurando in tal modo un adeguato approvvigionamento nelle aree in questione; questo strumento consentirà in particolare di mantenere i contributi d'esercizio esistenti per le ferrovie a scartamento metrico nelle regioni di montagna;
  - la Confederazione può concedere, quale finanziamento iniziale, contributi d'esercizio limitati nel tempo per nuove offerte del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale.

*I contributi d'esercizio attualmente accordati al trasporto in carri completi isolati e al traffico combinato non transalpino verranno aboliti dopo un periodo transitorio. Con questi fondi saranno, in parte, finanziati i nuovi strumenti, le ordinazioni congiunte con i Cantoni e i contributi calmieristici limitati nel tempo.*

*Questo progetto permette di soddisfare, nel settore del trasporto di merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, le direttive di risparmio emanate nell'ambito del pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (PCon 2014).*

### **Urgenza**

*Il trasporto di merci interno è da anni deficitario: è il caso in particolare del trasporto in carri completi isolati (TCCI) di FFS Cargo SA, di gran lunga la più importante impresa fornitrice di servizi nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. FFS Cargo SA ha adottato numerose misure organizzative per migliorare i risultati e alla fine del 2012 ha chiuso altri punti di servizio del TCCI poco utilizzati. Tuttavia, a una strisciante riduzione dell'attività in questo settore si oppone, tra l'altro, la mozione 10.3881. A tutti gli attori del traffico merci ferroviario servono urgentemente condizioni quadro stabili e chiarezza su misure d'incentivazione mirate.*

### **Adeguamenti giuridici**

*Gli obiettivi e gli strumenti di incentivazione finanziaria confluiscono nella revisione totale della legge sul trasporto di merci. Tutti gli strumenti di incentivazione finanziaria per il traffico merci sull'intero territorio nazionale sono raccolti in un'unica legge e sono applicati requisiti e criteri armonizzati. A questo scopo la legge federale sui binari di raccordo ferroviario viene integrata nella legge federale sul trasporto di merci. La legge sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS) viene modificata per garantire le capacità. Nella LFFS sono adeguati i compiti delle FFS relativi al traffico merci. Lievi modifiche sono introdotte nella legge federale sulla circolazione stradale e nella legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata. La revisione totale ha anche lo scopo di semplificare e raccogliere le disposizioni concernenti le procedure per le autorizzazioni degli impianti del traffico merci. In questo modo vengono riunite le disposizio-*

---

*ni attualmente ripartite in diverse leggi (legge sui binari di raccordo ferroviario, legge sulle ferrovie e legge sul trasporto di merci).*

# Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Linee fondamentali del progetto</b>	<b>11</b>
1.1 Situazione iniziale	11
1.1.1 Sfide nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale come punto di partenza per una strategia globale	11
1.1.1.1 Importanza del traffico merci ferroviario	11
1.1.1.2 Mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero»	12
1.1.2 Mercato del traffico merci in Svizzera	12
1.1.2.1 Termini e definizioni	12
1.1.2.2 Sviluppo del mercato del traffico merci in Svizzera	13
1.1.2.3 Condizioni quadro del traffico merci	15
1.1.2.4 Mercato del trasporto di merci: situazione attuale	20
1.1.2.5 Previsione di mercato per il traffico merci	27
1.1.3 Forme di produzione nel traffico merci ferroviario svizzero e relative sfide	29
1.1.3.1 Sistema del trasporto in carri completi isolati	31
1.1.3.2 Traffico combinato	36
1.1.3.3 Ferrovie a scartamento metrico	41
1.1.4 Fabbisogno di capacità infrastrutturali per il traffico merci ferroviario	42
1.1.5 Processo di pianificazione degli impianti del traffico merci	44
1.1.6 Attuali strumenti pubblici di incentivazione	44
1.1.6.1 Fondi disponibili	44
1.1.6.2 Contributi d'investimento come aiuti finanziari	48
1.1.6.3 Contributi d'esercizio come indennità	49
1.1.6.4 Interdipendenze relative alla politica di trasferimento	50
1.2 Strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale	50
1.2.1 Principi della strategia globale	50
1.2.1.1 Obiettivi come base dell'incentivazione	50
1.2.1.2 Priorità dell'incentivazione e contributo del mondo economico	51
1.2.1.3 Concertazione dei vettori di trasporto	51
1.2.2 Riepilogo della strategia globale	56
1.2.2.1 Principi e obiettivi	56
1.2.2.2 Obiettivi respinti	57
1.2.2.3 Strumenti di incentivazione del traffico merci ferroviario	57
1.2.3 Elaborazione di nuovi strumenti	59
1.2.3.1 Concetto di utilizzazione della rete (CUR) a lungo termine	59
1.2.3.2 Piano di utilizzazione della rete (PUR)	61
1.2.3.3 Processo di pianificazione per il traffico merci ferroviario e concezione per gli impianti del traffico merci	65
1.2.3.4 Incentivazione finanziaria degli impianti di trasbordo per il traffico combinato e delle linee private di raccordo	67
1.2.3.5 Incentivazione delle innovazioni tecniche	68

1.2.3.6	Restituzione della TTPCP per il percorso iniziale e finale del traffico combinato	69
1.2.3.7	Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci	69
1.2.3.8	Ulteriore sviluppo di FFS Cargo in qualità di principale fornitore di servizi nel traffico merci ferroviario svizzero	70
1.2.3.9	Semplificazione delle disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei binari di raccordo e degli impianti di trasbordo	71
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	71
1.3.1	Principi e obiettivi	71
1.3.2	Scelta degli strumenti di incentivazione per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale	73
1.3.3	Strumenti respinti	74
1.3.4	Motivazioni per i nuovi strumenti	75
1.3.4.1	Il concetto di utilizzazione della rete a lungo termine e il piano di utilizzazione della rete	75
1.3.4.2	Processo di pianificazione per il traffico merci ferroviario e concezione per gli impianti del traffico merci	76
1.3.4.3	Incentivazione finanziaria degli impianti di trasbordo per il traffico combinato e delle linee private di raccordo	77
1.3.4.4	Innovazioni	78
1.3.4.5	Restituzione della TTPCP per il percorso iniziale e finale del trasporto combinato	79
1.3.4.6	Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci	80
1.3.4.7	Ulteriore sviluppo di FFS Cargo in qualità di principale fornitore di servizi nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale	83
1.3.4.8	Semplificazione delle disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei binari di raccordo e degli impianti di trasbordo	84
1.4	Coordinamento di compiti e finanze	84
1.5	Confronto con il diritto europeo	85
1.6	Attuazione	85
1.7	Evasione di interventi parlamentari	85
<b>2</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>86</b>
2.1	Integrazione del progetto	86
2.2	Legge sul trasporto di merci (revisione totale)	89
2.3	Legge federale sui binari di raccordo ferroviario	97
2.4	Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali	98
2.5	Legge federale sulla circolazione stradale	98
2.6	Legge federale sulle ferrovie	98
2.7	Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere	100
<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>100</b>
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	100
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	100

3.1.2 Ripercussioni in materia di personale	102
3.2 Ripercussioni per Cantoni e Comuni nonché per centri urbani, agglomerati e regioni di montagna	102
3.3 Ripercussioni sull'economia	103
3.4 Ripercussioni sulla società	103
3.5 Ripercussioni sull'ambiente	104
<b>4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale</b>	<b>104</b>
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	104
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	104
<b>5 Aspetti legali</b>	<b>105</b>
5.1 Costituzionalità e legalità	105
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	105
5.3 Forma dell'atto legislativo	105
5.4 Subordinazione al freno delle spese	106
5.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi	106
<b>Titolo del testo giuridico (progetto)</b>	

## Elenco delle abbreviazioni

USTR	Ufficio federale delle strade
OBR	Ordinanza sui binari di raccordo
UFT	Ufficio federale dei trasporti
FF	Foglio federale
UST	Ufficio federale di statistica
OPTMe	Ordinanza sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia
FInFer	Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
LInFer	Legge federale sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
Cost.	Costituzione federale
Lferr	Legge federale sulle ferrovie
DFF	Dipartimento federale delle finanze
ITF	Imprese di trasporto ferroviario
TCCI	Trasporto in carri completi isolati
FAIF	Progetto concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
FTP	Decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici
Fondo FTP	Fondo per i grandi progetti ferroviari
PF	Piano finanziario
AO	Anno d'orario
LTrasf	Legge sul trasferimento del traffico merci
LTM	Legge sul trasporto di merci
PCon	Pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014
TC	Traffico combinato
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni
CP	Convenzione sulle prestazioni
TTPCP	Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni
LUMin	Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali
CUR	Concetto di utilizzazione della rete
PUR	Piano di utilizzazione della rete
n.d.	non disponibile
Cons.	Consuntivo
LPT	Legge sulla pianificazione del territorio

FFS	Ferrovie federali svizzere
LFFS	Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere
FSTS	Finanziamento speciale del traffico stradale
CAF	Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria
PROSSIF	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria
TTP	Tassa sul traffico pesante
LTTP	Legge sul traffico pesante
LCStr	Legge sulla circolazione stradale
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit – unità di misura standardizzata nel TC
tkm	Tonnellate/chilometro (prestazione di trasporto)
TCNA	Traffico combinato non accompagnato
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
Prev.	Preventivo
COMCO	Commissione della concorrenza
TCC	Trasporto in carri completi
SIF	Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria
LSIF	Legge federale sullo sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria

# Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

## **1 Linee fondamentali del progetto**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Sfide nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale come punto di partenza per una strategia globale**

##### **1.1.1.1 Importanza del traffico merci ferroviario**

La strada e la ferrovia sono i due cardini del trasporto di merci in Svizzera. La crescente scarsità di infrastrutture stradali e ferroviarie rende sempre più importante l'interazione dei due vettori. Le riflessioni che hanno condotto all'elaborazione di una strategia globale per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale non sono incentrate sulla concorrenza tra strada e ferrovia, bensì sull'importanza per l'economia dei loro rapporti di complementarità. Il traffico merci svizzero su rotaia svolge un ruolo essenziale sia per l'approvvigionamento all'interno del nostro Paese sia per lo scambio di merci con l'estero. Attualmente nel traffico interno e in quello d'importazione e d'esportazione un quarto di tutte le merci viene trasportato su rotaia.

Il ruolo del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale è ancora in larga parte non definito nelle vigenti disposizioni della nostra politica dei trasporti. La priorità viene chiaramente data al trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia, che costituisce uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti. In seguito all'adozione dell'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale<sup>1</sup>) e della relativa legislazione d'esecuzione (cfr. la legge sul trasferimento del traffico merci, LTrasf<sup>2</sup>), in questo settore sono stati definiti obiettivi concreti e la Confederazione ha orientato in tal senso la scelta degli strumenti da adottare.

La situazione è diversa nel trasporto di merci interno e in quello d'importazione e d'esportazione. Le disposizioni svizzere vigenti non prevedono alcun esplicito mandato (di trasferimento del traffico) per il trasporto di merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, nonostante la sua incentivazione abbia sempre costituito un obiettivo della Confederazione. Attualmente, incentivi importanti del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale sono rappresentati sia dai contributi d'investimento per le stazioni di smistamento, gli impianti di trasbordo del traffico combinato (TC), i binari di raccordo e gli impianti di carico e scarico privati sia dai contributi d'esercizio alle ferrovie a scartamento metrico, al trasporto combinato e al TCCI. Accanto agli aspetti di politica ambientale, il decongestionamento del traffico stradale, la salvaguardia dell'infrastruttura stradale e la sicurezza dell'approvvigionamento nelle regioni sono i principali motivi di un ampio consenso per la politica di incentivazione messa in atto dalla Confederazione.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> RS 740.1

### **1.1.1.2**

## **Mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero»**

Le decisioni del Parlamento concernenti il progetto di legislazione sul traffico merci (2008)<sup>3</sup> non solo hanno confermato le misure di incentivazione esistenti nel trasporto di merci ferroviario sull'intero territorio nazionale ma le hanno addirittura estese grazie all'introduzione di contributi d'esercizio per il TCCI. Con la mozione 09.3964 Lombardi «Promuovere il traffico merci su rotaia in modo efficace e orientato al futuro» è stato presentato un intervento parlamentare che, come ulteriore misura supplementare di incentivazione, richiedeva di promuovere le innovazioni e i miglioramenti tecnici. Nel corso del dibattito al Consiglio degli Stati è emersa la necessità, anziché introdurre modifiche puntuali, di elaborare una strategia globale volta a incentivare in futuro il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. In seguito a ciò la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati ha depositato la mozione 10.3881 «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero». La mozione è stata adottata dapprima dal Consiglio degli Stati e poi, nel 2011, anche dal Consiglio nazionale.

Con l'adozione della mozione il Consiglio federale è stato incaricato di elaborare un progetto di strategia globale per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, corredato dalle necessarie modifiche delle basi legali vigenti e da un eventuale progetto finanziario. Questa strategia globale deve proporre misure sulle modalità necessarie per mantenere la quota della ferrovia nel traffico merci complessivo e, se possibile e opportuno, aumentarla senza fissare però una quota minima (ad es. sotto forma di un'auspicata ripartizione modale strada/ferrovia). Inoltre il progetto deve indicare soluzioni che permettano di conciliare la necessità di servizi su tutto il territorio e di una gestione redditizia.

### **1.1.2**

## **Mercato del traffico merci in Svizzera**

#### **1.1.2.1**

### **Termini e definizioni**

Con la formulazione «sull'intero territorio nazionale» il Consiglio federale intende da un lato qualsiasi tipo di traffico merci ferroviario che abbia luogo esclusivamente all'interno della Svizzera (traffico interno, compreso quello transalpino) e dall'altro anche quello destinato all'import e all'export (non transalpino). Questa delimitazione è necessaria per distinguere il traffico cui si riferisce la mozione da quello oggetto del mandato di trasferimento transalpino, dato che per quest'ultimo sono previste misure d'incentivazione e obiettivi specifici. Il mandato concernente l'elaborazione di una strategia globale riguarda quindi il traffico merci ferroviario interno, quello per l'importazione e l'esportazione nonché tutte le forme di produzione, ossia il trasporto in carri completi (isolati) e il traffico combinato.

Per TCCI s'intende la forma di produzione con la quale carri singoli o gruppi di carri vengono raccolti a livello regionale in diverse linee di raccordo dei clienti e in impianti di carico e scarico, per essere riuniti a comporre treni interi da condurre in stazioni di smistamento, dove sono formati nuovi treni secondo le regioni di destinazione. Nelle stazioni d'arrivo i treni vengono scomposti e i singoli carri avviati a destinazione con viaggi di servizio regionali attraverso binari di raccordo. Un carro singolo o un gruppo di carri può cambiare più volte treno di appartenenza. Ciò

<sup>3</sup> N. 07.047

comporta un lavoro di smistamento, un utilizzo delle infrastrutture e un impiego del tempo relativamente intensi. I treni che dal luogo di partenza a quello d'arrivo non devono essere smistati sono definiti treni completi o treni blocco, ovvero trasporto in treni completi.

Nel trasporto merci combinato o intermodale sono trasportati su rotaia o per idrovia su lunghe distanze, ad esempio, semirimorchi o altre unità di carico quali container o casse mobili. Nella maggior parte dei casi gli autocarri o i veicoli merci sono impiegati solo per brevi tratti per trasportare i container e le casse mobili fino alla ferrovia o ai battelli della navigazione interna o per recapitarli al destinatario nel luogo di scarico. Anche lo stretto legame esistente tra battelli della navigazione interna e ferrovia nel trasporto di container costituisce una forma di TC. I luoghi di carico e scarico sono gli impianti di trasbordo, chiamati anche «terminali», che costituiscono le interfacce del trasporto combinato. Grazie a gru o a speciali veicoli, le unità di carico dei veicoli merci vengono caricate sui treni o sui battelli della navigazione interna. Spesso si impiegano forme del trasbordo verticale (mediante gru) e del trasbordo orizzontale (mediante spostamento trasversale). Nel luogo di scarico le suddette unità sono di nuovo trasbordate su autocarri e trasportate al loro luogo di destinazione.

Ulteriori dettagli sulle forme di produzione nel traffico merci su rotaia sono disponibili al numero 1.1.3.

### **1.1.2.2 Sviluppo del mercato del traffico merci in Svizzera**

Il traffico merci ferroviario, iniziato nel corso della rivoluzione industriale, ha reso possibile il trasporto via terra soprattutto di merci alla rinfusa. Al momento dell'entrata in vigore della prima legge nazionale sulle ferrovie<sup>4</sup>, anche se erano i Cantoni a rilasciare le concessioni, il traffico merci su rotaia era gestito innanzitutto da imprenditori privati, come avveniva nel resto del trasporto ferroviario svizzero. L'istituzione delle Ferrovie federali svizzere (FFS) nel 1902 significò la statalizzazione delle maggiori tratte ferroviarie private in Svizzera e, di conseguenza, in ampie parti del nostro Paese il traffico merci su rotaia fu gestito dalle FFS. Continuarono tuttavia a esistere, accanto alle FFS, le cosiddette ferrovie private, perlopiù costruite e gestite secondo i principi dell'economia mista, quindi con la partecipazione dello Stato. Le prestazioni del traffico merci erano fornite come offerta integrata, ossia la competenza di un trasporto spettava al titolare dell'infrastruttura ferroviaria su cui esso avveniva.

La ferrovia dominò per lungo tempo il traffico merci via terra fino a quando nel 20° secolo la strada, a seguito del crescente ampliamento della sua infrastruttura, assunse un ruolo sempre più importante. Questo sviluppo si accentuò 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 la ferrovia si è trovata di fronte a norme e regole tecniche parzialmente diverse al di là delle frontiere nazionali, fin dall'inizio del suo sviluppo la strada non ha conosciuto alcun problema tecnico sostanziale nell'assicurare il traffico transfrontaliero. Questo dato di fatto ha avuto conseguenze sul traffico import/export della Svizzera.

<sup>4</sup> Legge federale su la costruzione e l'esercizio delle strade ferrate sul territorio della Confederazione Svizzera (1872)

La Figura 1 mostra l'aumento della quantità di merci trasportate tra il 1950 e il 2010 e la crescente importanza del traffico stradale.

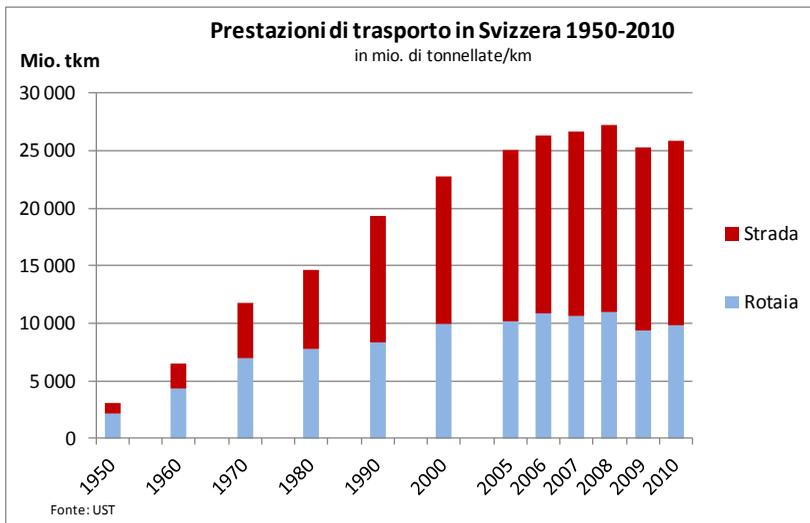


Figura 1: Prestazioni di trasporto in tkm 1950 – 2010

La Figura 2 mostra lo sviluppo della ripartizione modale da cui risulta che il traffico ferroviario non ha perso la sua importanza ma è stagnante da anni.

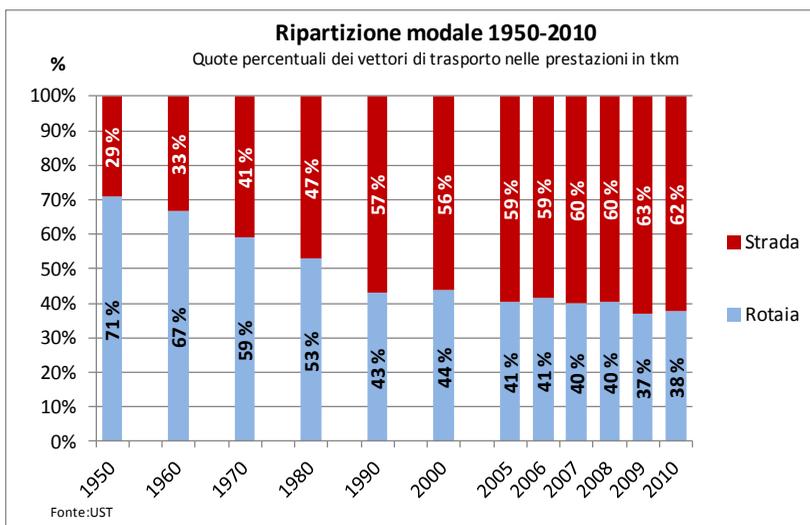


Figura 2: Ripartizione modale 1960 – 2010

### 1.1.2.3 Condizioni quadro del traffico merci

La regolamentazione del mercato del traffico merci e la definizione delle relative condizioni quadro sono tradizionalmente oggetto di particolare attenzione da parte delle normative statali. In particolare, da diversi decenni la ripartizione fra traffico merci ferroviario e stradale («coordinamento dei vettori di trasporto») sta al centro della politica del trasporto di merci ed è stata anche dibattuta in occasione di diverse iniziative popolari e legislative<sup>5</sup>. Con la revisione della legge sulle ferrovie del 1957 gli aiuti finanziari alle ferrovie sono stati istituzionalizzati per la prima volta a livello di legge. È stata introdotta anche un'indennità per le cosiddette prestazioni di interesse generale (ad es. trasporti in piccole partite) con l'obiettivo di assicurare le tariffe più basse possibili.

Le basi legali attualmente importanti per il traffico merci svizzero sono disciplinate nella legislazione nazionale e in accordi internazionali. Alcune delle principali condizioni quadro del traffico merci e, in particolare, del traffico merci ferroviario sono sancite nell'accordo concluso il 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri per ferrovia e su strada (di seguito indicato come «**Accordo sui trasporti terrestri**»<sup>6</sup>, **ATT**). Gli strumenti descritti brevemente qui di seguito si applicano sia al traffico merci transalpino sia a quello interno e import/export.

#### Condizioni quadro del traffico merci stradale

Le più importanti condizioni quadro del traffico merci stradale 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 sono dettate prima di tutto da motivazioni di politica ambientale, dato che rappresentano 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 i veicoli pesanti e i rimorchi per il traffico merci pagano 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 provoca un aumento dei costi del traffico stradale, favorendo quindi il trasferimento alla rotaia. Le entrate della tassa sul traffico pesante (TTP) contribuiscono, tra l'altro, alla costruzione della nuova ferrovia transalpina (NFTA)<sup>7</sup>.

**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 22.00 della sera alle 05.00 del mattino. Entrambi i divieti sono stati introdotti per ragioni ambientali e servono soprattutto a garantire la quiete e la sicurezza nel Paese. Un effetto collaterale auspicato di questi due divieti, che

<sup>5</sup> Ad esempio la votazione relativa alla legge sulla ripartizione del traffico del 1935, l'iniziativa popolare che disciplina il trasporto delle merci del 1938 o la votazione sull'ordinamento degli autotrasporti («Decreto federale concernente gli autotrasporti di persone e di cose sulle strade pubbliche») del 1951.

<sup>6</sup> RS 0.740.72

<sup>7</sup> Cfr. le disposizioni della legge federale concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (legge sul traffico pesante, LTP), RS 641.81, nonché l'art. 37segg. ATT.

non si applicano ai trasporti ferroviari, consiste nel favorire il traffico merci su rotaia<sup>8</sup>.

**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. I veicoli pesanti sono sottoposti a ulteriori restrizioni riguardanti l'altezza massima, la lunghezza, ecc.<sup>9</sup>.

**Divieto di cabotaggio:** il trasporto di merci tra destinazioni ubicate in Svizzera (cabotaggio) 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 dai fornitori di servizi provenienti dall'estero<sup>10</sup>.

**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 specifiche prescrizioni applicate ai conducenti professionali di veicoli a motore nel traffico stradale sono meno severe di quelle in vigore per i conducenti di veicoli a motore nel traffico ferroviario<sup>11</sup>.

Queste condizioni quadro del traffico merci stradale si sono dimostrate valide ai fini dell'interazione della strada e della ferrovia nel traffico merci e non subiranno modifiche nell'ambito del presente progetto. A questo proposito i rappresentanti del settore contano su disposizioni stabili e, quindi, sulla sicurezza della pianificazione. Al contempo, queste disposizioni sono largamente accettate dalla popolazione.

### **Condizioni quadro del traffico merci ferroviario**

**Riforma delle ferrovie:** la riforma delle ferrovie del 1999 aveva lo scopo di separare meglio le funzioni politiche da quelle imprenditoriali, di migliorare il rapporto costi-benefici dell'ente pubblico e di introdurre elementi di concorrenza nel sistema ferroviario. Si trattava inoltre di ridurre i debiti delle FFS e di migliorare la trasparenza grazie a nuove modalità di finanziamento. L'accesso alla rete e la definizione del prezzo delle tracce sono aspetti fondamentali del traffico merci su rotaia.

*Apertura del mercato e accesso alla rete:* il libero accesso alla rete nel traffico merci, stabilito nell'accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e l'UE, è stato introdotto come presupposto per l'immissione di elementi di concorrenza. L'introduzione del libero accesso alla rete è stata resa possibile dall'adozione di un certo livello di autonomia del settore dell'infrastruttura da quello dei trasporti, ottenuta attraverso una separazione contabile tra i suddetti settori. Si è realizzata così la condizione che ha consentito alle imprese del traffico merci ferroviario di circolare utilizzando infrastrutture ferroviarie estere. Per proteggere la qualità e la sicurezza del traffico ferroviario svizzero, tutte le imprese di trasporto ferroviario che intendono accedere alla rete devono dimostrare di possedere una licenza e un certificato di

<sup>8</sup> Cfr. l'art. 2 cpv. 2 della legge federale sulla circolazione stradale (LCStr), RS 741.01 e l'art. 15 ATT.

<sup>9</sup> Cfr. l'art. 9 LCStr, RS 741.01 e l'art. 7 ATT. Ai percorsi iniziali e finali del trasporto combinato su strada si applica un peso massimo consentito pari a 44 tonnellate.

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 14 ATT.

<sup>11</sup> Le prescrizioni in materia di durata del lavoro, della guida e del riposo si basano sull'art. 56 LCStr, RS 741.01.

sicurezza per le tratte percorse. Al contempo, con l'accesso alla rete la Confederazione ha introdotto il principio di ordinazione per il trasporto combinato. In precedenza quest'ultimo era sovvenzionato a forfait tramite le FFS. Anche questo provvedimento ha contribuito a realizzare le condizioni per una maggiore concorrenza tra i fornitori di servizi nel traffico merci ferroviario.

*Prezzi delle tracce:* con i nuovi principi sull'accesso alla rete la riforma delle ferrovie ha disciplinato anche la questione dei costi dell'utilizzazione dell'infrastruttura. Ogni impresa di trasporto ferroviario deve pagare al gestore una remunerazione, ossia il prezzo delle tracce, per l'utilizzazione dell'infrastruttura. La legge federale sulle ferrovie prescrive che il prezzo delle tracce deve coprire almeno i costi marginali<sup>12</sup>, ossia quelli causati direttamente al gestore dell'infrastruttura da una singola corsa. Se il prezzo delle tracce fosse inferiore ai costi marginali, ogni treno supplementare farebbe aumentare il deficit del gestore dell'infrastruttura. L'UFT stabilisce l'ammontare dei costi marginali per ogni categoria di tratta. La remunerazione tiene conto in particolare dei diversi costi esistenti sulla rete, dell'impatto ambientale dei veicoli e della domanda. Inoltre su tratte comparabili devono essere fissati prezzi delle tracce identici e le capacità delle tracce devono essere sfruttate in modo ottimale attraverso le possibilità offerte dalla differenziazione dei prezzi. Il Consiglio federale ha quindi deciso, con decorrenza 1° gennaio 2013, una revisione del sistema dei prezzi delle tracce in vigore. Sono stati introdotti diversi incentivi e differenziazioni al fine di migliorare l'utilizzazione dell'infrastruttura, l'efficienza energetica e la protezione della popolazione. Attualmente i prezzi delle tracce sono differenziati secondo gli orari del giorno e la qualità delle tracce.

*Ordine di priorità:* oltre alla possibilità di accesso alla rete, la legge federale sulle ferrovie ha disciplinato anche il rapporto fra trasporto di persone e merci nell'accesso alla rete accordando la precedenza ai treni impiegati nel traffico viaggiatori cadenzato. Le coincidenze all'interno di un sistema coordinato di trasporti pubblici devono essere garantite. Ne consegue che, nella definizione degli orari, alle offerte del traffico viaggiatori deve essere data la precedenza rispetto a quelle del traffico merci<sup>13</sup>. La priorità spesso accordata nell'esercizio quotidiano, ad esempio in occasione di perturbazioni dell'esercizio, non è stabilita per legge, ma è una prassi dei gestori dell'infrastruttura.

*Effetti della riforma delle ferrovie:* la liberalizzazione del traffico merci su rotaia, introdotta con la riforma delle ferrovie del 1999, ha avuto un forte impatto sulle condizioni del traffico interno e di quello import/export negli ultimi 15 anni. Prima della liberalizzazione del 1999 tutte le ferrovie in Svizzera, nella loro veste di imprese integrate, erano fornitrici di servizi in situazione di monopolio sulla loro rete. Di fatto, avevano l'intera responsabilità in materia di dimensionamento degli impianti (esclusi i binari di raccordo privati), prestazioni offerte e gestione del traffico merci. La liberalizzazione nel trasporto di merci ha dato i suoi risultati in primo luogo nel traffico di transito nord-sud e nel trasporto in treni completi. Nei primi anni la concorrenza intramodale fra le imprese di trasporto ferroviario (ITF) è servita a contenere sensibilmente il livello dei prezzi e dei costi in questi settori. Spesso i caricatori o gli spedizionieri mettevano a concorso treni completi e prendevano in considerazione l'offerta migliore sotto il profilo di prezzo e qualità.

<sup>12</sup> Art. 9b della legge federale sulle ferrovie (Lferr), RS 742.101

<sup>13</sup> Art. 9a Lferr, RS 742.101.

Gli effetti della liberalizzazione sul traffico merci dell'intero territorio nazionale, e specialmente sull'offerta nel TCCI, sono stati dibattuti solo marginalmente in occasione della riforma delle ferrovie. L'incentivazione finanziaria era incentrata soprattutto sull'infrastruttura per il traffico merci su rotaia (tra l'altro stazioni di smistamento, binari di raccordo, terminali). L'accesso senza discriminazioni alla rete è stato considerato rilevante principalmente in rapporto alle tracce e agli impianti di smistamento.

Nel recente passato, le decisioni prese in materia di politica dei trasporti hanno fissato per i fornitori di servizi obiettivi in parte contraddittori, come quelli dell'autonomia finanziaria e dell'offerta estesa a tutto il territorio nazionale. Il Consiglio federale ha affidato il compito di raggiungere questi obiettivi prima di tutto alle FFS, sia nell'ambito dei suoi obiettivi strategici per le Ferrovie federali svizzere (ad es. per il periodo 2007-2010)<sup>14</sup> sia in quello delle convenzioni sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS)<sup>15</sup>. Le continue perdite di FFS Cargo SA dimostrano il fallimento di questo tentativo. L'autonomia finanziaria si è imposta come direttiva prioritaria della Confederazione a spese dell'approvvigionamento su tutto il territorio; le esigenze dei trasportatori serviranno d'ora in poi da linea guida nella rete di trasporto in carri completi (cfr. a questo proposito gli obiettivi strategici del Consiglio federale per le FFS 2011-2014)<sup>16</sup>.

**Progetto di legislazione sul traffico merci:** l'8 giugno 2007 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente il progetto di legislazione sul traffico merci<sup>17</sup>. Questo progetto dava la priorità al trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia, prevedendo inoltre l'adeguamento alle esigenze del mercato sia del diritto dei trasporti sia della legislazione sui binari di raccordo. Al contempo, il concetto di responsabilità è stato disciplinato diversamente nella legge federale sulle ferrovie. Nel quadro del dibattito parlamentare è stata fissata una nuova importante priorità: un articolo aggiuntivo della legge sul trasporto di merci (art. 4 LTM<sup>18</sup>) è diventato la base per la concessione di fondi federali destinati al traffico merci interno (compreso l'import e l'export). Inoltre, è stato deciso un limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia non transalpino<sup>19</sup> e per il promovimento del trasporto di merci su linee a scartamento ridotto<sup>20</sup>. In tal modo sono state poste le basi per continuare a sostenere il traffico combinato non transalpino e il trasporto di merci sulle ferrovie a scartamento metrico e per iniziare a promuovere anche il trasporto in carri completi isolati. Queste integrazioni sono state approvate dal Parlamento nell'autunno del 2008.

L'articolo 4 LTM, entrato in vigore all'inizio del 2010, consente di incentivare i servizi del traffico merci ferroviario su tutto il territorio senza, tuttavia, contenere alcun mandato concreto. La disposizione non stabilisce né un obiettivo concreto di trasferimento né un obiettivo specifico di approvvigionamento. Questa base legale

<sup>14</sup> <http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00990/index.html?lang=it>

<sup>15</sup> Cfr. ad es. la «Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2011–2012», FF 2011 3231.

<sup>16</sup> <http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00990/index.html?lang=it>

<sup>17</sup> FF 2007 3997

<sup>18</sup> RS 742.41

<sup>19</sup> FF 2009 7209

<sup>20</sup> FF 2009 7211

dovrebbe permettere la continuazione o un modesto potenziamento dell'attuale sostegno federale in questo settore.

Contemporaneamente alla LTM, è entrata in vigore anche la legge sul trasferimento del traffico merci (LTrasf<sup>21</sup>). L'articolo 8 LTrasf stabilisce che i fondi federali devono essere impiegati prevalentemente per il traffico combinato non accompagnato (TCNA). Inoltre le indennità per invio trasportato devono essere ridotte di anno in anno. Il campo di applicazione della LTrasf è, tuttavia, in larga parte limitato al trasporto di merci transalpino.

**Decreto federale concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF<sup>22</sup>:** nell'ambito del progetto tutti i costi dell'infrastruttura ferroviaria, compresi quelli di esercizio e di mantenimento della qualità, devono essere finanziati attraverso un fondo. L'attuale Fondo FTP limitato nel tempo (grandi progetti) confluirà nel nuovo Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer) che avrà durata indeterminata e che è disciplinato nella legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (LFInFer). Il finanziamento dell'esercizio e del mantenimento della qualità avverrà attraverso limiti di spesa quadriennali e convenzioni sulle prestazioni con le diverse imprese ferroviarie. L'infrastruttura ferroviaria sarà ampliata in più tappe.

Il FInFer verrà alimentato dalle stesse entrate a destinazione vincolata che finora confluivano nel Fondo FTP: al massimo due terzi degli introiti netti della tassa sul traffico pesante, l'uno per mille dell'IVA e mezzi limitati nel tempo provenienti dall'imposta sugli oli minerali. Ad esse si aggiungeranno le risorse del bilancio ordinario della Confederazione finora destinate all'esercizio e al mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria, che verranno portate a 2,3 miliardi di franchi. Il FInFer beneficerà inoltre di tre nuovi strumenti di finanziamento (limite massimo per la deduzione delle spese di trasporto, aumento dei prezzi delle tracce e nuova soluzione di finanziamento delle installazioni per il pubblico da parte dei Cantoni).

Con il FAIF il Consiglio federale definisce una prospettiva a lungo termine per la ferrovia, ponendo l'accento sul potenziamento delle capacità delle tratte, dei treni e delle stazioni. Tra l'altro la competitività del traffico merci aumenterà grazie a tempi di trasporto concorrenziali, puntualità e condizioni di produzione favorevoli. Le fasi di concretizzazione e attuazione di questa prospettiva a lungo termine sono oggetto di un Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) che comprende, oltre agli ampliamenti della rete, anche una serie di altri elementi funzionali all'esercizio (ad es. impianti di stazionamento dei treni). Il PROSSIF verrà attuato in diverse fasi di ampliamento che il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento di norma ogni quattro o otto anni.

Con il FAIF sono definite anche le competenze in materia di pianificazione delle ferrovie. La Confederazione affida il processo di pianificazione delle ferrovie all'UFT, che fissa le condizioni quadro, gli obiettivi a lungo termine e i principi di tale processo, oltre a garantire le pianificazioni dell'offerta nei vari generi di traffico. Il rapporto tra progetto FAIF e pianificazione nonché capacità dell'infrastruttura ferroviaria e degli impianti per il traffico merci è illustrato in modo approfondito ai numeri 1.1.4 e 1.1.5.

<sup>21</sup> RS 740.1

<sup>22</sup> FF 2012 1283

Il progetto è stato discusso dal Consiglio degli Stati, in quanto Camera prioritaria, nella sessione invernale del 2012. In quest'occasione è stato deciso di potenziare la fase di ampliamento 2025 (6,4 mia. di fr. anziché 3,5) finanziandola con un ulteriore 1 per mille d'imposta sul valore aggiunto di durata limitata. Il progetto FAIF è attualmente all'esame del Consiglio nazionale<sup>23</sup>.

**Costruzione e finanziamento di un corridoio da 4 metri per il traffico merci ferroviario sull'asse del San Gottardo:** il progetto di corridoio da 4 metri prevede entro il 2020 l'ampliamento delle tratte d'accesso della galleria di base del San Gottardo per treni con semirimorchi aventi un'altezza agli angoli pari a 4 metri. Viene così realizzato un corridoio da 4 metri tra Basilea e Chiasso/Ranzo, che con il suo grande profilo consentirà di trasportare semirimorchi alti anche sulla tratta del San Gottardo. Oggi ciò è possibile sull'asse del Lötschberg-Sempione, ma solo con una capacità limitata. Questo progetto migliora le condizioni quadro soprattutto per il traffico di transito attraverso le Alpi. Per quanto riguarda il trasporto interno transalpino, anche il traffico merci su tutto il territorio potrà avvalersi del corridoio da 4 metri. La procedura di consultazione relativa a questo progetto si è conclusa nel mese di dicembre 2012.

#### **1.1.2.4 Mercato del trasporto di merci: situazione attuale**

##### **Interazione tra condizioni quadro statali e attori privati del settore**

Il mercato svizzero del trasporto di merci è organizzato in linea di massima su base privata. Le prestazioni del traffico merci su strada, ferrovia e altri vettori sono offerte da imprese private. I trasportatori svizzeri, pure organizzati su base privata, determinano i volumi di traffico merci attraverso le loro decisioni di produzione e di ubicazione. Le offerte e i prezzi sono definiti perlopiù sulla base di condizioni di concorrenza.

La questione della divisione dei ruoli tra la Confederazione e gli attori dell'economia privata riveste una particolare importanza nell'ambito dell'interazione tra attività privata e definizione del quadro normativo da parte dello Stato. Nell'attuale «ripartizione dei compiti» tra lo Stato e l'economia privata, la Confederazione stabilisce le condizioni generali del traffico merci sui diversi vettori. In questo modo contribuisce, direttamente o indirettamente, a determinare i prezzi delle prestazioni del trasporto di merci sui diversi vettori e quindi anche, in una certa misura, la scelta dei vettori stessi. Ad esempio, è vero che lo Stato non interferisce nella fondamentale libertà di fissare le tariffe del traffico merci, tuttavia interviene su importanti componenti dei costi attraverso la riscossione della TTPCP e la definizione dei principi di calcolo dei prezzi delle tracce. Inoltre, in qualità di proprietario delle FFS SA, lo Stato fissa gli obiettivi imprenditoriali di un importante attore del mercato nel settore del trasporto di merci su rotaia.

Diversi argomenti, qui di seguito esposti, dimostrano che sia l'interazione tra Confederazione e attori privati sia la ripartizione dei compiti e delle competenze nel traffico merci ferroviario sono fondamentalmente adeguate.

*Ordinamento economico nel mercato dei trasporti:* sulla base di valutazioni di carattere politico la formazione dei prezzi e l'interazione tra offerta e domanda sono regolate dal mercato. La Confederazione decide il quadro normativo entro il quale si

<sup>23</sup> N. 12.016

svolgono i processi economici del mercato logistico definendo le condizioni generali del mercato del traffico merci. I risultati forniti dal mercato rappresentano sempre la «somma» del comportamento dei singoli attori del mercato stesso. La Confederazione riesce dunque a ottenere indirettamente risultati concreti nel mercato del trasporto di merci per ferrovia senza regolare direttamente l'operato dei singoli attori. Un obiettivo di trasferimento e un'offerta precisa nell'ambito del traffico merci su rotaia potrebbero essere definiti dalla Confederazione solo se quest'ultima si dotasse di una gamma di strumenti molto ampia, che comporterebbe pesanti interferenze nella libertà imprenditoriale dei singoli attori del mercato. La Confederazione rinuncia a misure coercitive di questo genere per evidenti ragioni di carattere politico.

*Complessità del mercato della logistica:* il mercato della logistica è molto complesso, i fattori determinanti della domanda di trasporti sono molto vari e, nel complesso, molto scarsamente influenzabili attraverso provvedimenti politici. Il tipo e il livello della domanda di trasporti dipendono dallo sviluppo economico della Svizzera nel suo insieme e delle sue singole regioni. Altri fattori determinanti sono la suddivisione dei compiti tra il nostro Paese e l'estero e i comportamenti in materia di consumo della popolazione svizzera e dei cittadini degli altri Stati (in rapporto ai prodotti fabbricati in Svizzera). Questi fattori non possono essere influenzati adottando misure concrete di politica dei trasporti. Un'offerta precisa nel traffico merci per ferrovia definita secondo criteri politici correrebbe sempre il rischio di trascurare le effettive esigenze dei fruitori delle prestazioni di trasporto.

Per queste ragioni la Confederazione può intervenire sul mercato solo in misura limitata per regolamentare il traffico merci. La realizzazione di condizioni quadro può senz'altro servire a inviare determinati segnali concernenti i prezzi e a rendere certe offerte più attrattive, ma in genere non consente di imporre agli utenti né la scelta della ferrovia come vettore né il ricorso a determinate offerte del traffico merci.

### **Importanza del traffico merci svizzero su rotaia per l'approvvigionamento**

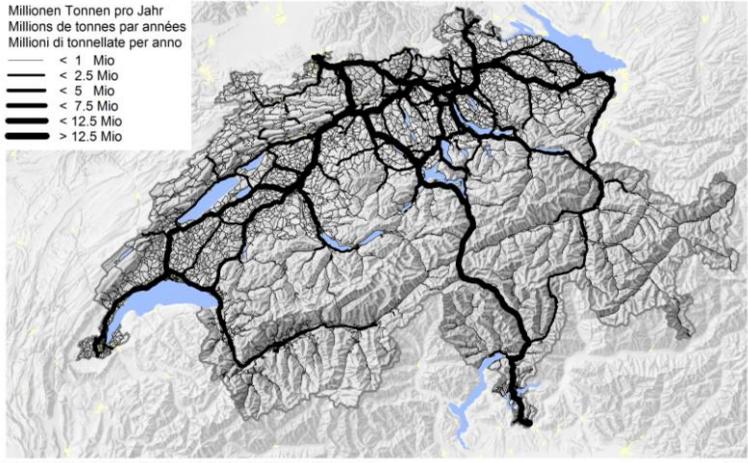
Il traffico merci svizzero su rotaia riveste una grande importanza per l'approvvigionamento all'interno del Paese e per lo scambio con l'estero. Attualmente, il trasporto su strada detiene una quota di gran lunga superiore nel settore merci. Tuttavia, complessivamente, un buon quarto di tutte le merci del traffico interno e import/export è trasportato su rotaia: per la maggior parte viene utilizzato il trasporto ferroviario convenzionale, per una parte consistente il TCCI e per una parte limitata il TC con diversi vettori nella catena di trasporto (ad es. strada/ferrovia).

Le carte del traffico delle figure 3 e 4 mostrano gli assi e la ripartizione geografica delle attuali prestazioni del trasporto di merci stradale e ferroviario (rete a scartamento normale) in Svizzera. Le carte presentano il traffico merci complessivo (compreso quello in transito) sulle infrastrutture stradali e ferroviarie (rete a scartamento normale) in Svizzera. In particolare, queste carte illustrano la ripartizione delle quote fra il traffico merci stradale e quello ferroviario: mentre sui principali assi svizzeri (ovest-est lungo gli assi Ginevra-Basilea, Ginevra-Zurigo e Basilea-Zurigo; nord-sud tra Basilea e Chiasso) e negli agglomerati entrambe le modalità di trasporto sono presenti in ugual misura, nelle regioni il traffico merci stradale detiene quote di gran lunga superiori per la distribuzione o il trasporto delle merci.

**Güterverkehr 2010: Strasse**  
**Trafic marchandises 2010: route**  
**Traffico merci 2010: strada**

Millionen Tonnen pro Jahr  
 Millions de tonnes par années  
 Milioni di tonnellate per anno

- < 1 Mio
- < 2.5 Mio
- < 5 Mio
- < 7.5 Mio
- < 12.5 Mio
- > 12.5 Mio



Quelle / Source / Fonte : Verkehrsmodellierung VM-LIVEK (ARE), INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

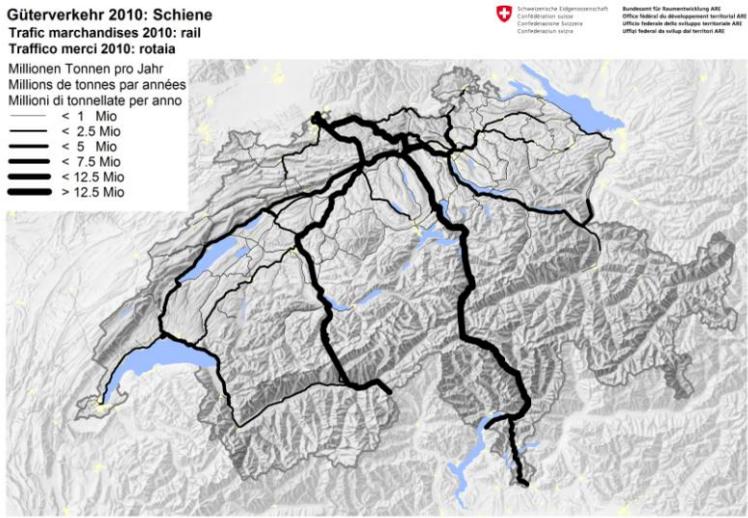
© ARE

Figura 3: Carta del traffico merci stradale in Svizzera nel 2010

**Güterverkehr 2010: Schiene**  
**Trafic marchandises 2010: rail**  
**Traffico merci 2010: rotaia**

Millionen Tonnen pro Jahr  
 Millions de tonnes par années  
 Milioni di tonnellate per anno

- < 1 Mio
- < 2.5 Mio
- < 5 Mio
- < 7.5 Mio
- < 12.5 Mio
- > 12.5 Mio



Quelle / Source / Fonte : Verkehrsmodellierung VM-LIVEK (ARE), BAV, INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

© ARE

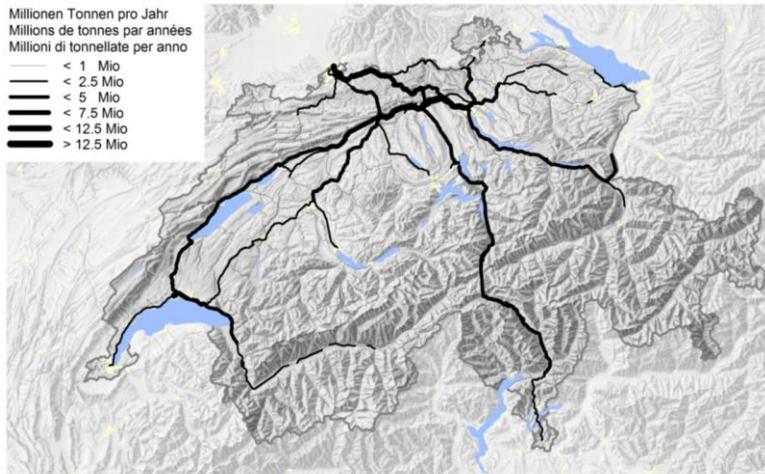
Figura 4: Carta del traffico merci ferroviario (esclusa la rete a scartamento metrico) in Svizzera nel 2010



Quelle / Source / Fonte: Verkehrsmodellierung VM-UVEK (ARE), BAV, INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

© ARE

La Figura 5 illustra le prestazioni del traffico merci ferroviario fornite «sull'intero territorio nazionale», ossia nel trasporto interno e import/export. A differenza della Figura 4 (traffico merci ferroviario complessivo), qui la maggior quantità di traffico si concentra sull'asse ovest-est della Svizzera ovvero nel triangolo Basilea, Zurigo, Losanna. Questi trasporti si svolgono quasi per intero su tutta la rete svizzera a scartamento normale. In definitiva, questa carta è una rappresentazione delle aree della Svizzera in cui le industrie creano valore aggiunto e mostra le destinazioni verso cui la ferrovia trasporta materie prime, prodotti semifiniti e finiti nonché beni di consumo. Le stazioni di smistamento di Limmattal e Losanna sono importanti punti nodali e di raggruppamento per il trasporto in carri completi.



Quelle / Source / Fonte: Verkehrsmodellierung VM-UVEK (ARE), BAV, INFOPLAN-ARE, BFS-GEOSTAT, swisstopo

© ARE

Figura 5: Carta del traffico merci ferroviario nel trasporto interno e import/export (esclusa la rete a scartamento metrico) in Svizzera nel 2010

Inoltre, nella Figura 6 il confronto delle prestazioni del traffico merci stradale con quello su rotaia indica che la ferrovia è in grado di fornire prestazioni più vantaggiose rispetto alla strada soprattutto sulle lunghe tratte. Di conseguenza, la parte di mercato della ferrovia è più elevata nel traffico di transito.

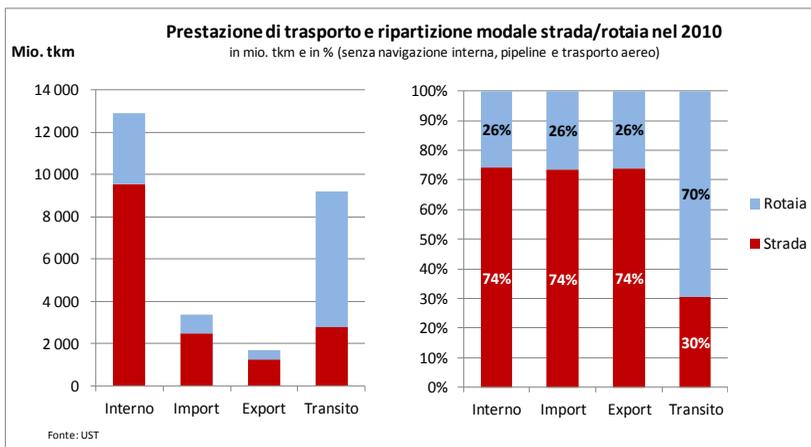


Figura 6: Prestazione di trasporto e ripartizione modale strada/rotaia nel traffico interno e import/export nonché nel traffico di transito

Nel traffico import/export la ferrovia assicura quasi un terzo di tutto il trasporto di merci; anche in questo caso il traffico merci ferroviario convenzionale ha una posizione dominante, mentre la quota del trasporto combinato è un po' più elevata che nel traffico interno. Nell'import e nell'export, oltre alla strada e alla ferrovia, assume una posizione importante la navigazione sul Reno.

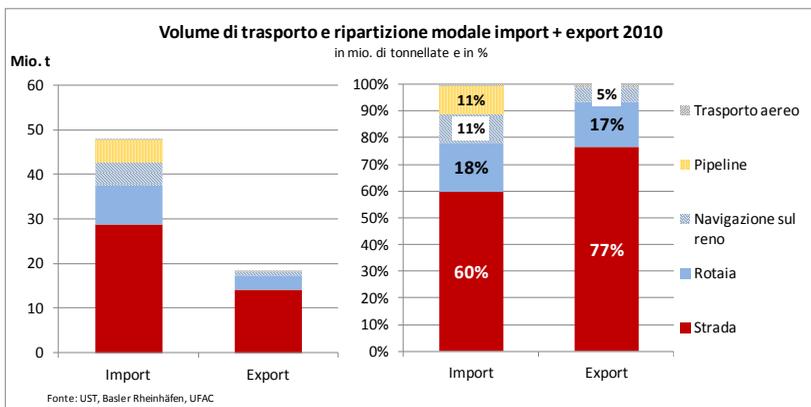


Figura 7: Volume di trasporto (in mio. di tonnellate) e ripartizione modale import/export

I dati del traffico d'importazione e d'esportazione sono diversi poiché il volume del trasporto è stato calcolato in tonnellate e le merci importate sono più pesanti di quelle esportate. Quest'ultimo aspetto si ripercuote anche nella ripartizione modale: le merci pesanti sono più idonee di quelle leggere per il trasporto su rotaia e su battello.

## **Evoluzione delle offerte nel traffico merci su rotaia in Svizzera**

Dalla prima riforma delle ferrovie il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale ha subito molteplici trasformazioni. Da allora sono state sviluppate diverse nuove offerte del traffico combinato e, al contempo, è profondamente cambiato anche il trasporto in carri completi isolati che consente una distribuzione capillare attraverso i binari di raccordo, gli impianti di carico e scarico o i centri logistici (vedi ad es. «Cargo Domicilio»). FFS Cargo, impresa leader nel TCCI svizzero, ha riorganizzato il servizio sul territorio nazionale attraverso il potenziamento di team regionali di produzione Cargo e ha disciplinato in modo nuovo le relazioni contrattuali con gli altri operatori del TCCI (ad es. le imprese ferroviarie della rete a scartamento metrico). Nel 2005 il numero di punti di servizio è stato notevolmente ridotto nell'ambito del progetto «Focus». Un ulteriore ridimensionamento è avvenuto in occasione del cambiamento d'orario 2012/13. Tenuto conto delle possibilità di raggruppamento e di distribuzione capillare, il TCCI rimane una soluzione idonea per un'ampia gamma di trasporti del traffico merci svizzero.

L'evoluzione e la riorganizzazione delle offerte si sono rese necessarie anche a seguito del mutamento strutturale subito dal mercato svizzero del traffico merci negli ultimi anni. La delocalizzazione della produzione dell'industria pesante fa venire a mancare parte dei trasporti effettuati prevalentemente su rotaia. Di conseguenza, la domanda da parte di settori e segmenti di mercato tradizionalmente orientati al trasporto di merci per ferrovia è in calo. Inoltre la crescente globalizzazione dei mercati si traduce in un aumento della quota di merci provenienti da oltreoceano trasportata in container. Con il potenziamento dei porti marittimi (ad es. Rotterdam e Anversa) e l'impiego di navi container più grandi, l'importanza del cosiddetto traffico dell'entroterra dei porti è destinata a crescere sempre più. Sul mercato continentale le dimensioni degli invii nella distribuzione capillare stanno diminuendo a seguito dell'introduzione della catena logistica e dell'ottimizzazione dei depositi, mentre crescono le esigenze in materia di flessibilità e di forniture just-in-time.

In genere, in Europa il trasporto di merci su rotaia viene considerato competitivo rispetto a quello stradale a partire da una distanza di circa 500 km. Nell'ottica di una politica dei trasporti orientata al futuro, la Commissione dell'UE nel suo libro bianco «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile»<sup>24</sup> si è posta l'obiettivo di trasferire i trasporti di merci su strada ad altri vettori a partire da una distanza di 300 km. In Svizzera tale distanza è nettamente inferiore. Grazie alle vigenti condizioni quadro statali (in particolare alla TTPCP e al divieto di circolare la notte e la domenica) e all'elevato livello dei prezzi nel traffico merci su strada, attualmente la distanza media dei trasporti merci interni ammonta a circa 120 km. A seconda dei settori, le distanze variano da 50 a 150 km. In futuro le offerte dovranno essere fornite anche per distanze al di sotto dell'attuale media del traffico merci ferroviario in grado di affrontare la concorrenza e di realizzare profitti, dato che le distanze tra i centri logistici ed economici importanti sono in parte inferiori a 100 km. Diversamente la ferrovia non

<sup>24</sup> COM(2011) 144 definitivo. Alla pag. 10 del libro bianco la Commissione europea formula il seguente obiettivo: «Sulle percorrenze superiori a 300 km il 30% del trasporto di merci su strada dovrebbe essere trasferito verso altri modi, quali la ferrovia o le vie navigabili, entro il 2030. Nel 2050 questa percentuale dovrebbe passare al 50% grazie a corridoi merci efficienti ed ecologici. Per conseguire questo obiettivo dovranno essere messe a punto infrastrutture adeguate.»

sarà in grado di mantenere l'attuale quota di mercato. La Figura 8 mostra le distanze medie effettivamente percorse nei trasporti nel 2010.

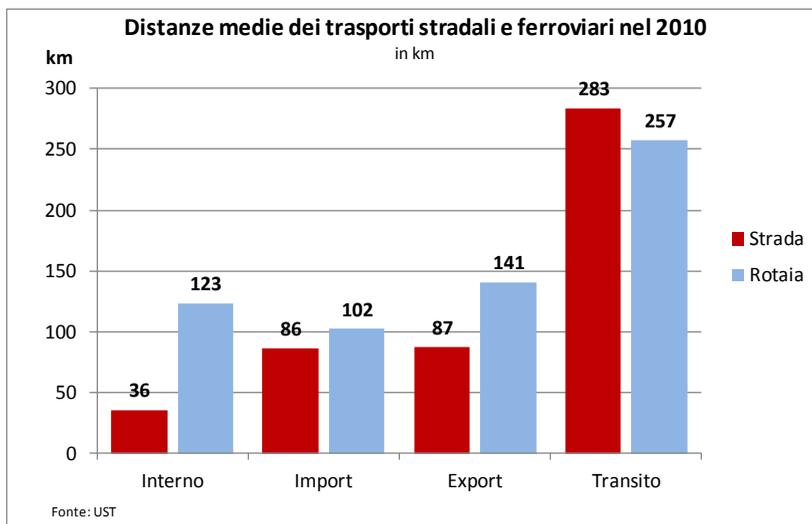


Figura 8: Distanze medie dei trasporti stradali e ferroviari

Dalla riforma delle ferrovie anche le esigenze dei clienti nei confronti delle prestazioni logistiche (trasporto, trasbordo, deposito) sono cambiate. I prestatori di servizi devono garantire nuove forme di prodotti e una migliore qualità per non perdere i loro clienti. La ripartizione dei compiti a livello nazionale e internazionale nonché la catena di trasporto dei beni di consumo tra le unità di produzione e i consumatori si svolgono sempre più all'interno di strutture di rete. In determinate fasi del trasporto vengono effettuati raggruppamenti che presuppongono una raccolta preventiva e/o una distribuzione successiva. Al contempo si riscontra una tendenza verso dimensioni più ridotte delle singole merci trasportate. Le imprese di trasporto chiedono che i fornitori di servizi del settore possano apportare nuove prestazioni a valore aggiunto (deposito intermedio, cambiamento di impacchettatura e di etichettatura, preparazione delle merci ecc.).

Dall'esperienza maturata risulta che, già durante periodi brevi e medi, la domanda del trasporto di merci su rotaia è soggetta a fluttuazioni superiori alla media dovute in larga parte alla fase tardiva in cui solitamente i clienti presentano domande vincolanti, alla struttura della clientela e alla forte dipendenza dalla congiuntura, specialmente nel contesto internazionale. Le merci più soggette alle incertezze congiunturali sono l'acciaio, le sostanze chimiche di base, le automobili e il petrolio. Ciò accresce ulteriormente la volatilità commerciale per i fornitori di prestazioni ed evidenzia la scarsa pianificabilità attuale delle attività del settore. L'esperienza dimostra che attualmente, per oltre il 50 per cento del volume dei loro invii, i clienti confermano in modo vincolante le loro domande solo nei giorni immediatamente precedenti il trasporto. I costi fissi elevati del traffico merci ferroviario rendono particolarmente impegnativa la sfida cui è confrontato questo tipo di trasporto, poiché solo una parte di questi costi può essere ridotta abbastanza velocemente. D'altro canto per la ferrovia non è sempre possibile soddisfare completamente

l'aumento della domanda a breve termine, dato che mettere a disposizione risorse unicamente per l'aumento di questo tipo di domanda sarebbe inefficace.

### **1.1.2.5 Previsione di mercato per il traffico merci**

#### *Fattori determinanti della domanda del traffico merci*

La domanda di prestazioni del traffico merci dipende sempre dalle esigenze della popolazione e dell'economia e viene soddisfatta mediante un'adeguata organizzazione dei trasporti. L'evoluzione di questi fattori costituisce perciò la base di qualsiasi previsione quantitativa del traffico merci.

In Svizzera si prevede un ulteriore aumento della popolazione e la struttura delle varie fasce d'età è in continua evoluzione. Inoltre, per il traffico merci è rilevante anche il previsto aumento della popolazione mondiale che si traduce in un maggior potenziale di vendita dei prodotti svizzeri. Il contesto in cui si colloca lo sviluppo demografico in Svizzera è costituito principalmente dall'aumento della popolazione attiva. A questo proposito esiste uno stretto legame con lo sviluppo economico, che presuppone uno sviluppo positivo della popolazione attiva. Questa è la sola via per assicurare in futuro la competitività dell'industria svizzera all'interno della ripartizione dei compiti a livello internazionale.

Per comprendere quale sarà il futuro sviluppo economico, è essenziale chiedersi come evolverà la globalizzazione. Secondo diverse previsioni, la suddivisione globale dei compiti non continuerà a crescere in misura pari a quella degli anni scorsi. Si attende piuttosto un ritorno verso una produzione vicina ai luoghi di vendita con una sua (parziale) rilocalizzazione verso l'Europa. Tuttavia le quote di valore aggiunto, ossia la parte di fabbricazione di un prodotto effettuata da un'impresa o in una località, diminuiranno ulteriormente. Lo scambio avverrà prevalentemente all'interno dell'Europa e non più a livello intercontinentale. Con queste prospettive la piazza produttiva svizzera potrà essere salvaguardata a condizione che si basi su prodotti svizzeri molto specializzati, ad alto valore aggiunto e innovativi, che siano richiesti a livello mondiale.

Tenendo conto dell'evoluzione sopra descritta per l'economia globale, si deve prevedere che il mercato del traffico merci farà registrare un ulteriore aumento della domanda di prestazioni di trasporto dovuto allo sviluppo demografico. Inoltre la crescita economica dinamica, specialmente nel commercio estero, non dà alcun segnale di diminuzione del volume delle merci trasportate, di cui ci si deve anzi attendere un ulteriore aumento. Questa evoluzione sarà accompagnata da una tendenza verso un'intensificazione dei processi di acquisto, produzione e vendita nel settore dei trasporti.

Le seguenti considerazioni sull'evoluzione del traffico merci svizzero si basano su diverse previsioni elaborate in vista di questo progetto<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ed.): «Adeguamenti alle prospettive del traffico viaggiatori e del traffico merci in Svizzera fino al 2030», Berna, 2012 e Unione dei trasporti pubblici (ed.): «Marktanalyse und Marktprognose Schienengüterverkehr 2030», Berna 2012.

### *Traffico merci previsto in Svizzera fino al 2030*

In Svizzera, la crescita demografica e gli effetti economici singoli e complessivi determineranno fino al 2030 un ulteriore aumento del volume e delle prestazioni nel traffico merci. Questa previsione vale in ugual misura per tutti e tre i generi di traffico (interno, import ed export) e per i vettori strada e ferrovia. La domanda continuerà a concentrarsi nell'area, già oggi densamente popolata, compresa tra Basilea, Berna, Ginevra e Zurigo.

Il traffico merci globale subirà il forte impatto dei trasporti effettuati per conto dei settori delle costruzioni e dell'industria dei materiali edili. In questi settori si attendono ulteriori sviluppi positivi (fabbisogno di abitazioni dovuto all'aumento demografico, necessità di interventi di rinnovamento, risanamento e manutenzione, ampliamento e, in parte, costruzione di infrastrutture). È prevista soprattutto una netta crescita della domanda di materiali edili.

Oltre a ciò, la domanda di trasporto di prodotti iniziali e finali di altri settori condurrà a un aumento complessivo del mercato del traffico merci. I trasporti avverranno spesso sotto forma di collettame (ossia semilavorati e prodotti finiti o beni di consumo raggruppati e raccolti in modo indifferenziato in diverse unità di carico). In questo caso sarà decisivo il consumo di derrate alimentari e di beni dovuto all'aumento della popolazione.

Il trasporto di rifiuti presenta caratteristiche simili a quelle del trasporto di collettame. Per rifiuti s'intendono, oltre ai classici rifiuti domestici, soprattutto materie prime secondarie ottenute da prodotti usati o riciclati o da processi produttivi.

Anche l'industria chimica (domanda globale di prodotti chimici speciali e di prodotti farmaceutici), la lavorazione dei metalli (semiproducti altamente specializzati) e l'industria delle derrate alimentari (domanda globale di derrate alimentari e additivi speciali di alta qualità) contribuiranno direttamente all'aumento dei trasporti. A queste attività si aggiungeranno l'agricoltura e la selvicoltura con i trasporti dei loro prodotti grezzi. Anche in questo caso si tratterà di un aumento diretto della domanda determinato dalla crescita demografica e dalle esigenze dell'industria alimentare.

Una tendenza contraria è prevista per i vettori energetici: le quantità trasportate di petrolio greggio e di prodotti come i carburanti diminuiranno nettamente. Ciò riguarderà in particolare il fabbisogno di olio da riscaldamento e di benzina (non di diesel), per il quale nelle sue Prospettive energetiche il Consiglio federale preconizza un minor fabbisogno.

Entro il 2030, su tutti i mercati, lo sviluppo dei singoli settori apporterà una crescita complessiva del volume del traffico merci svizzero (in tonnellate) compreso tra il 20 e il 40 per cento (a seconda delle previsioni) rispetto ad oggi. I processi logistici e di ottimizzazione, ma anche le strutture delle merci, condurranno anche in futuro a distanze medie limitate nei trasporti, in modo che le prestazioni (in tonnellate-chilometro) aumenteranno più sensibilmente del volume.

### *Traffico merci ferroviario previsto in Svizzera fino al 2030*

Il traffico merci su rotaia ha buone possibilità di riuscire a partecipare all'aumento del volume dei trasporti effettuati con tutti i vettori. Questa considerazione si basa principalmente sulla crescente capacità della ferrovia di presentare offerte nel segmento in sviluppo del collettame, in cui il traffico merci su rotaia può avvantaggiarsi soprattutto dei processi combinati di trasporto strada-ferrovia. Per contro, le previsioni sono meno ottimistiche nel restante traffico merci convenzionale (ossia escluse

le piccole partite trasportate anche in modo convenzionale) e specialmente in alcuni trasporti di merci alla rinfusa.

Alla base dei trasporti interni stanno spesso relazioni di lunga durata tra singole regioni del Paese. Ciò riguarda in particolare i trasporti del commercio al dettaglio di derrate alimentari e altri beni di consumo. Nelle relazioni transfrontaliere (traffico import/export) entrano in gioco i fattori già rilevanti nella domanda relativa ai trasporti effettuati con tutti i vettori: prodotti chimici iniziali, metalli e semilavorati nell'importazione, semilavorati e derrate alimentari nell'esportazione.

Complessivamente si prevede che, nei prossimi 20 anni, la ferrovia riuscirà ad accrescere il suo volume di trasporto di quasi il 30 per cento rispetto ad oggi. Il principale fattore di questo aumento è costituito dallo sviluppo dell'intero mercato e, quindi, dalla domanda generalmente in crescita di prestazioni del traffico merci.

Gli eventuali trasferimenti dalla strada alla ferrovia vengono solo al secondo posto. Il potenziale rappresentato da ulteriori parti di mercato acquisite dalla rotaia a scapito della strada è limitato, eccetto che per il collettame. Un fattore essenziale per una maggiore utilizzazione del traffico merci ferroviario è rappresentato dalla generale capacità della ferrovia di rispondere alla domanda di offerte combinate intermodali mettendo a disposizione anche le capacità di trasbordo e i processi logistici necessari. Sono importanti il potenziale di trasbordo e la collaborazione con la strada, mentre svolge un ruolo secondario la scelta del tipo di contenitore (container, casse mobili, semirimorchi ecc.) o l'impiego di carri ferroviari convenzionali.

A ciò si aggiungono come sempre la disponibilità e l'uso di binari di raccordo per caricatori con grandi volumi (regolari), ma anche l'inclusione nei piani urbanistici cantonali di collegamenti ferroviari per gli insediamenti di attività economiche. Nella scelta dei mezzi di trasporto sono sempre più spesso prese in considerazione le disposizioni vigenti, come ad esempio quelle sulla ripartizione modale per trasporti specifici (materiali da costruzione, rifiuti) o per generatori di traffico (centri logistici, impianti di trasbordo). La scelta dei mezzi di trasporto è strettamente collegata ai crescenti problemi di capacità sulla strada, in particolare negli agglomerati.

I caricatori decidono di utilizzare la ferrovia quando le imprese del traffico merci su rotaia sono in grado di presentare offerte interessanti. Ciò significa anche che la capacità e la qualità delle tracce nonché gli impianti di trasbordo sono condizioni fondamentali per continuare con la tendenza qui descritta. Complessivamente, il potenziale di crescita della produttività è considerato sensibilmente più elevato per la ferrovia che per il traffico merci su strada.

### **1.1.3                    Forme di produzione nel traffico merci ferroviario svizzero e relative sfide**

In linea di massima, nel traffico merci ferroviario possono essere distinte le forme di produzione qui di seguito presentate.

#### **Distinzione secondo i contenitori**

**Trasporto in carri completi:** in genere i carri merci del trasporto in carri completi sono adeguati alla merce che vi viene caricata direttamente. 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 lo smaltimento di rottami e altre merci pesanti e carri merci per il trasporto di nuovi veicoli stradali. Oltre a

questi circolano anche i cosiddetti carri a pareti scorrevoli in cui la merce viene perlopiù disposta su palette.

**Traffico combinato (TC):** il TC è caratterizzato dall'impiego di contenitori normati per il trasporto multimodale. I carri merci del TC sono idonei al trasporto di container, semirimorchi e casse mobili, nonché di interi veicoli pesanti (compreso il trasporto del conducente in un'apposita carrozza). Questi contenitori sono concepiti per il trasporto su diversi vettori (idrovia, strada, rotaia). Pertanto, spesso le loro dimensioni sono normate.

### Distinzione secondo il sistema di trasporto

**Sistema TCCI:** a partire dai binari di raccordo o dagli impianti di carico e di scarico, singoli carri o gruppi di carri vengono riuniti 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 nei binari di raccordo, negli impianti di carico e scarico o nei terminali. Nel sistema TCCI possono essere trasportati sia carri completi sia casse mobili (ad es. nel cosiddetto Swiss Split).

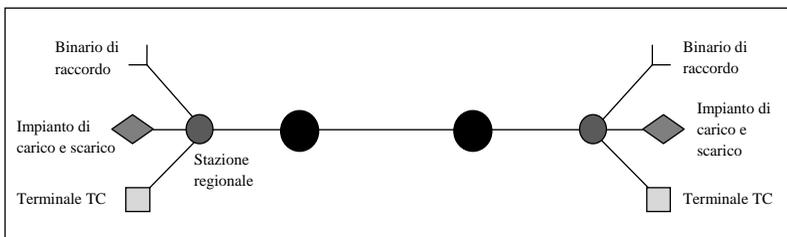


Figura 9: Presentazione schematica del sistema TCCI

**Treni completi (trasporto diretto):** nel TC i treni completi circolano come unità dalla partenza (binario di raccordo o terminale) all'arrivo (binario di raccordo o terminale). Per trasportare regolarmente grandi quantità di merci dal luogo di partenza a quello di arrivo, talvolta si impiegano i cosiddetti treni navetta, ossia convogli la cui composizione rimane invariata nei diversi trasporti. Ciò consente una modalità di produzione dai costi contenuti.

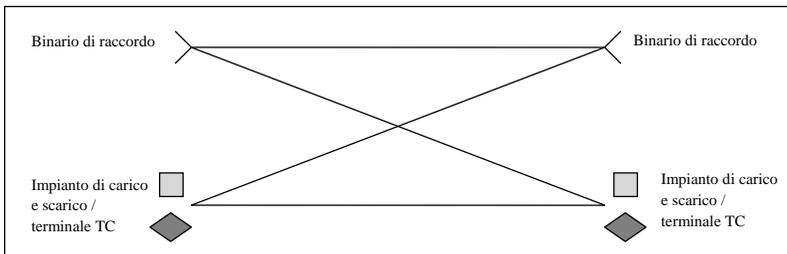


Figura 10: Presentazione schematica di trasporti con treni completi

Per i gruppi più piccoli di carri con identico luogo di partenza e di arrivo non è sempre chiaro quale sia il tipo di trasporto più efficace e conveniente. Il sistema TCCI richiede un buon grado di utilizzazione e, quindi, FFS Cargo SA propone spesso ai suoi clienti un trasporto all'interno del sistema TCCI. Per lo stesso gruppo

di carri altri fornitori di servizi ferroviari potrebbero proporre invece un treno completo. I trasporti, per i quali sia il TCCI sia i treni completi rappresentano una possibile soluzione, sono caratterizzati da una certa «volatilità» che spiega in parte la difficoltà di uno sfruttamento durevole del sistema TCCI.

Figura 11 mostra il rapporto esistente fra il trasporto in carri completi e il traffico combinato, misurati in tonnellate, e illustra l'importanza dei carri completi convenzionali. Anche se le chance di crescita sono più consistenti per il TC, attualmente il TCC/TCCI trasporta quantità di merci di gran lunga superiori nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero. In quest'ultimo il peso delle diverse forme di produzione si differenzia da quello del traffico merci ferroviario internazionale sull'asse nord-sud attraverso la Svizzera, nel quale il TC ha un ruolo dominante.

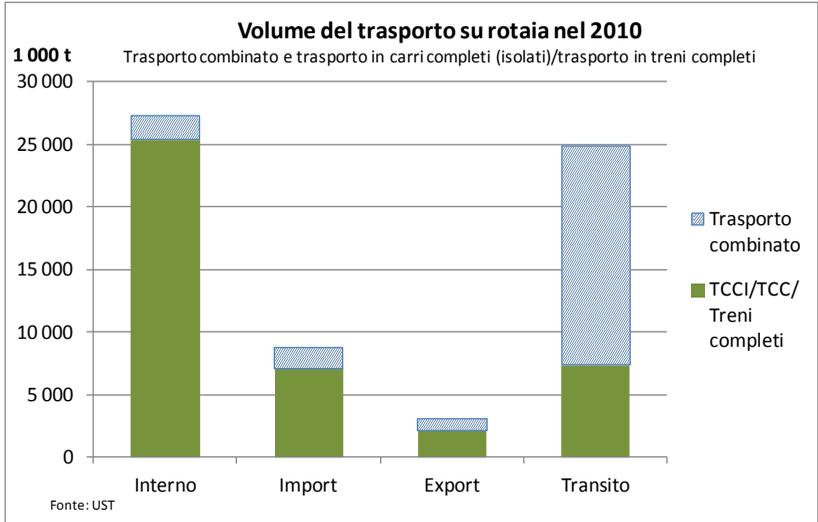


Figura 11: Volume del trasporto di merci sull'intero territorio svizzero secondo il tipo di produzione

### 1.1.3.1 Sistema del trasporto in carri completi isolati

Oggi il TCCI riveste un'importanza fondamentale nel traffico merci ferroviario svizzero. Il sistema TCCI dispone di molti binari di raccordo e della possibilità di raggruppare piccoli gruppi di carri nelle stazioni di smistamento e nelle stazioni team decentralizzate. Il raggruppamento consente di limitare i costi del trasporto verso altri binari di raccordo. Questo risultato si può ottenere solo se c'è la quantità necessaria di merci alla stazione di partenza e a quella d'arrivo.

Anche negli altri Paesi europei i trasporti convenzionali in carri completi restano 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'import/export. Nel traffico transfrontaliero, carri singoli e piccoli gruppi di carri sono condotti da/a binari di raccordo o impianti di carico e scarico ubicati in Svizze-

ra. Ciò presuppone un grado elevato di interoperabilità dei carri ferroviari nel trasporto in carri completi isolati.

Per la produzione del trasporto con il sistema TCCI sono importanti, oltre alle capacità ferroviarie, alle capacità delle tracce e agli impianti di carico e scarico, anche diverse infrastrutture per la produzione del traffico merci su rotaia. Fondamentalmente si possono distinguere i seguenti tipi d'impianto:

- binari necessari all'esercizio (binari nelle stazioni, allacciamento dei binari alle tratte);
- piazzali per il carico e lo scarico;
- stazioni di smistamento.

In parallelo con la crescita del traffico merci ferroviario e con la modifica dei requisiti logistici, cambia anche il fabbisogno di impianti per la produzione nel traffico merci su rotaia e, specialmente, il loro numero e i requisiti relativi alle loro funzionalità.

L'esistenza di tali impianti e il loro perfezionamento sono indispensabili per fornire le prestazioni del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Il sistema TCCI necessita di stazioni di smistamento efficienti per poter scomporre i diversi treni merci regionali e formarne di nuovi. Anche i siti regionali di produzione (stazioni team) devono disporre degli impianti indispensabili per effettuare gli smistamenti necessari per la formazione e il raggruppamento a livello locale dei treni merci regionali. Occorrono anche impianti per lo stazionamento dei treni, per la loro composizione e per i gruppi di carri.

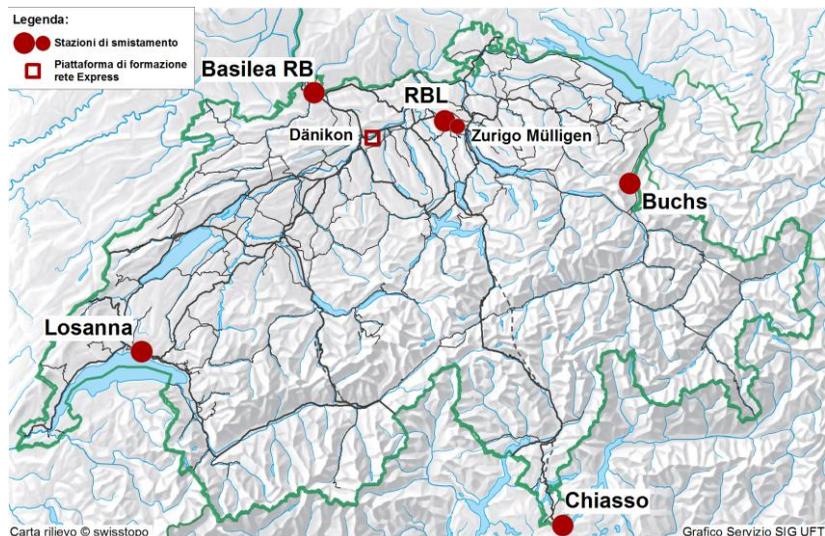


Figura 12: Panoramica degli impianti di smistamento

Il sistema TCCI e l'offerta di treni completi convenzionali presuppungono un'elevata densità di binari di raccordo nei centri svizzeri di produzione e di commercio. Solo a questa condizione è garantito che siano disponibili le quantità di merci necessarie per sfruttare gli effetti dei raggruppamenti. I binari di raccordo,

anche se sono di proprietà privata e quindi non appartengono all'infrastruttura ferroviaria così come intesa dalla legge federale sulle ferrovie<sup>26</sup>, assicurano ai raccordati l'accesso alla rete ferroviaria. Questa situazione è comparabile a quella degli allacciamenti stradali di un'area industriale.

La densità e la ripartizione dell'attuale sistema di binari di raccordo in Svizzera sono illustrate nella Figura 13.

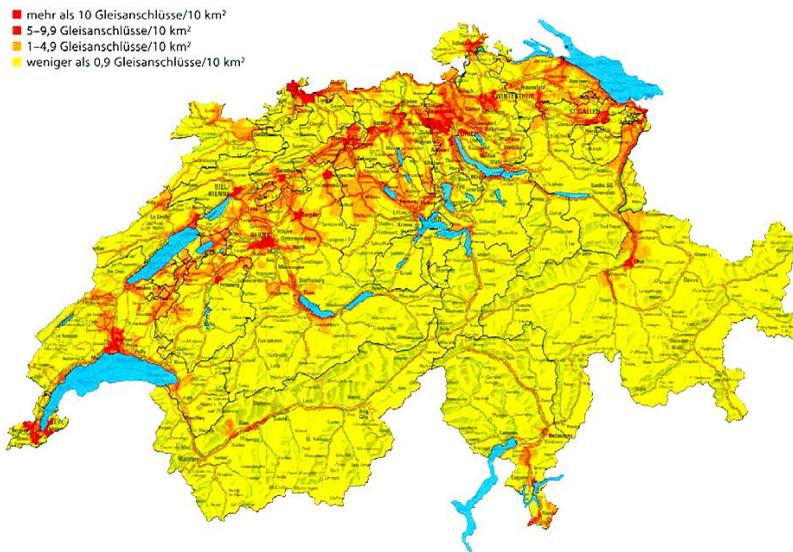


Figura 13: Densità dei binari di raccordo in Svizzera<sup>27</sup>

### La «funzione di impresa guida» nel TCCI

Contrariamente al trasporto in treni completi, dove le imprese di trasporto ferroviario si limitano a condurre i convogli dal luogo di partenza a quello d'arrivo, nel trasporto in carri completi isolati la produzione dell'offerta è di gran lunga più complessa e il coordinamento svolge un ruolo fondamentale. La gestione di un sistema di trasporto in carri completi isolati presuppone la definizione di numerosi standard che devono essere rispettati mettendo in atto processi e sistemi. In genere, la responsabilità complessiva dell'utilizzazione della rete spetta alle imprese di trasporto ferroviario. Nell'offerta rientra anche la gestione del carro che il cliente ordina per il suo trasporto. La conduzione dei punti di servizio oggetto dell'offerta richiede un'organizzazione completa sull'intero territorio nazionale. Se in certe zone la produzione non può essere svolta autonomamente, occorre coordinare le modalità d'acquisto delle prestazioni necessarie. Il servizio di prossimità svolto sui binari di raccordo e negli impianti di carico e scarico viene organizzato in collegamento con i

<sup>26</sup> RS 742.101

<sup>27</sup> Fonte: Stölzle, W., Hofmann, E., Lampe, K. (2012): Logistikmarktstudie Schweiz 2012, GS1 Schweiz, Berna, pag. 82

treni merci circolanti regolarmente su lunghe distanze che transitano verso o attraverso le stazioni di smistamento dell'infrastruttura.

Con la riforma delle ferrovie e la conseguente nuova ripartizione dei ruoli nel traffico merci ferroviario, si è reso necessario definire la funzione di impresa guida nel TCCI a causa del forte fabbisogno di coordinamento. Normalmente questo ruolo è svolto dalle ferrovie statali di ciascun Paese.

Finora, nell'ambito della Convenzione sulle prestazioni Confederazione-FFS (CP)<sup>28</sup>, la responsabilità in merito al sistema TCCI è stata affidata a FFS Cargo che ha assunto la funzione di impresa guida. Tuttavia, i contenuti dei compiti concreti inerenti a questa funzione indicata nella CP non sono stati precisati, per cui il mandato risulta impreciso e poco vincolante. Devono quindi essere ancora definiti gli obblighi, i diritti e gli obiettivi giuridicamente collegati alla funzione di impresa guida.

Di regola, per il TCCI in Svizzera quasi tutte le prestazioni della catena di processi che si svolgono sulla rete a scartamento normale sono fornite direttamente da FFS Cargo SA. L'unica eccezione è costituita dai movimenti di manovra nelle stazioni di smistamento, di cui si occupa il gestore dell'infrastruttura (FFS Infrastruttura). Tuttavia, questa quota propria così elevata nella catena di creazione del valore aggiunto significa anche che il rischio legato all'utilizzazione delle offerte di trasporto è sostenuto da FFS Cargo. Un eventuale calo della domanda comporterebbe un ritardo nell'adeguamento dei costi.

Sotto il profilo economico, il sistema TCCI è attualmente un monopolio naturale. Se si tiene conto dell'attuale domanda, il mantenimento di due reti, l'una accanto all'altra e con collegamenti quasi identici, non appare una scelta efficiente né tanto meno praticabile. Già oggi un'utilizzazione troppo scarsa dei treni circolanti nel sistema rappresenta per FFS Cargo il più grave rischio di perdita. Le condizioni quadro giuridiche, specialmente quelle concernenti l'accesso alla rete, consentirebbero l'esistenza di un sistema TCCI concorrente. La gestione di un sistema TCCI, oltre a presentare le difficoltà menzionate a proposito dell'utilizzazione dei treni, ha anche costi fissi molto elevati. Finora il rischio legato all'utilizzazione, i costi fissi elevati e le scarse prospettive di profitti hanno scoraggiato i concorrenti. Pertanto, le offerte di FFS Cargo non sono in concorrenza con altre offerte del TCCI. I trasporti del TCCI sono invece esposti alla competizione esistente sul mercato, costituita, ad esempio, dalle offerte del trasporto in treni completi, del traffico combinato o del traffico su strada.

### **Sfide del trasporto svizzero in carri completi isolati**

#### *Evoluzione della domanda e rischio legato all'utilizzazione*

La produzione nel sistema TCCI è notevolmente cambiata dopo la riforma delle ferrovie. FFS Cargo ha più volte riorganizzato il servizio sull'intero territorio nazionale. Nelle stazioni regionali ha costituito appositi team di produzione Cargo che si occupano della distribuzione capillare e delle relazioni contrattuali con altri fornitori di prestazioni del TCCI, ad esempio con le imprese di trasporto della rete a scartamento metrico. Nel 2005 il numero di punti di servizio è stato notevolmente ridotto

<sup>28</sup> Cfr. ad es. la «Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2011–2012», FF 2011 3231.

nell'ambito del nuovo orientamento del progetto «Focus». Un ulteriore ridimensionamento è avvenuto in occasione del cambiamento d'orario 2012/13.

In diversi Stati europei la tendenza al ridimensionamento è analoga o comunque in uno stadio avanzato. Solo alcune ex ferrovie statali (ad es. in Germania, Austria, Belgio) offrono il TCCI sotto forma di trasporto sistematico. Diverse imprese di trasporto ferroviario hanno costituito un'alleanza («Xrail») a livello internazionale a cui partecipa anche FFS Cargo. I loro obiettivi sono un miglior coordinamento dell'offerta nel TCCI a livello internazionale e un aumento della qualità.

Le sfide poste dal TCCI a FFS Cargo e alla maggior parte dei fornitori di prestazioni in Europa sono analoghe. Le classiche merci alla rinfusa e le merci voluminose sono sempre meno importanti in Svizzera per la trasformazione industriale. Nei processi logistici i trasportatori richiedono tempi più brevi, dimensioni degli invii ridotte e immagazzinamento centralizzato. Complessivamente, ciò rende l'attuale offerta del TCCI meno attrattiva, dato che quest'ultima non può più utilizzare come in passato i suoi punti forti, in particolare nel trasporto di merci voluminose e pesanti.

Il calo registrato nella domanda ha fatto diminuire i ricavi del TCCI. Il sistema TCCI in Svizzera è indebolito anche dal calo del TCCI in altri Paesi. Di conseguenza, il finanziamento degli investimenti necessari alla prosecuzione del TCCI non è assicurato a lungo termine. Inoltre il sistema TCCI è gravato da costi fissi che rendono forti i rischi legati all'utilizzazione. L'elaborazione delle future offerte nel campo del TCCI richiederà una verifica delle possibilità di utilizzazione e di raggruppamento. Andranno anche analizzate le possibilità e le modalità di un miglioramento della collaborazione strada - ferrovia.

#### *Potenziali di innovazione e di coordinamento*

Da più parti si fa osservare che il sistema TCCI presenta ancora potenziali di aumento dell'efficienza; il loro sfruttamento costituisce una sfida fondamentale per i gestori del TCCI. Non si tratta tanto di introdurre innovazioni tecniche, bensì di perfezionare l'organizzazione imprenditoriale del TCCI e di mettere a disposizione le capacità infrastrutturali necessarie per il TCCI e gli impianti indispensabili all'esercizio.

Nel sistema TCCI non sono previste innovazioni tecniche sostanziali nei prossimi anni. Quelle che potrebbero apportare notevoli miglioramenti al TCCI (ad es. l'impiego dell'attacco automatico a respingente centrale o delle tecnologie di comunicazione interne ai treni) richiedono investimenti molto elevati e un coordinamento tra i diversi attori nazionali ed esteri. In particolare, la necessità di forti investimenti fa supporre che i fondi per questi nuovi equipaggiamenti non potranno essere messi a disposizione a breve.

Inoltre, nuovi orientamenti nel campo dell'organizzazione possono apportare una maggiore efficienza. Questa considerazione vale soprattutto per la separazione di determinate fasi della catena di creazione del valore aggiunto e per la maggiore apertura di questi settori all'intervento di terzi. Ad esempio, potrebbero essere riservate a terzi maggiori opportunità di fornire prestazioni all'interno del sistema (ad es. nel servizio di prossimità) e quindi di apportare impulsi innovativi.

Appare indispensabile anche un coordinamento rafforzato e trasparente tra l'offerta TCCI e la disponibilità dell'infrastruttura necessaria per le tracce e il traffico merci, assicurata dal gestore. Il TCCI non è in grado di soddisfare la domanda né da un punto di vista quantitativo né qualitativo, se gli impianti di cui necessita (stazioni di

smistamento, binari nelle stazioni, binari di composizione dei convogli e impianti di carico e scarico) non sono disponibili in numero sufficiente oppure hanno dimensioni troppo ridotte. Al contempo esistono stretti legami tra i diversi impianti: il numero degli impianti di smistamento e di composizione richiesti in una stazione team dipende dal numero degli impianti di carico e scarico e dei binari di raccordo e dalle quantità di merci ivi generate. Il dimensionamento delle stazioni di smistamento dipende sia dal numero di treni merci regionali che vi vengono scomposti e nuovamente raggruppati sia dal numero complessivo di stazioni di smistamento e dal numero di tracce disponibili verso le/dalle stazioni di smistamento<sup>29</sup>.

### 1.1.3.2 Traffico combinato

Il traffico combinato presuppone la cooperazione di diversi vettori nello svolgimento della catena di trasporti, dato che i contenitori sono trasbordati tra i diversi vettori. Come contenitori possono essere trasportati su rotaia container o casse mobili, semirimorchi o anche interi autocarri. Figura 14 indica che la stragrande maggioranza delle merci nel TC è trasportata mediante container o casse mobili.

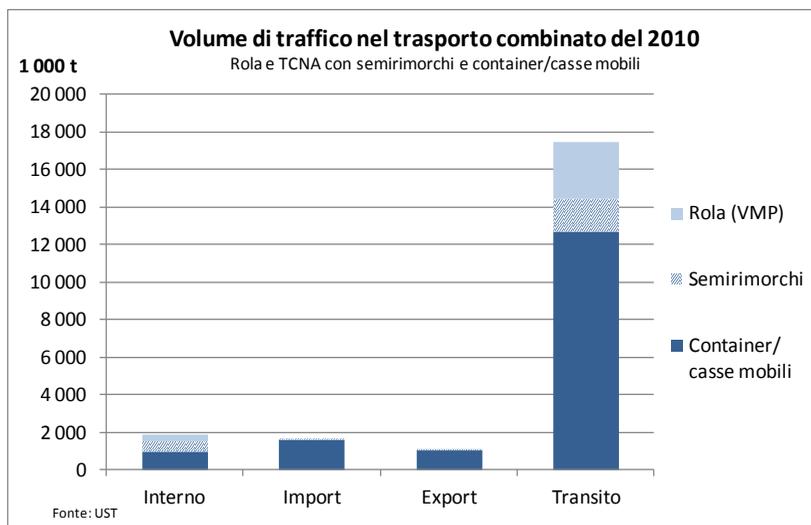


Figura 14: Volume di traffico nel traffico combinato del 2010

<sup>29</sup> Esempio: in teoria si potrebbe immaginare che il sistema TCCI svizzero necessiti di una sola stazione di smistamento; in questo caso tutti i treni merci regionali dovrebbero però essere condotti in questa stazione, il che comporterebbe un forte aumento del numero delle tracce e delle distanze per questi treni; anche la stazione di smistamento dovrebbe avere un dimensionamento del tutto diverso, dato che il lavoro non sarebbe svolto, come avviene attualmente, da diverse stazioni di questo tipo.

## **TC interno e trasporti import/export continentali**

Il TC interno riveste ora un ruolo piuttosto secondario nel traffico merci ferroviario svizzero (vedi Figura 11). Gli operatori del TC e le imprese del trasporto ferroviario offrono solo relazioni sporadiche con i treni completi. Nel 2012 sono stati effettuati circa 60 000 invii nei treni completi del TC<sup>30</sup>, la cui offerta viene ora fortemente ampliata. La maggior parte degli invii TC nel sistema TCCI è stata trasportata da FFS Cargo (circa 110 000). Le odierne offerte prevedono principalmente il trasporto di merci del commercio al dettaglio, i servizi di recapito dei pacchi e il trasporto di altre merci urgenti. Al contempo, i caricatori che non posseggono una linea di raccordo possono utilizzare le offerte del TC. In molti casi l'offerta viene fornita come prestazione «porta a porta», visto che l'intero trasporto, dal luogo di partenza a quello d'arrivo, è organizzato dal fornitore (spedizioniere o operatore TC) con diversi mezzi di trasporto, ossia con un treno TC nel percorso principale e, normalmente, con un autocarro nel percorso iniziale e finale.

Per i prossimi anni si prevede un ulteriore aumento della domanda di prodotti TC nel traffico interno e nei trasporti import/export non marittimi. Per i nuovi requisiti della logistica del deposito e del trasporto (ad es. centralizzazione dell'immagazzinamento e commissionamento in pochi centri logistici e di distribuzione), le offerte del traffico combinato sono particolarmente interessanti perché corrispondono spesso alla tendenza in atto verso invii di dimensioni ridotte e verso il trasporto di collettame.

In Svizzera questi trasporti devono poter disporre di impianti di trasbordo. Capacità adeguate devono poter essere realizzate a livello decentralizzato per venire incontro alla prevista diminuzione del volume dei trasporti e alla mancanza di collegamento con il sistema TCCI. Tuttavia un buon allacciamento all'infrastruttura è necessario per assicurare l'efficienza dei trasporti. Per le esigenze del TC interno è sufficiente, nei singoli casi, disporre di un impianto di carico e scarico con un'apparecchiatura mobile di trasbordo (ad es. il cosiddetto reach stacker).

## **Traffico import/export da e verso i porti marittimi**

Attualmente esistono diverse relazioni del traffico combinato dai porti del Mare del Nord (Anversa, Rotterdam, Amburgo, Bremerhaven) alla Svizzera. Non ci sono invece collegamenti dai porti del Mediterraneo. Il percorso principale tra i terminali transoceanici e la Svizzera avviene su rotaia e quello finale su strada. Contemporaneamente, per molti di questi trasporti import/export dai porti marittimi c'è la possibilità di utilizzare come percorso principale la navigazione sul Reno fino a Basilea.

Ogni anno vengono effettuati circa 100 000 invii nel TC con percorso principale su rotaia dai porti del Mare del Nord alla Svizzera. Generalmente sono trasportati container con merci (beni di consumo, prodotti semifiniti) da/verso oltremare. I trasporti giungono fino ai terminali piccoli e medi del TC esistenti in Svizzera, da dove gli invii sono in parte immessi nel sistema TCCI (il cosiddetto Swiss Split) per l'inoltro fino al binario di raccordo. A causa delle ridotte capacità, a/da ciascun terminale vengono condotte in genere solo singole coppie di treni al giorno.

Con la navigazione sul Reno sono effettuati annualmente da/fino a Basilea circa 60 000 invii. Il trasporto successivo avviene in parte su rotaia (soprattutto nel sistema TCCI) e in parte su strada.

<sup>30</sup> Fonte: notifiche dei fornitori delle prestazioni TC nell'ambito delle ordinazioni dell'UFT.

Per i prossimi anni è previsto un aumento della domanda di prodotti TC nel traffico marittimo import/export.

### **L'attuale rete di terminali in Svizzera**

A partire dagli anni Ottanta la rete di terminali in Svizzera si è sviluppata sulla base dell'iniziativa individuale di caricatori, spedizionieri e operatori del TC. La Confederazione, finora, ha svolto solo una funzione generale di coordinamento nel quadro della pianificazione della rete di terminali, lasciando volutamente l'iniziativa ai gestori. Di conseguenza, fin ad oggi non sono stati costruiti grossi terminali in grado di soddisfare in modo concentrato le esigenze di molti utenti.

Si registra la presenza di una concentrazione di terminali bimodali e trimodali nell'area di Basilea e nell'Altipiano (Aarau, Birr, Niederglatt, Rekingen). Le capacità di trasbordo dei terminali più piccoli si aggirano sui 20 000 - 60 000 TEU/anno per impianto.

Le odierne capacità di trasbordo disponibili in Svizzera sono dell'ordine di complessivi 250 000 TEU/anno per il trasbordo ferrovia/strada e di circa 100 000 TEU/anno per il trasbordo battello/ferrovia. I terminali svolgono perlopiù diverse funzioni:

- distribuzione nella regione (percorso iniziale e finale su strada);
- distribuzione nel cosiddetto Swiss Split (ripartizione dei container provenienti dai convogli per l'importazione nel sistema TCCI e di quelli provenienti dal sistema TCCI nei convogli per l'esportazione);
- stoccaggio di contenitori vuoti;
- inoltro di sezioni di convogli.

Queste attività non sono il risultato di un orientamento dettato dall'esterno o di un coordinamento tra gestori di terminali, ma si basano unicamente su decisioni di carattere imprenditoriale dei singoli attori.

La seguente carta presenta l'attuale rete di terminali:

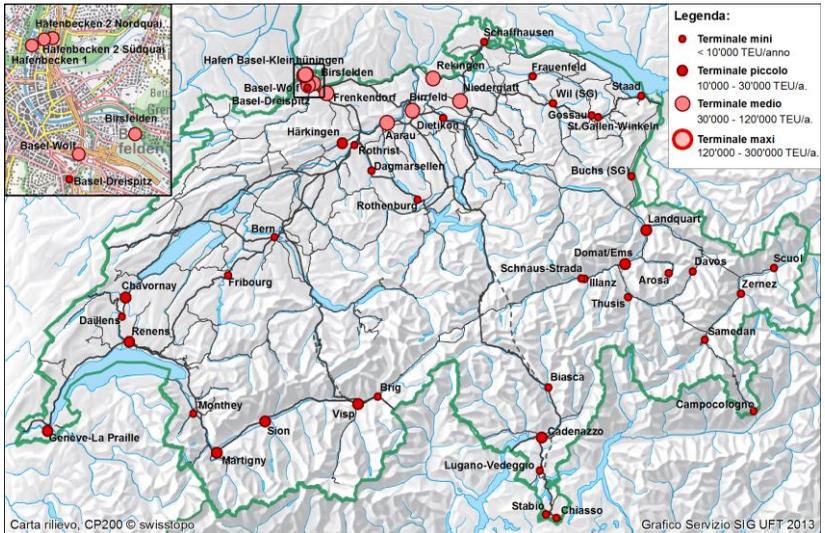


Figura 15: Panoramica dei terminali in Svizzera

Attualmente si dubita che lo sviluppo finora scoordinato della rete di terminali permetta di soddisfare i requisiti di efficienza posti dal traffico combinato non accompagnato (TCNA).

### Sfide del traffico combinato in Svizzera

#### *TC interno e trasporti import/export continentali*

Gli sviluppi registrati nella logistica del trasporto e del deposito mostrano una forte affinità con le soluzioni del traffico combinato. Queste soluzioni non sono adottate necessariamente soltanto nel TC, anche se le dimensioni degli invii e la necessità dei raggruppamenti suggeriscono un impiego combinato di treni e autocarri.

Le sfide che deve affrontare il traffico merci ferroviario svizzero sono dovute alle dimensioni territoriali ridotte del nostro Paese. Nel traffico interno il percorso principale non supera i 200 km. Nel trasporto ferroviario distanze così brevi peggiorano la redditività delle offerte, poiché è difficile ammortizzare i costi per mettere a disposizione le risorse e fornire le prestazioni.

Dato che il sistema TCCI esiste in parallelo al TC interno, generalmente al TC rimangono solo offerte complementari. Queste ultime possono essere gestite in modo economico solo se l'offerta raggiunge l'utilizzazione minima necessaria, ossia se vi sono adeguate possibilità di effettuare raggruppamenti.

#### *Traffico import/export da e verso i porti marittimi*

Le previsioni lasciano intendere che la Svizzera continuerà a partecipare alla ripartizione dei compiti con oltremare. I diversi oneri concernenti la ripartizione modale nei porti marittimi fanno supporre una forte crescita dei volumi di merci per i treni container, principalmente nel traffico import/export con i porti marittimi.

I volumi di merci e la produzione sotto forma di treni navetta del TC rendono possibile la presentazione di offerte convenienti per il percorso principale su rotaia. Parallelamente a quest'ultimo, è disponibile il trasporto sul Reno per i traffici marit-

timi import/export a partire dai porti del Mare del Nord di Anversa e Rotterdam. La struttura decentralizzata dei terminali non costituisce tuttavia un vantaggio per una produzione efficiente di questi trasporti, poiché spesso gli ultimi chilometri del percorso ferroviario presentano sfide particolari per la produzione (ad es. restrizioni della lunghezza dei treni, attività di smistamento).

A questo riguardo ci si domanda, se i traffici marittimi da e verso i terminali svizzeri debbano continuare su strada (fino alla rampa del destinatario) o su rotaia (fino al binario di raccordo). L'odierna offerta nel cosiddetto Swiss Split si basa sul gran numero di linee di raccordo esistenti e provvede a un certo sfruttamento di base nel sistema TCCI.

Per rendere più attrattiva l'offerta del cosiddetto Swiss Split serve prima di tutto una migliore interfaccia terminale-sistema TCCI. Un ulteriore sviluppo decentralizzato dei terminali non offrirebbe i presupposti necessari alla produzione: dai terminali più piccoli i treni dovrebbero essere condotti alle successive stazioni di smistamento e solo qui potrebbero essere ripartiti nei treni regionali. Come oggi, vi sarebbero ancora molte interfacce che renderebbero il sistema meno efficiente.

#### *Sviluppo della rete di terminali in Svizzera*

Per poter far fronte all'aumento dei trasporti da e verso i porti marittimi, occorre soprattutto disporre di capacità supplementari nei terminali. Secondo uno studio dell'UFT<sup>31</sup>, per l'orizzonte temporale 2020-2030 è previsto un fabbisogno di trasbordo compreso tra 440 000 e 570 000 TEU/anno per il sistema ferrovia-strada e tra 145 000 e 155 000 TEU/anno per il sistema battelli-ferrovia.

In mancanza di impianti di trasbordo supplementari in Svizzera, è molto probabile che le merci trasportate da questi treni siano trasferite su strada prima di arrivare al confine svizzero, o al confine stesso, per essere poi distribuite sempre su strada nel nostro Paese. Contrariamente alla situazione odierna, non sarebbe possibile un servizio fino al binario di raccordo o all'impianto di carico e scarico nell'ambito del sistema TCCI. L'immissione nel sistema TCCI funziona soltanto se i treni completi sono condotti fino ai terminali svizzeri e se da questi ultimi è possibile una facile integrazione nel sistema TCCI.

FFS Cargo e diversi operatori del TC hanno notificato all'UFT il fabbisogno di grandi impianti di trasbordo nel TC. Secondo le FFS, la realizzazione dei progetti Gateway Limmattal e Basilea Nord permetterà di far fronte alle quantità di merci previste nel trasporto ferroviario. Il terminale Basilea nord servirà al trasbordo ferrovia-strada nella Svizzera nord-occidentale e al trasbordo navigazione sul Reno-ferrovia per tutta la Svizzera. Il Gateway Limmattal servirà da terminale per tutti i convogli TC nel traffico import/export fino all'Altipiano svizzero. Attraverso l'allacciamento alla stazione di smistamento Limmattal sono poste le premesse per facilitare la continuazione dei trasporti Swiss Split fino al binario di raccordo o per realizzare un impianto di trasbordo decentralizzato.

Anche per il TC interno servono impianti di trasbordo. Questi impianti dovrebbero esistere in tutta la Svizzera, nei principali siti della produzione e della logistica, al fine di rendere il percorso ferroviario il più lungo possibile. In particolare, nell'ipotesi che il volume locale di traffico sia scarso, per il TC interno è sufficiente,

<sup>31</sup> Infrast IVT: «Grossterminalstudie - Beurteilung der Terminalprojekte Gateway Limmattal und Basel Nord» (Studio sui grandi terminali - Valutazione dei progetti di terminali Gateway Limmattal e Basilea Nord), 19.06.12

nei singoli casi, disporre ad esempio di un impianto di carico e scarico con un'apparecchiatura mobile di trasbordo (il cosiddetto reach stacker).

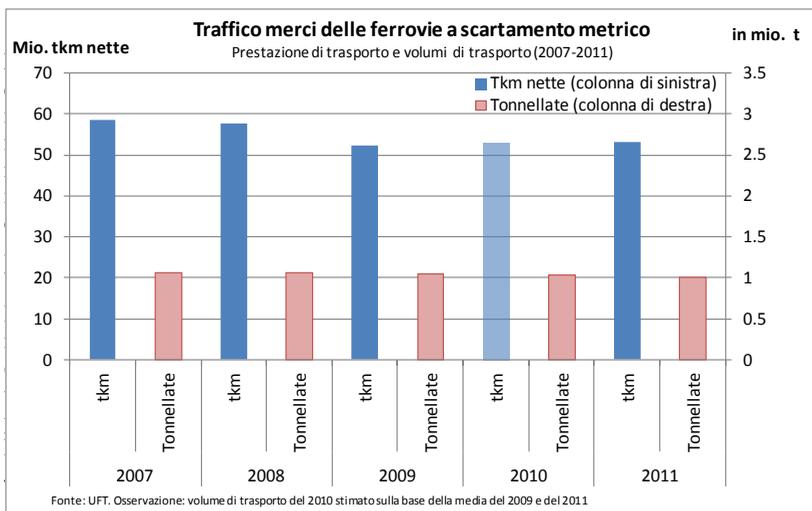


Figura 16 mostra le quantità di merci trasportate e le tonnellate-chilometro sulle ferrovie a scartamento metrico. Nel traffico merci interno su rotaia in Svizzera viene trasportato circa 1 milione di tonnellate di merci. La prestazione di trasporto supera i 50 mio. di tkm. Tuttavia, ciò mette anche in evidenza che le distanze medie di trasporto, pari a 50 km, sono molto brevi. In confronto al traffico merci ferroviario sulla rete a scartamento normale, la quota del trasporto di merci effettuato dalle ferrovie a scartamento metrico è irrilevante. Malgrado ciò, questo tipo di trasporto è importante soprattutto nelle regioni di montagna, poiché garantisce un trasporto sicuro e costante per tutto l'anno in regioni di difficile accesso sotto il profilo topografico.

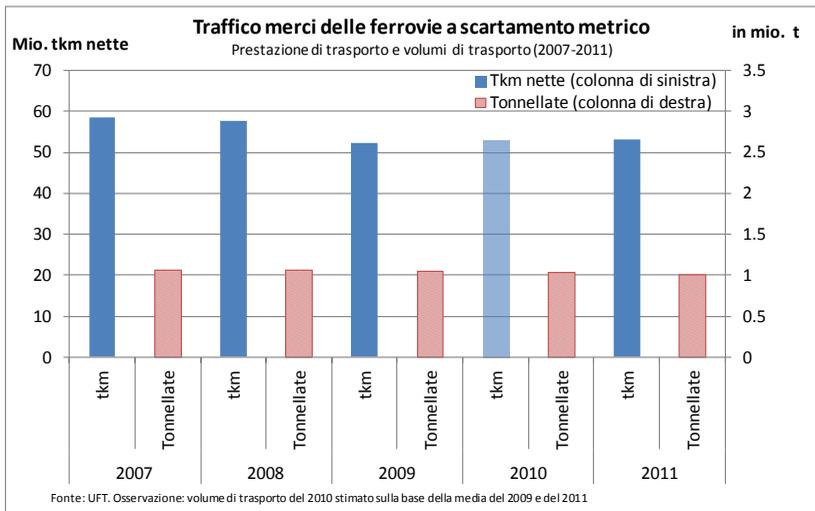


Figura 16: Volumi di trasporto nel traffico merci delle ferrovie a scartamento metrico

### Sfide per il traffico merci delle ferrovie a scartamento metrico

Le ferrovie a scartamento metrico nel traffico merci ferroviario sono importanti nelle regioni di montagna che presentano condizioni topografiche impegnative per le offerte del trasporto di merci. La sfida più rilevante per questo tipo di traffico merci è rappresentata quindi dalla necessità di una produzione efficiente. Questa sfida è

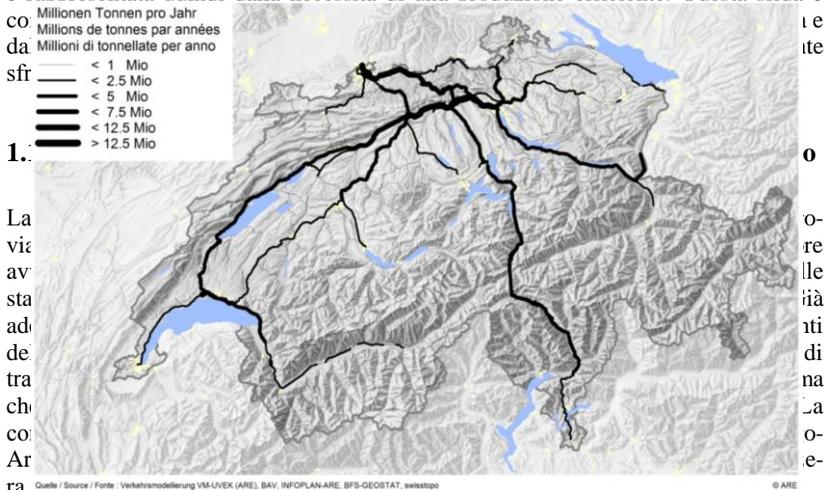


Figura 5).

Le prossime grandi fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria svizzera sono trattate nell'ambito del progetto per il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria<sup>33</sup> (FAIF). Per ogni fase di ampliamento l'UFT prevede di ripartire le capacità fra il trasporto di viaggiatori e di merci sotto forma di cosiddetti orari sistematici. All'interno dell'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria svizzera prevista dal FAIF sono pianificati e finanziati anche specifici impianti per il traffico merci che riguardano stazioni di smistamento, stazioni team e impianti di carico e di scarico. Lo sviluppo degli impianti esistenti nell'infrastruttura ferroviaria è pertanto fondamentalmente assicurato.

Attualmente, le capacità delle tracce per la produzione del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale sono spesso scarse. Al contempo esiste il pericolo che nuove offerte del traffico viaggiatori mettano in discussione l'utilizzazione delle tracce da parte del traffico merci su rotaia (soprattutto a seguito dell'ordine di priorità fissato dalla Lferr)<sup>34</sup> e che la Confederazione pianifichi l'ampliamento puntando principalmente su progetti volti a migliorare l'offerta del trasporto di viaggiatori<sup>35</sup>.

Il traffico merci ferroviario dispone già di un orario sistematico che, tenendo conto delle esigenze di base, prenota tracce per questo tipo di trasporto. Ciò avviene soprattutto per gli assi di transito, ma anche per il traffico merci sull'intero territorio nazionale. Tuttavia, a causa dell'ordine di priorità vigente, le tracce prenotate non sono garantite definitivamente in previsione dell'elaborazione dell'orario.

Gli attori del settore dei trasporti e della logistica hanno una percezione delle capacità infrastrutturali in parte diversa, poiché non sono coinvolti nel processo di pianificazione e di attribuzione delle tracce. Tra i gestori dell'infrastruttura (GI) e le imprese di trasporto ferroviario (ITF) esiste una comunicazione riguardo alle tracce disponibili. Le ITF non sono in grado di soddisfare tutte le esigenze dei loro clienti in materia di tempi di carico e scarico dei trasporti richiesti. Tuttavia, in genere, ciò dipende da diverse ragioni. Le tracce disponibili per il traffico merci costituiscono solo un elemento della problematica fra diversi altri.

Le variazioni della domanda nel traffico merci rendono il compito della pianificazione delle tracce in questo settore più difficile che nel trasporto di viaggiatori. Quando cala la domanda, al traffico merci ferroviario non serve una parte delle tracce che gli sono state riservate. Al contrario, in tempi di prosperità economica e di crescita della domanda di prestazioni, le tracce per trasporto di merci sono sempre scarse nelle ore di punta. Oltre tutto, gli operatori del traffico merci, diversamente da quelli del traffico viaggiatori, non sono in grado di impegnarsi per ordinazioni di capacità a lungo termine. Per esperienza, sappiamo che attualmente il loro orizzonte di pianificazione si limita al breve termine. Gli operatori del settore merci hanno quindi l'impressione che i responsabili della pianificazione delle tracce non si tengano conto delle loro esigenze. Per contro, questi ultimi non trovano tra gli operatori del settore alcun interlocutore che possa rappresentare le esigenze generali del traffico merci al momento della pianificazione. Tenendo conto di questa situazione

<sup>33</sup> FF 2012 1283

<sup>34</sup> Art. 9a Lferr, RS 742.101

<sup>35</sup> Vedi anche i risultati del pacchetto di ricerche SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz», Teilprojekt F: Einschätzungen der Infrastrukturnutzer zur Weiterentwicklung des Regulativs, Schlussbericht (Strategie in vista di un'utilizzazione razionale dei mezzi di trasporto nel traffico merci in Svizzera, Sotto-progetto F: Valutazioni degli utenti dell'infrastruttura sull'evoluzione della normativa, Rapporto conclusivo), Berna 2012.

di partenza, l'UFT considera come proprio compito rappresentare gli interessi del traffico merci nella pianificazione e nell'attribuzione delle tracce e assicurare le capacità necessarie. A questo proposito occorre tuttavia che i rappresentanti del settore si esprimano nel quadro delle previsioni del traffico merci dato che, in definitiva, proprio su queste si basano le pianificazioni.

La pianificazione del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) nell'ambito del FAIF<sup>36</sup> aveva previsto un aumento sensibile del traffico merci ferroviario a livello internazionale e nazionale. Aveva anche tenuto conto di esigenze qualitative come il cadenzamento, le possibilità di collegamento delle tracce, la lunghezza dei convogli, i tempi di percorrenza tra i nodi, la sagoma, la velocità e la trazione. Ne è risultato un orario sistematico del traffico merci che prende in considerazione i volumi di trasporto previsti per il 2030.

È un dato di fatto comunque che le tracce per il trasporto di merci oggi sono scarse e lo resteranno nei prossimi anni. Questa situazione si potrebbe ancora aggravare se fossero proposte nuove offerte nel traffico viaggiatori senza un ampliamento dell'infrastruttura a disposizione. Ciò avrebbe anche come conseguenza che spesso le tracce richieste non potrebbero essere offerte rispettando il livello di qualità auspicato. Si registrerebbero, quindi, frequenti cali nella produttività dei fornitori di prestazioni in campo ferroviario e dei caricatori.

### **1.1.5                    Processo di pianificazione degli impianti del traffico merci**

Di norma, le imprese attive nel trasporto di merci e i caricatori pianificano in modo autonomo gli impianti e l'UFT, in qualità di Ufficio competente, valuta le singole domande di contributi finanziari federali. A volte non viene chiarito se le capacità delle tracce necessarie alla realizzazione dei volumi di trasporto possano essere assicurate in modo durevole e se diversi progetti puntino eventualmente agli stessi trasporti. Una richiesta importante dei rappresentanti di questo settore è costituita quindi da una pianificazione coordinata a livello svizzero delle capacità della rete e degli impianti del traffico merci nonché realizzata con il coinvolgimento dei suddetti rappresentanti.

La forte dipendenza dallo sviluppo economico generale e l'incertezza dominante sull'evoluzione del mercato per un lungo orizzonte temporale rappresentano le sfide specifiche del suddetto processo di pianificazione. La profonda ristrutturazione dei processi logistici intervenuta negli scorsi anni complica ulteriormente la pianificazione. Questi fattori riducono la disponibilità delle imprese a investire nel trasporto merci ferroviario.

### **1.1.6                    Attuali strumenti pubblici di incentivazione**

#### **1.1.6.1                Fondi disponibili**

L'incentivazione finanziaria del traffico merci ferroviario da parte della Confederazione avviene con svariate modalità. Questa diversità è motivata soprattutto da ragioni storiche e si è sviluppata gradualmente fino alla situazione attuale attraverso

<sup>36</sup> FF 2012 1283

diversi progetti politici. Essa non è il risultato di una visione d'insieme o di un approccio strategico.

Il **prezzo delle tracce** rappresenta un fattore essenziale della struttura dei costi del traffico merci ferroviario e si basa sul principio dei costi marginali. Le singole componenti del prezzo delle tracce sono state ripetutamente rielaborate. L'ultima modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2013 a seguito di accertamenti approfonditi. Nell'ambito del presente progetto il prezzo delle tracce non viene di nuovo messo in discussione (vedi n. 1.1.2.3).

I diversi settori del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale e gli attuali «punti di attacco» delle diverse misure d'incentivazione possono essere rappresentati nel modo seguente:

#### Sistema del trasporto in carri completi

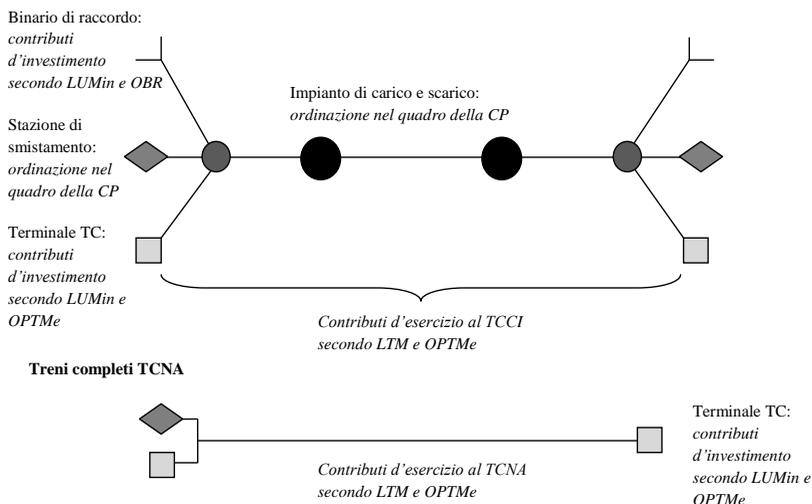


Figura 17: Rassegna dei «punti di attacco» delle misure d'incentivazione della Confederazione nel traffico merci<sup>37</sup>

Per l'incentivazione del traffico merci su rotaia, la Confederazione impiega un'ampia gamma di strumenti nei punti più diversi della catena di creazione del valore aggiunto nel trasporto in carri completi e nel traffico combinato. Negli ultimi anni l'ammontare dei fondi impiegati si è aggirato sui 200-300 milioni di franchi, di

<sup>37</sup> LUMin: Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LUMin), RS **725.116.2**;  
LTM: Legge federale sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia (Legge sul trasporto di merci, LTM), RS **742.41**;  
LTTP: Legge federale concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (Legge sul traffico pesante, LTTP), RS **641.81**;  
OBR: Ordinanza sui binari di raccordo (OBR), RS **742.141.51**;  
OPTMe: Ordinanza sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia (OPTMe), RS **740.12**.

cui circa la metà è finanziata attraverso le convenzioni sulle prestazioni con i gestori dell'infrastruttura. Il presente progetto non prevede né di innalzare il limite finanziario né di aggiungere altri strumenti di incentivazione a quelli esistenti. Ora il traffico merci dovrà essere promosso a partire da un obiettivo esplicito e la gamma di strumenti dovrà essere semplificata e resa più trasparente.

## Riepilogo dell'incentivazione finanziaria del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale

	Cons. 2011	Cons. 2012	Prev. 2013	PF 2014	PF 2015	PF 2016
<b>CP FFS Contributi all'investimento per l'infrastruttura</b> solo quota investimenti per stazioni di smistamento; A4300.0115	33	33	33	35	14	20
<b>CP FFS Contributi d'esercizio per l'infrastruttura</b> solo quota costi non coperti per stazioni di smistamento; A2310.0213	104	100	100	100	100	100
<b>Terminali</b> solo quota per traffico non transalpino A4300.014; finanziato dal FSTS	5	3	27	14	10	10
<b>Binari di raccordo</b> A4300.0121; finanziato dal FSTS	16	12	22	18	23	23
<b>Indennità traffico merci non transalpino</b> A2310.0450; quota del TC finanziata dal FSTS	33	29	30	28	29	29
<b>Restituzione TTPCP E1100.0109</b>	19	19	20	20	20	20
<b>Indennità traffico merci ferrovie a scartamento ridotto</b> A2310.0451	6	6	6	6	6	6
<b>Totale</b>	<b>216</b>	<b>202</b>	<b>238</b>	<b>221</b>	<b>202</b>	<b>198</b>

*Tabella 1: Riepilogo degli strumenti d'incentivazione e dell'evoluzione dei contributi federali (non sono compresi l'esercizio e la manutenzione degli impianti di carico e scarico delle FFS nonché gli aiuti finanziari per le infrastrutture del traffico merci delle ferrovie private).*

### **1.1.6.2 Contributi d'investimento come aiuti finanziari**

La Confederazione concede contributi d'investimento per la realizzazione di impianti del traffico merci (binari di raccordo privati e impianti di trasbordo per il traffico combinato). A seconda che si tratti di impianti per il traffico combinato o con altra destinazione, vengono adottati criteri di promozione differenziati e messi a disposizione fondi diversi (mutui e/o contributi a fondo perso). Anche l'importo dell'eventuale partecipazione federale dipende dal tipo di impianto da realizzare.

#### **Binari di raccordo**

Dal 1986 la Confederazione promuove la costruzione e il rinnovo dei binari di raccordo privati mediante proventi vincolati dell'imposta sugli oli minerali. In questo modo partecipa ai costi d'investimento dei trasportatori nella misura del 40-60 per cento. Inoltre assicura, mediante l'applicazione di oneri, che siano raggiunti i volumi di trasporto minimi fissati dal Consiglio federale nell'ordinanza sui binari di raccordo<sup>38</sup>. Diversamente richiede la restituzione degli aiuti agli investimenti. La Confederazione esige che siano rispettati determinati volumi di trasporto minimi (carrichi, tonnellate) che permettono un servizio redditizio.

Il preventivo 2013 indica un importo pari a 22 milioni di franchi per la promozione dei binari di raccordo.

#### **Impianti di trasbordo del traffico combinato**

In conformità all'ordinanza sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia<sup>39</sup>, la Confederazione cofinanzia la costruzione di impianti di trasbordo per il traffico combinato in Svizzera e all'estero. Crea così le condizioni per un'ulteriore crescita del TCNA ed elimina le insufficienze di capacità. I gestori di terminali che desiderano richiedere cofinanziamenti presentano un'apposita domanda. Per determinare l'opportunità e l'onere del promovimento, si esaminano i progetti secondo diversi criteri: fabbisogno (fabbisogno di capacità) e sito (dimostrazione della mancanza di capacità, valutazione del sito del terminale, collegamento strada/rotaia, possibilità di ampliamento), costi (ammontare dell'investimento in rapporto al volume di trasbordo), redditività ed efficacia dei sussidi (fondi necessari per trasbordo, rapporto costi/benefici), trasferimento (impatto sul trasferimento dalla strada alla rotaia; chilometri di strada non percorsi sul territorio elvetico). Secondo la prassi corrente, la quota di fondi propri del richiedente ammonta ad almeno il 20 per cento. Da parte sua, la Confederazione concede un cofinanziamento massimo dell'80 per cento. Il rapporto tra contributi a fondo perso e mutui è stabilito in base all'esame dei diversi criteri di promovimento.

Nel 2013 il credito ai terminali del TC ammonta complessivamente a 37 milioni di franchi. Riguarda sia i terminali del TC che si occupano del trasporto interno e import/export non transalpino (vedi i circa 27 mio. di fr. per il 2013 nella Tabella 1) sia i terminali del TC per il trasporto transalpino in Svizzera e nei territori esteri confinanti.

<sup>38</sup> OBR, RS 742.141.51

<sup>39</sup> OPTMe, RS 740.12

### **Impianti dell'infrastruttura ferroviaria generale specifici del traffico merci**

Nell'ambito della Convenzione sulle prestazioni con le Ferrovie federali svizzere la Confederazione ordina anche impianti dell'infrastruttura ferroviaria generale, specifici del traffico merci (ad es. impianti di smistamento, impianti di carico e scarico). L'incentivazione avviene sulla base di disposizioni della Lferr, secondo cui le stazioni di smistamento e gli impianti di carico pubblici rientrano nell'infrastruttura ferroviaria pubblica e nell'offerta di prestazioni ordinata dalla Confederazione<sup>40</sup>.

Per gli impianti specifici del traffico merci sono stanziati annualmente circa 130 milioni di franchi provenienti dai fondi della Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS. Questi fondi servono sia al rinnovo dell'infrastruttura sia alla copertura della parte dei costi d'esercizio effettivi di questi impianti di smistamento che non viene addebitata agli utenti.

#### **1.1.6.3 Contributi d'esercizio come indennità**

Nel traffico non transalpino la Confederazione ordina e indennizza sia l'offerta nel TCCI sia diverse offerte nel traffico combinato (traffico interno e import/export). Ordinazione e indennità avvengono ai sensi dell'ordinanza sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia<sup>41</sup>.

Attraverso la definizione del limite di spesa per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia non transalpino, il Parlamento ha approvato lo stanziamento di 200 milioni di franchi per gli anni 2010-2015<sup>42</sup>. Nel quadro del credito aggiuntivo I al Preventivo 2010, questo limite di spesa, motivato dalla soppressione del contributo di copertura come componente del prezzo delle tracce per il traffico merci, è stato ridotto di 20 milioni e quindi portato a 180 milioni di franchi.

Di fatto, la Confederazione fissa ogni anno l'indennità per carro completo o per invio TC. Nel 2013 l'indennità per carro carico recapitato nel TCCI ammonta a 35 franchi. L'indennità per invio TC dipende dalla distanza coperta nel trasporto all'interno della Svizzera e ammonta a un massimo di 70 franchi. In seguito saranno indennizzati solo gli invii o i carri completi effettivamente trasportati. A questo scopo, nel 2013 sono preventivati in totale 30 milioni di franchi.

Dall'entrata in vigore del progetto di legislazione sul traffico merci, anche le indennità nel settore del trasporto di merci delle ferrovie a scartamento metrico non sono più concesse attraverso l'ordinazione nel traffico regionale. Per gli anni 2011-2015, il Parlamento ha deciso un limite di spesa separato che ammonta a 30 milioni di franchi<sup>43</sup>. Per queste indennità è disponibile uno stanziamento massimo di 6 milioni di franchi l'anno.

Inoltre nel percorso iniziale e in quello finale del traffico combinato viene effettuata una restituzione forfettaria della TTPCP in conformità all'articolo 4 della legge federale concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (LTTP)<sup>44</sup>. Per il calcolo dell'importo della restituzione si distingue tra piccoli e

<sup>40</sup> Vedi art. 46, 51 e 62 Lferr, RS **742.101**

<sup>41</sup> Vedi art. 12 - 17 OPTMe, RS **740.12**

<sup>42</sup> FF **2009** 7209

<sup>43</sup> FF **2009** 7211

<sup>44</sup> RS **641.81**, e ordinanza concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (Ordinanza sul traffico pesante, OTTP) RS **641.811**.

grandi contenitori per il trasbordo: per quelli piccoli l'importo è pari a 24 franchi e per quelli grandi a 37 franchi. Le restituzioni determinano un minor introito della TTPCP, corrispondente a quasi 20 milioni di franchi l'anno, e un calo dei mezzi finanziari vincolati destinati al fondo FTP o ai Cantoni.

#### **1.1.6.4 Interdipendenze relative alla politica di trasferimento**

Il trasferimento del traffico merci pesante transalpino dalla strada alla rotaia è uno degli obiettivi principali della politica svizzera dei trasporti. Approvando l'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale<sup>45</sup>), Popolo e Cantoni hanno espresso la volontà di trasferire dalla strada alla rotaia il traffico merci attraverso le Alpi. La legge esecutiva sul trasferimento del traffico merci (LTrasf)<sup>46</sup> è entrata in vigore il 1° gennaio 2010 come parte integrante del progetto di legislazione sul traffico merci. Al fine di proteggere la regione alpina, il traffico merci pesante transalpino deve essere trasferito in modo sostenibile dalla strada alla ferrovia. A questo proposito è stato fissato il numero massimo di viaggi consentiti nel traffico merci stradale attraverso le Alpi.

La gamma di strumenti impiegata a questo riguardo indica l'esistenza di alcune interfacce con il traffico merci sull'intero territorio nazionale. È noto che la TTPCP è riscossa per ogni trasporto in tutta la Svizzera. Tutti i trasporti TC hanno diritto anche alla restituzione della TTPCP nel percorso iniziale e finale. Gli investimenti del TC con priorità nel settore transalpino possono anche utilizzare i trasporti interni o import/export non transalpini. In questi settori sussistono quindi certe interdipendenze tra il trasporto transalpino e quello non transalpino per quanto riguarda lo sviluppo auspicato.

La misura fondamentale per il traffico merci ferroviario transalpino consiste nell'ordinazione di relazioni nel trasporto combinato. Questa misura non presenta alcuna interfaccia diretta con il traffico merci sull'intero territorio nazionale.

### **1.2 Strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale**

#### **1.2.1 Principi della strategia globale**

##### **1.2.1.1 Obiettivi come base dell'incentivazione**

La Confederazione promuove il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale con diverse modalità. Tuttavia l'incentivazione non avviene secondo obiettivi fissati a livello federale, bensì sulla base di diversi provvedimenti adottati in passato senza una scala di priorità ben definita<sup>47</sup>. La mancanza di obiettivi superiori fissati dalla Confederazione è stata una delle ragioni principali che hanno portato

<sup>45</sup> RS 101  
<sup>46</sup> RS 740.1

<sup>47</sup> Vedi anche i risultati del pacchetto di ricerche SVI «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz», Teilprojekt G: Zielsystem im Güterverkehr, Schlussbericht (Strategie in vista di un'utilizzazione razionale dei mezzi di trasporto nel traffico merci in Svizzera, Sotto-progetto G: Sistema di obiettivi nel traffico merci, Rapporto conclusivo), Berna 2012.

alla presentazione della mozione parlamentare all'origine del presente progetto. La Confederazione intende tener conto di questa situazione.

È quindi necessario fissare chiari obiettivi superiori per il traffico merci sull'intero territorio nazionale e adeguare nonché commisurare a questi stessi obiettivi la gamma di strumenti d'incentivazione proposti. Il presente progetto non prevede l'aumento dei mezzi finanziari per il traffico merci sull'intero territorio nazionale. I fondi della Confederazione oggi impiegati devono quindi essere utilizzati in modo più mirato.

### **1.2.1.2                    Priorità dell'incentivazione e contributo del mondo economico**

L'obiettivo fondamentale consiste nel perseguire l'autonomia finanziaria delle offerte del trasporto ferroviario sull'intero territorio nazionale. Gli utenti delle prestazioni del traffico merci, ossia gli attori del mondo economico, devono fornire un contributo decisivo perché le offerte TCCI e TC siano messe a disposizione in modo più efficace.

L'incentivazione statale non deve apportare un miglioramento «cosmetico» all'attuale situazione di un traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale largamente deficitario. Le imprese coinvolte nella catena di trasporti devono fornire il loro contributo prima di tutto dal punto di vista dei costi. Questo compito riguarda le imprese di trasporto ferroviario, ma anche i gestori dell'infrastruttura, i gestori degli impianti di trasbordo, gli operatori, gli spedizionieri e i trasportatori. Per migliorare i risultati, tutti gli operatori devono adottare misure per accrescere l'efficienza nei propri campi d'intervento, sviluppare prodotti innovativi e prendere i provvedimenti necessari in materia di prezzi.

La Confederazione dà la priorità alla realizzazione di condizioni quadro favorevoli e delle infrastrutture necessarie per uno sviluppo sostenibile del trasporto di merci. Questi strumenti principali d'incentivazione sono integrati qua e là da contributi d'esercizio per le offerte nel traffico merci ferroviario. Attraverso questi contributi i Cantoni e la Confederazione sono in grado di indirizzare lo sviluppo del traffico merci ferroviario secondo le modalità auspiccate sotto il profilo politico e della pianificazione territoriale. Si tratta di una forma di sostegno che non deve pregiudicare i sistemi d'incentivazione propri del mercato. È necessario che le stesse imprese interessate abbiano il massimo interesse a offrire il prodotto «giusto» per rispondere alle esigenze dell'economia in materia di trasporti.

### **1.2.1.3                    Concertazione dei vettori di trasporto**

I punti forti dei diversi vettori si integrano a vicenda. La ferrovia presenta dei vantaggi quando si tratta di trasportare volumi grossi e regolari e di superare il divieto di circolazione notturna su strada. La distribuzione capillare e i trasporti nelle regioni di campagna avvengono prevalentemente su strada. Il raddoppio delle infrastrutture di trasporto non è sempre opportuno, anche se può portare a un reciproco decongestionamento dei principali assi. In quest'ottica, la «co-modalità» costituisce una condizione vincolante di una strategia globale per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale: i diversi vettori sono scelti, singolarmente o combi-

nati, in modo da ottenere un'utilizzazione ottimale e sostenibile delle risorse e l'approvvigionamento di tutte le regioni del Paese.

In questa interazione dei vettori, il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale assume un ruolo determinante sotto diversi aspetti.

### Contributo per i trasportatori

L'infrastruttura ferroviaria, gli impianti specifici del traffico merci ferroviario e le relative offerte del trasporto di merci costituiscono una struttura logistica essenziale per l'economia svizzera. Oggi diversi segmenti di mercato, tra cui l'industria chimica, l'industria di lavorazione dei metalli e il commercio al dettaglio, basano i loro processi di logistica dei trasporti sulle offerte del traffico merci ferroviario e, secondo le previsioni di mercato, continueranno a farlo anche in futuro. Spesso il trasporto ferroviario è completamente integrato nei complessi processi produttivi e logistici. Ciò si traduce anche in significativi investimenti delle imprese di questi settori nelle infrastrutture del trasporto e della logistica (installazioni di carico, binari di raccor-

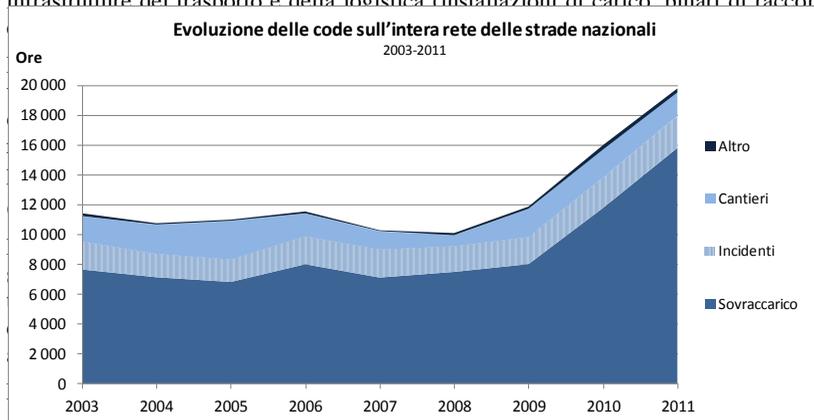


Figura 18 illustra l'evoluzione delle ore di coda sulle strade nazionali svizzere tra il 2003 e il 2011. L'aumento di tali ore è evidente<sup>48</sup>. Le code stradali rendono le offerte del traffico ferroviario un fattore ancor più decisivo della sicurezza dell'approvvigionamento e dell'attrattiva della piazza svizzera. Affinché le merci possano essere trasportate in modo efficiente su rotaia e su strada nei grandi agglomerati, deve essere possibile effettuare la distribuzione capillare nelle regioni con entrambi i vettori.

<sup>48</sup> Vedi USTRA Rapporto 2011, «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali»: Il nuovo aumento delle code rilevato può essere una conseguenza diretta di problemi supplementari di viabilità sulla rete molto carica delle strade nazionali. Può essere tuttavia anche riconducibile al migliore rilevamento delle code. Sarà possibile stabilire con certezza quale delle due cause è determinante solo quando i problemi di viabilità sulle strade nazionali potranno essere rilevati con una maggiore affidabilità, cosa che non è garantita al momento attuale. Malgrado questo problema, il forte aumento delle ore di coda recensite negli ultimi due anni indica che la rete molto carica delle strade nazionali diventa sempre più instabile. Basta un aumento minimo del traffico durante le ore di punta per determinare una crescita sproporzionata delle ore di coda. È quanto avviene in particolare nella regione di Zurigo, dove le strade nazionali sono estremamente utilizzate.

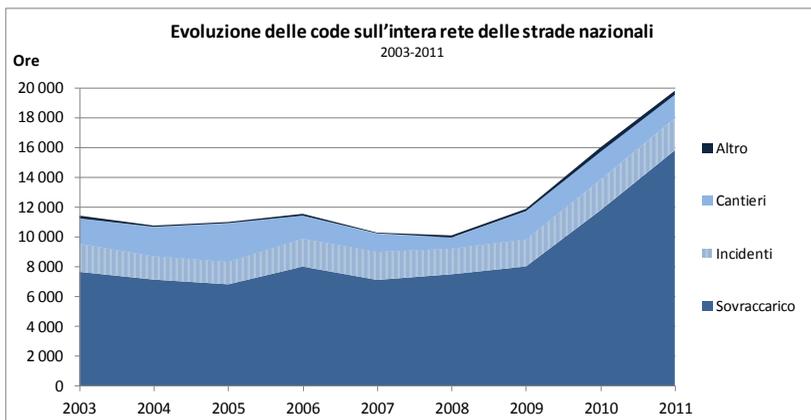


Figura 18: USTRA Rapporto 2011 «Evoluzione del traffico e disponibilità delle strade nazionali»: evoluzione del numero annuale di ore di coda

L'offerta del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale decongestiona le infrastrutture stradali e migliora i flussi di traffico. Senza il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale vi sarebbero almeno 3 milioni di transiti supplementari di autocarri l'anno e la frequenza nonché la durata delle code aumenterebbero ulteriormente. La crescita prevista del traffico merci aggraverà ancora di più la problematica dell'impatto del traffico sulla strada.

### **Contributo all'approvvigionamento delle regioni di montagna e di altre regioni periferiche**

Nelle regioni di montagna occorre mantenere l'attuale suddivisione dei compiti tra strada e ferrovia. In particolare, in queste regioni, intese come spazio vitale ed economico, l'attuale infrastruttura ferroviaria e la relativa offerta di prestazioni garantiscono l'approvvigionamento con/e il trasporto di merci.

Nella prospettiva di un futuro sviluppo economico, l'esistenza di un'offerta del traffico merci su rotaia può favorire il mantenimento di siti industriali e la possibilità di attirare nuove piccole e medie imprese anche nelle regioni periferiche. Ciò vale specialmente per i segmenti di mercato a cui la ferrovia offre le prestazioni più convenienti in materia di logistica dei trasporti.

### **Misura di accompagnamento al divieto di circolazione notturna**

In Svizzera esiste da molti anni il divieto di circolazione notturna dei mezzi pesanti (vedi n. 1.1.2.3) che protegge la popolazione dal rumore del traffico stradale notturno, specialmente dove i trasporti transitano nelle zone abitate o nelle loro vicinanze per accedere alle unità di produzione. Questo divieto è riconosciuto e accettato sia tra la popolazione sia nel mondo economico. I trasportatori hanno adeguato i loro processi produttivi e logistici a questo divieto di circolazione.

Tuttavia, i processi di approvvigionamento e di smaltimento notturni sono indispensabili per molte imprese industriali (ad es. l'industria chimica e quella di lavorazione dei metalli) e per il commercio al dettaglio. Le offerte del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale offrono una soluzione di trasporto nelle ore notturne. Se non esistesse questa alternativa al divieto, le imprese sarebbero costrette a inve-

stire di più nell’immagazzinamento dei prodotti di partenza e dei prodotti finiti per evitare contrattempi nella produzione. La ferrovia garantisce al commercio al dettaglio l’approvvigionamento di merce fresca.

Le offerte del traffico merci ferroviario sull’intero territorio nazionale contribuiscono quindi ad accrescere il consenso nei confronti del divieto di circolazione notturna per i mezzi pesanti in Svizzera. Riducono infatti gli eventuali svantaggi sul piano concorrenziale per le imprese svizzere rispetto a quelle operanti negli altri Paesi europei, dove non esiste questo divieto di circolazione notturna.

### Contributo alla riduzione dell’impatto sull’ambiente

Il trasporto di merci per ferrovia in Svizzera contribuisce in misura sostanziale alla riduzione dell’impatto sull’ambiente degli inquinanti atmosferici (NO<sub>x</sub>, NO<sub>2</sub>, PM10 derivanti dai processi di combustione). Inoltre, grazie al mix di energia elettrica delle ferrovie elvetiche quasi privo di CO<sub>2</sub>, il traffico merci ferroviario permette di ridurre sensibilmente le emissioni dei gas a effetto serra in confronto al trasporto stradale. In un recente studio, condotto nel quadro del pacchetto di ricerche SVI coordinato dall’Ufficio federale delle strade (USTRA) «Strategien zum wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel im Güterverkehr der Schweiz»<sup>49</sup> (Strategie in vista di un’utilizzazione razionale dei mezzi di trasporto nel traffico merci in Svizzera), sono stati raccolti dati aggiornati sull’emissione di inquinanti atmosferici nel traffico merci svizzero. La seguente carta mostra la percentuale di emissioni di ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>) dei veicoli pesanti sul totale di queste emissioni nel traffico stradale svizzero del 2010.

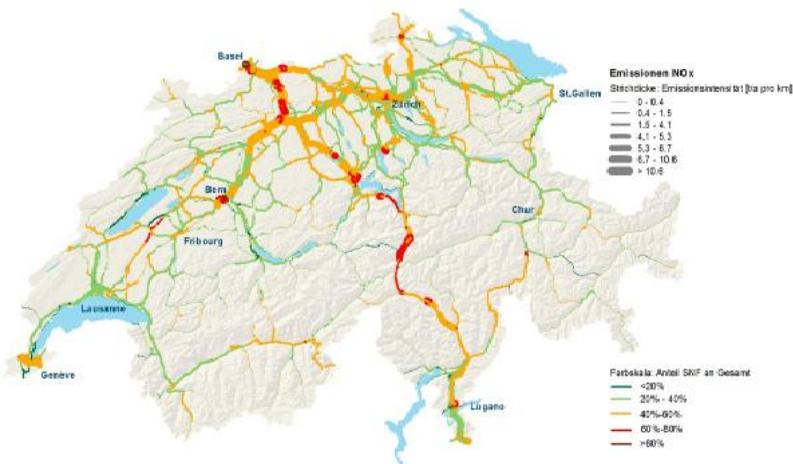


Figura 19: Emissioni di ossidi di azoto dei veicoli commerciali pesanti in Svizzera nel 2010. Fonte: Pacchetto di ricerche SVI sul traffico merci, Sotto-progetto H

<sup>49</sup> Sotto-progetto H: Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 "Umweltatlas", Schlussbericht (Misure ancorate al territorio per ridurre gli effetti del traffico merci, Parte I: stati di riferimento 2010 e 2020 «Atlante ambientale», Rapporto conclusivo), Berna 2012.

È evidente la percentuale elevata di emissioni del traffico pesante sull'Altipiano, e più precisamente nel triangolo Basilea-Zurigo-Berna, sulla A2 in direzione di Lucerna e su tutto l'asse del San Gottardo. Qui il traffico pesante è responsabile del 40-60 per cento (arancione) o del 60-80 per cento (rosso) di tutte le emissioni di ossidi di azoto del traffico stradale.

Per quanto riguarda le emissioni di polveri fini respirabili derivanti dai processi di combustione, la percentuale dovuta al traffico pesante sul totale delle emissioni del traffico stradale è sensibilmente inferiore a quella registrata per gli ossidi di azoto e si colloca tra il 15 e il 20 per cento.

Per il traffico interno e import/export, nel 2010 si sono registrate approssimativamente le seguenti emissioni complessive:

	Unità	Strada	Rotaia
<b>Prestazione del traffico interno e import/export</b>	mio. tkm	13 288	4682
<b>Emissioni di ossidi di azoto NO<sub>x</sub></b>	tonnellate	27 033	486
<b>PM10: emissioni di scarichi di veicoli</b>	tonnellate	176	8,1
<b>Fattori di emissione in g per tkm</b>			
<b>Ossidi di azoto NO<sub>x</sub></b>	g/tkm	2,03	0,10
<b>PM10: emissioni di scarichi di veicoli</b>	g/tkm	0,0132	0,0017

*Tabella 2: Inquinanti atmosferici dovuti al traffico merci nel trasporto interno e import/export in Svizzera su strada e su rotaia. Fonte: Pacchetto di ricerche SVI sul traffico merci, Sotto-progetto H, calcoli propri.*

La tabella sopra riportata indica che, per tonnellata trasportata e chilometro, gli ossidi di azoto emessi dal traffico merci ferroviario sono 20 volte inferiori a quelli emessi dal traffico merci stradale. Per le particelle delle polveri fini respirabili derivanti dai processi di combustione, la ferrovia presenta emissioni 7-8 volte inferiori per tonnellata-chilometro. In futuro queste differenze dovrebbero tuttavia ridursi grazie alle disposizioni più severe introdotte per i veicoli stradali nuovamente immatricolati.

Oltre a un inquinamento atmosferico sensibilmente inferiore rispetto alla strada, la ferrovia provoca anche emissioni di gas a effetto serra più basse nei trasporti grazie al proprio parco di centrali elettriche prive di emissioni di CO<sub>2</sub> e ai diritti d'opzione a lungo termine per l'energia elettrica priva di CO<sub>2</sub>. Sulla base dei lavori eseguiti nell'ambito del programma di ricerca SVI sul traffico merci<sup>50</sup>, le emissioni complessive del traffico merci stradale in Svizzera possono essere stimate in circa 1,45 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> (escluso il traffico di transito). Ciò corrisponde a quasi il 4 per cento delle emissioni annue di CO<sub>2</sub> in Svizzera. Sulla strada sono emessi circa 110 g di CO<sub>2</sub> per tonnellata-chilometro. Detto in altri termini, ciò significa che un carico di 10 t trasportato per 100 km su rotaia anziché su strada consente di rispar-

<sup>50</sup> Sotto-progetto H: Ortsbezogene Massnahmen zur Reduktion der Auswirkungen des Güterverkehrs, Teil I: Referenzzustände 2010 und 2020 "Umweltatlas", Schlussbericht (Misure ancorate al territorio per ridurre gli effetti del traffico merci, Parte I: stati di riferimento 2010 e 2020 «Atlante ambientale», Rapporto conclusivo), Berna 2012.

miare circa 110 kg di CO<sub>2</sub>. Pertanto il traffico merci ferroviario fornisce un importante contributo alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra provocate dai trasporti.

## **1.2.2 Riepilogo della strategia globale**

### **1.2.2.1 Principi e obiettivi**

Secondo quanto finora deliberato dal Parlamento in merito al FAIF, si prevede di introdurre nella Costituzione federale il seguente nuovo articolo 81a concernente il traffico merci ferroviario: «La Confederazione e i Cantoni provvedono a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici su strada, ferrovia, vie d'acqua e filovia in tutte le regioni del Paese. Al riguardo va tenuto conto in misura adeguata degli interessi del trasporto di merci per ferrovia.»<sup>51</sup> È su questa disposizione, presentata nell'ambito delle deliberazioni parlamentari sul FAIF, che si basano gli obiettivi proposti nel presente progetto. Quest'ultimo non beneficerebbe quindi di alcun miglioramento se il suddetto adeguamento della Costituzione federale concernente il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale fosse introdotto.

Nel presente progetto la Confederazione definisce i principi e gli obiettivi del traffico merci sull'intero territorio nazionale nonché i suoi compiti a livello di legge. In futuro gli strumenti di incentivazione dovranno essere elaborati e calcolati tenendo conto dei seguenti obiettivi:

1. la Confederazione stabilisce le condizioni quadro per uno sviluppo sostenibile del traffico merci e un'efficace concertazione dei vettori di trasporto per l'approvvigionamento di merci;
2. la Confederazione provvede a realizzare un'infrastruttura ferroviaria adeguata al fabbisogno e impianti idonei per il traffico merci;
3. la Confederazione provvede ad assicurare un accesso senza discriminazioni agli impianti del traffico merci;
4. le offerte del traffico merci ferroviario devono essere fornite in condizioni di autonomia finanziaria; a questo principio si può derogare solo se la Confederazione e i Cantoni intendono garantire congiuntamente offerte che non coprono i costi o se incentivazioni di durata limitata sostengono lo sviluppo di nuove offerte caratterizzate da autonomia finanziaria.

#### **Descrizione dell'obiettivo 1**

La Confederazione stabilisce prima di tutto le condizioni quadro per i vettori di trasporto e considera prioritari tre aspetti: la **sostenibilità** delle offerte, l'**approvvigionamento** di merci del **Paese** e il **coordinamento dei vettori di trasporto**. Per coordinamento dei vettori s'intende soprattutto un'adeguata co-modalità fra strada e ferrovia.

#### **Descrizione dell'obiettivo 2**

La Confederazione pianifica un'**infrastruttura adeguata alle esigenze** del traffico ferroviario e gli impianti necessari per il traffico merci ferroviario. Inoltre partecipa

<sup>51</sup> N. 12.016

al finanziamento degli impianti e, mediante provvedimenti idonei, assicura le capacità per il traffico merci sulle tratte della rete ferroviaria che presentano un forte tasso di utilizzazione.

### **Descrizione dell'obiettivo 3**

La Confederazione stabilisce le regole d'accesso agli impianti che finanzia, garantendo così a tutti gli operatori del mercato un'utilizzazione senza discriminazione di questi impianti.

### **Descrizione dell'obiettivo 4**

In linea di principio, le offerte nel traffico merci su rotaia devono essere fornite dalle imprese di trasporto ferroviario e dagli spedizionieri sotto la loro responsabilità e in modo finanziariamente autonomo. Insieme ai Cantoni, la Confederazione sostiene a titolo sussidiario lo sviluppo economico regionale e tiene conto degli aspetti legati alla pianificazione del territorio. Unitamente ai Cantoni, la Confederazione può quindi intervenire a sostegno di un'offerta idonea nel traffico ferroviario. In particolare può essere appropriato utilizzare le infrastrutture ferroviarie esistenti per i trasporti di merci nelle zone di montagna.

#### **1.2.2.2 Obiettivi respinti**

Per il traffico merci sull'intero territorio nazionale non deve essere stabilito né un obiettivo concreto di trasferimento (ad es. inteso come una quota definita di mercato per la ferrovia) né una disposizione dello Stato sull'offerta di base (ad es. intesa come una rete di servizi definita nel TCCI). Queste varianti sono state esaminate e, in seguito anche alla discussione con gli operatori del settore, respinte. Le principali ragioni di questo rifiuto sono state:

- l'interazione tra strada e rotaia è molto importante nel trasporto interno e import/export; la scarsità delle infrastrutture disponibili per i due vettori rende indispensabile adottare la co-modalità nei centri abitati e negli agglomerati; la collaborazione tra strada e rotaia è importante anche per l'approvvigionamento nelle regioni periferiche e di montagna;
- la Confederazione potrebbe guidare l'evoluzione dei flussi di merci e la scelta dei siti delle imprese solo al prezzo di pesanti interventi nell'economia privata; questi interventi non sono compatibili con l'ordinamento economico della Svizzera; quindi un obiettivo rigido di trasferimento non può essere garantito dalla Confederazione, che deve invece soprattutto saper reagire in modo flessibile con incentivi alle esigenze del mercato;
- le esigenze dei trasportatori, come pure le possibilità tecniche e i processi logistici del trasporto di merci, sono in continua evoluzione; un obiettivo di trasferimento predefinito e una rete di servizi stabilita a livello statale non sarebbero adeguati a tale situazione.

#### **1.2.2.3 Strumenti di incentivazione del traffico merci ferroviario**

Gli strumenti e i finanziamenti già esistenti per l'incentivazione del traffico merci ferroviario vengono orientati verso i nuovi principi e obiettivi formulati nel presente progetto. L'impegno della Confederazione è concretamente intensificato nella piani-

ficazione, nella gestione e nel finanziamento delle infrastrutture per il traffico merci ferroviario. Al contempo le offerte del trasporto di merci su rotaia sono sostenute in modo più moderato, ma anche più mirato.

- Rimarranno in vigore senza subire modifiche le **condizioni quadro del traffico merci stradale**, tra cui in particolare il divieto di circolare la notte e la domenica, il limite delle 40 tonnellate (compreso il limite delle 44 tonnellate nel percorso iniziale e finale del TC), l'importo della TTPCP e il divieto di cabotaggio. Queste condizioni quadro, che godono di un ampio consenso tra la popolazione, sono dettate prima di tutto da motivazioni di politica ambientale, dato che mirano in linea generale a proteggere la popolazione e a internalizzare i costi esterni. Creare condizioni favorevoli alla ferrovia non è dunque un obiettivo, bensì il risultato di questi disciplinamenti, indispensabili per assicurare la competitività del traffico merci ferroviario e l'adeguatezza della sua offerta.
- Con i nuovi strumenti per la garanzia delle capacità, ossia il **concetto di utilizzazione della rete a breve termine**, vincolante, nonché i **piani di utilizzazione della rete a breve termine**, la Confederazione ripartisce in modo appropriato le capacità disponibili dell'infrastruttura ferroviaria tra i diversi generi di traffico nel corso della pianificazione e dell'aggiudicazione delle tracce. A questo proposito si deve tenere conto in misura adeguata delle esigenze del trasporto viaggiatori e merci. Tracce di sistema o tracce con orari cadenzati per il traffico merci possono essere assicurate attraverso la pianificazione fino alla loro aggiudicazione.
- La Confederazione mette a disposizione stazioni di smistamento e finanzia la disponibilità di impianti di trasbordo rotaia-strada e di binari nei punti di servizio. Introduce a questo proposito un **processo di pianificazione istituzionalizzato**. In collaborazione con i Cantoni, la Confederazione elabora una **concezione per lo sviluppo degli impianti importanti per il traffico merci** e per il suo coordinamento con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria. Se necessario, i contenuti del suddetto piano vengono recepiti nel Piano settoriale dei trasporti e coordinati con i piani direttori cantonali. Gli operatori interessati, ossia i rappresentanti delle imprese del traffico merci e dei trasportatori sono consultati per la pianificazione e svolgono anche un ruolo attivo nell'elaborazione delle previsioni fondamentali in materia di evoluzione del traffico.
- L'**incentivazione finanziaria degli impianti del traffico merci** avviene attraverso contributi a fondo perso sulla base delle direttive del suddetto piano. L'incentivazione di piccoli impianti di trasbordo del traffico combinato è analoga a quella dei binari di raccordo.
- In determinati settori il conteggio dei costi avviene secondo una direttiva della Confederazione ancora secondo i **prezzi basati sui costi marginali** (prezzi delle tracce, prestazioni di smistamento nelle apposite stazioni).
- La **restituzione della TTPCP** per il percorso iniziale e finale del traffico combinato è mantenuta.
- Tutti gli impianti incentivati dalla Confederazione sono soggetti al criterio dell'**accesso senza discriminazioni**. In merito, la Confederazione può disporre oneri concreti. In futuro il rispetto delle norme sarà sottoposto a sorveglianza rafforzata da parte della Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria

(CAF). Al contempo la Confederazione può disciplinare anche l'accesso a certi servizi negli impianti di trasporto delle merci al fine di garantire l'assenza di discriminazioni.

- La Confederazione, insieme ai Cantoni interessati, può compensare le differenze topografiche con **contributi d'esercizio** concessi attraverso ordinazioni mirate, assicurando in tal modo un adeguato servizio in tutte le aree. Questa promozione dell'esercizio avviene sulla base di strategie cantonali del traffico merci. Il suddetto strumento consentirà in particolare di mantenere i contributi d'esercizio esistenti per le ferrovie a scartamento metrico nelle regioni di montagna.
- La Confederazione accorda inoltre, quale finanziamento iniziale, **contributi d'esercizio limitati nel tempo** a nuove offerte del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, assumendo una parte dei rischi legati all'ampliamento di queste nuove offerte.
- I **contributi d'esercizio** attualmente accordati al trasporto in carri completi isolati e al traffico combinato non transalpino verranno aboliti dopo un **periodo transitorio**. I fondi così liberati saranno impiegati, in parte, per le future ordinazioni congiunte con i Cantoni e i finanziamenti iniziali limitati nel tempo per le nuove offerte.
- Invece dell'attuale compito principale del trasporto di merci sancito nella legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS)<sup>52</sup>, deve essere definita una **norma potestativa per l'offerta delle prestazioni nel traffico merci**. I servizi del traffico merci rientrano oggi tra i compiti principali delle FFS. Contemporaneamente, nella vigente Convenzione sulle prestazioni con le FFS sono concordati anche gli orientamenti strategici nel settore del trasporto di merci. Ciò da un lato fa insorgere dubbi sugli obiettivi della Confederazione nell'ambito del traffico merci ferroviario e, dall'altro, limita la libertà imprenditoriale e l'orientamento alla copertura dei costi delle FFS.
- Le disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la sorveglianza degli impianti per il traffico merci saranno notevolmente semplificate. Pur mantenendo una fitta rete di binari di raccordo, tutti gli interessati beneficeranno in questo modo di una **riduzione degli oneri amministrativi**.

### 1.2.3 Elaborazione di nuovi strumenti

#### 1.2.3.1 Concetto di utilizzazione della rete (CUR) a lungo termine

Il concetto di utilizzazione della rete (CUR) a lungo termine e i piani successivi di utilizzazione della rete (PUR) servono ad assicurare le capacità dell'infrastruttura per i diversi generi di traffico ferroviario:

- trasporto di viaggiatori a lunga distanza;
- trasporto regionale di viaggiatori;

<sup>52</sup> Vedi art. 3 LFFS, RS 742.31.

- trasporto internazionale di merci sui corridoi per il traffico merci previsti dalla normativa UE<sup>53</sup>;
- traffico merci interno e traffico merci internazionale al di fuori degli appositi corridoi;
- altri importanti generi di traffico (ad es. carico di autoveicoli).

Lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria svizzera mette su un piano di parità il trasporto di viaggiatori e il traffico merci ferroviario. I diritti dei diversi generi di traffico nei confronti dell'infrastruttura sono coordinati e i diversi provvedimenti per il traffico merci e viaggiatori sono complessivamente pianificati, valutati e definiti secondo le loro priorità all'interno del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF). I gestori dell'infrastruttura ferroviaria elaborano la pianificazione su mandato dell'UFT.

Il suddetto sviluppo avviene nell'ambito di una «pianificazione continua»; ciò significa che una pianificazione già elaborata può essere aggiornata, concretizzata e rielaborata.

Le offerte sono pianificate sulla base di prove della necessità desunte, tra l'altro, dalle previsioni di evoluzione della domanda. L'evoluzione futura della domanda del trasporto nazionale è determinata a partire dalle previsioni specifiche della Confederazione, che possono essere integrate da analoghe previsioni a livello regionale.

L'UFT fa sì che siano prese decisioni fondate sulle misure da adottare nelle rispettive fasi di ampliamento del programma di sviluppo strategico. Si propone inoltre di coinvolgere maggiormente le parti interessate, tra cui il settore del traffico merci, nella pianificazione e nell'elaborazione di futuri messaggi inerenti il PROSSIF e di discutere con loro i risultati ottenuti. Ciò allo scopo di avvalersi, per la pianificazione, delle valutazioni espresse dagli operatori del settore.

Sulla scorta delle esperienze maturate negli ultimi anni, in futuro il Parlamento non deciderà più di attuare grandi programmi di sviluppo dell'infrastruttura con una durata superiore a 20 anni. Approverà invece ogni 4-8 anni l'attuazione di singole fasi di ampliamento.

Per questo motivo è importante che ogni quattro anni il PROSSIF sia sottoposto a verifica, al fine di accertare se le condizioni quadro sono cambiate e se le misure o la loro priorità vanno adeguate. Un'adozione delle decisioni per tappe successive consente di mantenere la necessaria flessibilità.

Al fine di assicurare le capacità richieste nel trasporto viaggiatori e merci, nell'ambito del PROSSIF il processo di pianificazione definito nel progetto FAIF<sup>54</sup> viene integrato con gli elementi seguenti.

- a) Le pianificazioni delle offerte a lungo termine per le fasi di ampliamento previste dal PROSSIF, elaborate dai gestori dell'infrastruttura su mandato dell'UFT, sono presentate sotto forma di piani di rete con tracce di sistema (sulle sezioni di tratte in Svizzera le tracce di sistema definiscono il numero di tracce disponibili con l'indicazione degli orari di arrivo e di partenza nei nodi per un'ora tipo). Nell'ambito della pianificazione delle offerte, i

<sup>53</sup> Determinazione del tracciato dei corridoi per il traffico merci in conformità al regolamento UE n. 913/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo.

<sup>54</sup> FF **2012** 1283

gestori dell'infrastruttura chiedono all'UFT l'attribuzione delle tracce pianificate ai generi di traffico menzionati all'inizio. L'UFT decide se l'attribuzione delle tracce corrisponde agli obiettivi della Confederazione e se la pianificazione è abbastanza avanzata per poter essere dichiarata vincolante. Se queste due condizioni sono rispettate, l'UFT sottopone al Consiglio federale il concetto di utilizzazione della rete.

- b) Su questa base il Consiglio federale può dichiarare vincolante un'utilizzazione della rete a lungo termine. Poi, sulla scorta di piani di rete con tracce di sistema, stabilisce la ripartizione delle capacità future tra i generi di traffico per un determinato anno di pianificazione. Quindi definisce, completa o modifica un cosiddetto «concetto di utilizzazione della rete» (CUR).
- c) Di norma, ogni quattro o otto anni l'UFT sottopone a verifica il PROSSIF e le misure identificate. Se sono adottate delle modifiche, in genere viene adeguata anche il concetto di utilizzazione della rete.
- d) Anche i gestori dell'infrastruttura, le imprese di trasporto ferroviario e i Cantoni possono presentare richieste di modifica dei concetti di utilizzazione della rete. Il Consiglio federale decide in merito a tali domande.
- e) Le parti interessate (Cantoni, operatori del settore, associazioni ecc.) sono consultate in occasione della prima dichiarazione di obbligatorietà di un concetto di utilizzazione della rete e in occasione di modifiche sostanziali.
- f) Il concetto di utilizzazione della rete è vincolante per i piani di utilizzazione della rete (PUR; vedi numero seguente). La garanzia delle capacità che viene perseguita è quindi assicurata a partire dalla prima pianificazione vincolante fino all'anno di esecuzione.

### **1.2.3.2 Piano di utilizzazione della rete (PUR)**

I piani di utilizzazione della rete (PUR) prevedono prima di tutto la ripartizione delle tracce pianificate tra i generi di traffico, esattamente come il concetto di utilizzazione della rete. Mentre il concetto si applica in modo vincolante ai sette anni di pianificazione precedenti l'effettiva esecuzione del trasporto, i piani si applicano ai sei anni di pianificazione precedenti il rispettivo anno d'orario.

Ogni gestore dell'infrastruttura elabora un piano di utilizzazione della rete per i sei anni precedenti l'anno d'orario. In linea di principio, questo piano è preparato sei anni prima dell'anno di esecuzione, approvato dall'UFT che tiene conto del concetto di utilizzazione della rete e quindi reso vincolante. È in vigore a partire dalla decisione fino al momento dell'aggiudicazione delle tracce, circa quattro mesi prima dell'inizio dell'orario. Le tracce devono essere aggiudicate rispettando obbligatoriamente la loro ripartizione stabilita nel piano di utilizzazione della rete. Contrariamente a questo piano, che prevede la ripartizione delle tracce tra i generi di traffico ai sensi delle disposizioni generali sull'utilizzazione delle capacità, in sede di aggiudicazione le tracce vengono attribuite alle imprese che le richiedono e che sono responsabili del trasporto. Dopo l'entrata in vigore del nuovo disciplinamento i processi di aggiudicazione delle tracce, ossia di assegnazione alle singole ITF, rimangono invariati. Fa eccezione il rispetto del numero e della qualità delle tracce per genere di traffico, stabilito nel piano di utilizzazione della rete.

L'ordine di priorità oggi vigente in conformità dell'articolo 9a Lferr<sup>55</sup> si applica solo a titolo sussidiario rispetto a quanto previsto dal concetto di utilizzazione della rete e dai piani di utilizzazione della rete.

La Tabella 3 mostra, a titolo di esempio, lo scaglionamento dell'introduzione e della prosecuzione dei piani di utilizzazione della rete. La procedura normale che prevede la presentazione di un piano di utilizzazione della rete con un anticipo di sei anni rispetto all'anno d'orario sarà applicata per la prima volta nel 2021.

<sup>55</sup> RS 742.101



- le ulteriori richieste di tracce (possono essere prese in considerazione solo se l'attuale numero di tracce per genere di traffico non è compromesso e se la loro qualità non ne risulta peggiorata).

Il concetto di utilizzazione della rete e i piani di utilizzazione della rete descrivono sempre tutte le tratte svizzere a scartamento normale. Secondo le esigenze, si possono preparare anche piani per tratte della rete a scartamento metrico.

### **Flessibilità del concetto di utilizzazione della rete e dei piani di utilizzazione della rete**

Con il concetto di utilizzazione della rete e con i piani di utilizzazione della rete si garantiscono, se opportuno, fino all'anno di esecuzione sia le offerte pianificate nel trasporto di viaggiatori, collegate alle estensioni delle tratte, sia le capacità del traffico merci al loro livello originario di qualità. Entrambi gli strumenti non devono, tuttavia, impedire l'adozione di nuove e migliori strategie di orario e di singoli provvedimenti mirati. In ogni fase precedente l'attribuzione delle tracce è ancora possibile introdurre modifiche al concetto di utilizzazione della rete e ai piani di utilizzazione della rete. Per queste modifiche si applicano in linea di massima le regole illustrate qui di seguito.

- Le modifiche che non peggiorano il numero e la qualità delle tracce esistenti possono essere accettate, senza processo formale di modifica, nell'orario degli anni di pianificazione interessati, nel concetto di utilizzazione della rete e nel piano di utilizzazione della rete. L'UFT ne deve essere informato. Quest'ultimo svolge infatti un compito di vigilanza volto a verificare che gli adeguamenti degli orari non peggiorino la pianificazione delle tracce esistenti per un genere di traffico.
- Di regola, il concetto di utilizzazione della rete, insieme al PROSSIF, viene sottoposto a verifica ogni quattro anni e, se necessario, adeguato. In questa sede si analizzano prima di tutto le previsioni per il traffico merci. Scopo di questa verifica è ottenere un quadro chiaro dei bisogni in materia di tracce (dal punto di vista quantitativo e qualitativo) secondo la loro ripartizione geografica. L'UFT può decidere di introdurre un adeguamento previa consultazione delle parti interessate. L'adeguamento diventa effettivo a seguito di una decisione formale del Consiglio federale.
- Il Consiglio federale può decidere in merito a singole richieste di modifica presentate da gestori dell'infrastruttura ferroviaria, da imprese di trasporto ferroviario e da Cantoni, che vanno a scapito del numero e della qualità delle tracce attribuite a un genere di traffico. In questo caso vengono messi a confronto gli effetti della modifica e la gestione pianificata dei flussi del traffico.
- Le modifiche dei piani di utilizzazione della rete sono sottoposte all'approvazione dell'UFT. Una modifica di questi piani che abbia inevitabili ripercussioni sul concetto di utilizzazione della rete non diventa definitivamente valida senza una decisione del Consiglio federale sul cambiamento da apportare al suddetto concetto.

### **Lavori di manutenzione e chiusure di tratte nel piano di utilizzazione della rete**

Da alcuni anni, spesso le tratte su cui devono essere eseguiti importanti lavori di manutenzione vengono parzialmente o completamente chiuse. Ciò costituisce un vantaggio per i gestori dell'infrastruttura, dato che i lavori, non ostacolati dal passaggio dei convogli, possono essere eseguiti in tempi più brevi e a costi più contenuti.

ti. Tuttavia, è necessario cercare alternative al fine di mantenere le offerte per le imprese di trasporto ferroviario. In genere, non è facile trovare tratte alternative: anche quando esistono, sono spesso già intensamente sfruttate e hanno difficoltà a far fronte a un aumento del traffico.

Finora, l'ordine di priorità sancito all'articolo 9a Lferr<sup>57</sup> consentiva di impedire completamente il passaggio del traffico merci durante i lavori di costruzione. Nella maggior parte dei casi questa decisione è ritenuta inadeguata da tutti gli interessati. In futuro l'UFT incaricherà i gestori dell'infrastruttura di proporre una concreta ripartizione delle tracce sulle tratte parzialmente chiuse oppure sulle tratte che accoglieranno il traffico deviato. Questa pianificazione sarà approvata dall'UFT, previa consultazione delle parti interessate, e sarà considerata come parte del rispettivo piano di utilizzazione della rete, anche se l'attribuzione delle tracce dovuta alla presenza del cantiere sarà destinata a restare in vigore poche settimane o pochi mesi. Per le consistenti riduzioni delle tracce dovute alla presenza di cantieri e a chiusure di tratte varranno i seguenti principi:

- per il traffico nazionale a lunga distanza e per il traffico regionale, qualora il piano di utilizzazione della rete preveda queste tracce, la priorità rimarrà accordata a una coppia di treni all'ora sulle tratte su cui sono trasportati almeno 1000 passeggeri al giorno e per genere di traffico; in questo caso il traffico internazionale a lunga distanza integrato nel sistema cadenzato nazionale sarà considerato alla stregua dell'offerta nazionale;
- anche i treni merci internazionali che transitano sugli appositi corridoi europei saranno prioritari rispetto ai restanti convogli;
- eccezion fatta per le priorità indicate, sarà l'UFT a decidere in base alle condizioni specifiche.

### **1.2.3.3                    Processo di pianificazione per il traffico merci ferroviario e concezione per gli impianti del traffico merci**

L'introduzione di un processo di pianificazione istituzionalizzato del traffico merci permetterà di realizzare le basi per una pianificazione coordinata degli impianti di questo settore e per la loro concertazione con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria. A questo proposito, andrà applicato lo strumento fondamentale delle «concezioni», così come è previsto all'articolo 13 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) <sup>58</sup>. Mediante lo strumento delle concezioni la Confederazione elabora le basi per svolgere le sue attività d'incidenza territoriale.

**La concezione per gli impianti del traffico merci** e per la loro armonizzazione con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria è uno strumento che sostituisce le attuali pianificazioni degli impianti del traffico merci con una visione sintetica e globale del traffico in questo settore. Le definizioni della concezione devono assumere prima di tutto la forma di scenari di riferimento.

Importanti **elementi degli scenari di riferimento** della Confederazione nell'ambito della concezione per gli impianti del traffico merci sono:

<sup>57</sup> RS 742.101

<sup>58</sup> RS 700

- **offerta** pianificata **delle tracce** per il traffico merci (concetto di utilizzazione della rete e piani di utilizzazione della rete) conforme al dimensionamento degli specifici impianti;
- pianificazione dei siti regionali di produzione, e soprattutto delle **stazioni team** per il trasporto in carri completi isolati;
- pianificazione degli **impianti di trasbordo del traffico combinato** con l'indicazione del campo di attività e della capacità del rispettivo terminale;
- pianificazione delle **stazioni di smistamento**;
- considerazioni sullo sviluppo dei **binari di raccordo**;
- considerazioni sullo sviluppo degli **impianti di carico e scarico**.

Il processo di pianificazione degli impianti del traffico merci e l'aggiornamento della concezione devono essere coordinati con il PROSSIF, per quanto riguarda i tempi e i contenuti, nell'ambito di una pianificazione continua. Ciò significa che, insieme ai gestori dell'infrastruttura e con il coinvolgimento dei diversi operatori del settore, l'UFT integra sempre anche gli impianti del traffico merci nella pianificazione pluriennale.

La pianificazione continua deve seguire un processo sistematico e, per l'istanza pianificatrice, vincolante. Come avviene per la pianificazione del PROSSIF, anche la concezione del traffico merci deve essere aggiornata ogni 4-8 anni. Questo aggiornamento si basa su studi per il traffico merci ferroviario svizzero, in analogia a quanto viene fatto per il PROSSIF nello stesso settore. Obiettivo di questi studi (o del loro costante aggiornamento) è la descrizione sia delle esigenze in materia di tracce secondo la loro ripartizione geografica sia del fabbisogno di impianti specifici per il traffico merci, pure differenziati per aree geografiche e capacità richieste. Nell'ottica della pianificazione continua, si analizza l'evoluzione delle aspettative del mercato degli ultimi anni e, sulla base di questo esame, si prevede il fabbisogno per i 10-20 anni successivi. Si invitano i gestori dell'infrastruttura, le imprese di trasporto ferroviario, i caricatori, gli spedizionieri, i Cantoni e le altre parti interessate a presentare le loro esperienze e le loro aspettative negli studi di previsione. L'UFT aggiorna poi la concezione del traffico merci e, previa consultazione delle parti interessate, la definisce per i successivi 4-8 anni, ossia fino al prossimo aggiornamento.

Non è necessario che la concezione per gli impianti del traffico merci abbia la stessa profondità di analisi per tutti gli impianti. Quelli grandi, come i terminali e le stazioni di smistamento, devono essere chiaramente posizionati e presentati, con una buona illustrazione delle loro prospettive di sviluppo. La presentazione di piccoli impianti, come i binari di raccordo, deve essere effettuata sotto il profilo qualitativo per gli adeguamenti agli impianti esistenti, le integrazioni degli impianti di carico e scarico e l'indirizzo dato allo sviluppo.

La concezione va messa in relazione con l'orizzonte temporale necessario alla realizzazione degli impianti; al contempo occorre indicare lo scaglionamento delle incentivazioni finanziarie concesse dalla Confederazione nel quadro di un apposito piano a medio termine (sotto forma di una precisazione dei programmi pluriennali attualmente concordati dal DATEC e dal DFF nel campo degli investimenti per i binari di raccordo e i terminali). Nella definizione della concezione e nelle successive modifiche è necessario garantire il coordinamento con gli altri strumenti federali e cantonali per la pianificazione del territorio. A seconda del loro impatto sulla

pianificazione territoriale, gli impianti devono essere menzionati sia nel Piano settoriale dei trasporti, parte Infrastruttura ferroviaria, sia nei piani direttori cantonali.

#### 1.2.3.4 **Incentivazione finanziaria degli impianti di trasbordo per il traffico combinato e delle linee private di raccordo**

Attraverso le convenzioni sulle prestazioni, la Confederazione concede **tuttora** ai gestori dell'infrastruttura contributi d'investimento per gli impianti del traffico merci dell'infrastruttura ferroviaria generale (stazioni di smistamento, impianti di smistamento e impianti di carico e scarico). I contributi d'investimento per impianti privati del trasporto di merci<sup>59</sup> sono tuttora concessi attraverso finanziamenti speciali in conformità alla LUMin<sup>59</sup>.

L'incentivazione finanziaria di impianti privati del trasporto di merci non costituisce un nuovo provvedimento. Il presente progetto intende adeguare l'incentivazione alle nuove esigenze logistiche e armonizzarla con queste ultime.

Sono proposti i seguenti **nuovi** elementi di incentivazione:

- Il contributo della Confederazione per i costi della costruzione di impianti di trasbordo per il traffico combinato e di binari di raccordo ammonterà a un massimo del 60 per cento dei costi computabili per singola unità. Attualmente l'incentivazione dei binari di raccordo si aggira sul 40-60 per cento e quella degli impianti di trasbordo del traffico combinato raggiunge al massimo l'80 per cento.
- Ai terminali più grandi d'importanza nazionale per la politica dei trasporti può essere assegnata una quota federale più elevata pari a un massimo dell'80 per cento. Ciò a condizione che l'investimento abbia una portata nazionale per la politica dei trasporti e svolga un ruolo importante per un buon numero di operatori di mercato. Al contrario, per i piccoli impianti di trasbordo del TC, esclusivamente o prevalentemente utilizzati da un'unica impresa di logistica o di trasporti, la quota di incentivazione deve essere ridotta all'odierno consueto livello per i binari di raccordo (40-60 %).
- Agli impianti di trasbordo del traffico combinato e ai binari di raccordo si applicano criteri analoghi per la valutazione e il calcolo dell'ammontare dei contributi d'investimento. La procedura federale di cofinanziamento dei piccoli impianti deve essere semplificata.
- Per la valutazione e il calcolo del contributo federale possono essere costituite categorie con diverse quote di incentivazione da parte della Confederazione. Queste categorie sono determinate soprattutto sulla base del piano per lo sviluppo degli impianti importanti per il traffico merci, elaborato nell'ambito del processo di pianificazione istituzionalizzato (vedi cap. 1.2.3.3). A questo proposito devono essere applicati criteri quali il volume degli investimenti, l'impatto sul traffico, l'impatto sulla pianificazione territoriale, il contributo al trasferimento, la redditività in rapporto agli altri impianti ecc.
- Anche i Cantoni possono partecipare agli investimenti per gli impianti di trasbordo del traffico combinato o per i binari di raccordo.

<sup>59</sup> RS 725.116.2

- Ora i finanziamenti per i binari di raccordo e gli impianti di trasbordo in Svizzera vengono erogati esclusivamente sotto forma di contributi a fondo perso. I mutui, rimborsabili e perlopiù senza interessi, per gli investimenti negli impianti di trasbordo del traffico combinato non hanno dato buoni risultati. La Confederazione si riserva tuttavia la possibilità di garantire in futuro anche i finanziamenti a fondo perso attraverso pegni immobiliari o garanzie bancarie. Ciò al fine di assicurare che i volumi di traffico annunciati siano effettivamente realizzati.
- Se possibile, i contributi federali sono legati alla verifica di un accesso alla rete senza discriminazioni. I progetti minori (specialmente i binari di raccordo) possono essere esentati da questa condizione; di conseguenza hanno però diritto a incentivazioni inferiori. Per i progetti maggiori (soprattutto gli impianti di trasbordo più grandi del TC) la Confederazione può rendere effettive le condizioni dell'accesso alla rete senza discriminazioni attraverso oneri, decidendo modelli concreti di gestione o fissando un obbligo di pubblicazione per i prezzi del trasbordo. Alla Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF) sono attribuite le competenze per le controversie in materia di accesso alla rete senza discriminazioni.
- L'auspicata equiparazione tra il finanziamento dei binari di raccordo e quello dei terminali avrà come conseguenza finale che i crediti A4300.014 per i terminali e A4300.0121 per i binari di raccordo, ora gestiti separatamente, saranno riuniti in un credito comune per gli impianti del traffico merci. Questo credito continuerà a essere finanziato sulla base della LUMin<sup>60</sup>.
- In linea di massima sono erogati contributi unicamente a investimenti in opere nuove o in ampliamenti, mentre al mantenimento della qualità provvedono i proprietari degli impianti. Ora, dal punto di vista del finanziamento, gli scambi dei binari di raccordo rientrano nell'infrastruttura ferroviaria e, di conseguenza, sono finanziati nell'ambito delle convenzioni sulle prestazioni con i gestori dell'infrastruttura. Se un binario di raccordo viene smantellato, il raccordato dovrà comunque partecipare ai costi legati all'adeguamento dell'infrastruttura.
- I contributi agli impianti di trasbordo del traffico combinato, costruiti all'estero e finanziati solamente se servono al trasferimento del traffico merci transalpino, possono continuare ad essere concessi anche sotto forma di mutui rimborsabili.

### 1.2.3.5 Incentivazione delle innovazioni tecniche

La Confederazione crea una base legale per poter erogare i contributi d'investimento nelle innovazioni tecniche del traffico merci su rotaia. Per ora il sostegno alle innovazioni idonee avverrà in modo puntuale. Questi contributi si concentrano prevalentemente sullo sviluppo delle tecnologie di base nel sistema ferroviario del trasporto di merci. Inoltre la Confederazione deve promuovere le innovazioni dalle quali si attende un notevole risultato in termini di maggiore efficienza della produzione e di minor consumo delle risorse. È anche opportuno cercare e promuovere attivamente la collaborazione a livello europeo nel campo delle innovazioni.

<sup>60</sup> RS 725.116.2

### **1.2.3.6 Restituzione della TTPCP per il percorso iniziale e finale del traffico combinato**

La Confederazione mantiene la restituzione della TTPCP per il percorso iniziale e finale del traffico combinato considerandola un elemento della strategia globale. La restituzione della TTPCP accordata alle imprese del trasporto stradale riduce l'onere di questa tassa nel percorso iniziale e finale del traffico combinato. Per ogni trasbordo viene infatti restituito un determinato importo massimo della TTPCP corrisposta a seconda della dimensione del contenitore (container, casse mobili e semirimorchi). La Confederazione prevede di ottimizzare le concrete modalità di utilizzazione dello strumento della restituzione (specialmente nella definizione delle categorie di grandezza dei contenitori e quindi nella differenziazione degli importi da restituire) attraverso adeguamenti delle disposizioni esecutive.

### **1.2.3.7 Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci** **Partecipazione della Confederazione alle ordinazioni dei Cantoni**

La Confederazione può partecipare all'ordinazione di prestazioni nel traffico merci ferroviario effettuata dai Cantoni. In questo caso il contributo è definito in base al deficit previsto che potrebbe derivare, ad esempio, dal fatto di mantenere aperto un punto di servizio o dalla produzione di un'offerta. Il contributo viene negoziato prima della fornitura della prestazione.

Di norma, i Cantoni finanziano almeno il 50 per cento dei contributi concordati con l'ordinazione congiunta. I Cantoni sono responsabili dello svolgimento dell'ordinazione.

Il presupposto della partecipazione della Confederazione è costituito dall'esistenza di una strategia coordinata del traffico merci a livello cantonale o di un programma del traffico merci nell'ambito della pianificazione direttrice. Questa strategia deve essere concertata con la concezione della Confederazione per gli impianti del traffico merci. La Confederazione partecipa alle ordinazioni nel limite dei fondi iscritti nel preventivo. L'importo dell'eventuale contributo federale viene comunicato ai Cantoni dopo che questi ultimi hanno stabilito il volume di ordinazioni pianificato. I Cantoni possono effettuare altre ordinazioni sotto la propria responsabilità e senza la partecipazione finanziaria della Confederazione.

Con queste ordinazioni mirate i Cantoni, unitamente alla Confederazione, sono in grado sia di completare le offerte (a copertura dei costi) proposte dalle imprese sia di garantire un'offerta auspicata sotto il profilo politico e confezionata su misura per l'attuale situazione di mercato e per le condizioni locali. L'impegno della Confederazione è rivolto principalmente alla compensazione delle differenze di costo determinate dalla topografia, al fine di fornire le prestazioni del traffico merci nelle regioni svizzere di montagna e di collegare le zone industriali al trasporto di merci su rotaia. Entrambi gli obiettivi sono prioritari per i Cantoni.

### **Contributi d'esercizio limitati nel tempo per nuove offerte nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale**

La Confederazione eroga contributi limitati nel tempo per le offerte in fase di avvio nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Questi trasporti sono nuovi, oppure erano svolti finora sulla strada, e quindi aprono nuovi segmenti di mercato al trasporto di merci su rotaia. Non hanno diritto a incentivi i trasporti che

raccomandano solo una nuova soluzione logistica per le offerte già esistenti del traffico merci ferroviario. Sono anche esclusi dalle incentivazioni i trasferimenti delle offerte TCCI nel TC. Questi finanziamenti iniziali limitati nel tempo puntano principalmente a incentivare le offerte del traffico interno.

Il contributo federale alla nuova offerta in campo ferroviario viene definito in via preliminare sulla base del deficit previsto per l'anno di contribuzione. La Confederazione stabilirà un importo unitario massimo per tutte le offerte al fine di evitare distorsioni.

L'offerta ha successo se, a tre anni dal lancio, è in grado di coprire i costi mediante i proventi. In caso contrario l'offerta viene adeguata o sospesa. Non è possibile prolungare il termine massimo di tre anni.

### **Sgravio finanziario della Confederazione attraverso la soppressione dei contributi d'esercizio**

I contributi d'esercizio attualmente accordati al TCCI e al TC interno saranno gradualmente ridotti durante un periodo transitorio per essere poi definitivamente aboliti entro tre anni dall'entrata in vigore della revisione della LTM.

Per il 2013 sono preventivati circa 30 milioni di franchi per il TCCI e il TC sulla rete a scartamento normale e altri 6 milioni di franchi per il traffico merci sulla rete a scartamento metrico. Con l'adozione dei nuovi strumenti, questi contributi d'esercizio saranno progressivamente ridotti da 36 milioni complessivi a 24 milioni di franchi. Dei rimanenti 12 milioni di franchi, si prevede che 6 continueranno a essere riservati al traffico merci sulle ferrovie a scartamento metrico, specialmente nelle regioni di montagna. Si può ritenere infatti che queste offerte saranno ancora ordinate dai Cantoni interessati se la Confederazione parteciperà all'ordinazione. Ulteriori 6 milioni di franchi l'anno sono previsti per altre ordinazioni con i Cantoni e per finanziamenti iniziali.

Le indennità per i trasporti import/export marittimi saranno abolite già alla fine del 2015. Entro tale data i traffici a lunga distanza nel traffico combinato dai porti del Mare del Nord dovranno fare a meno delle indennità.

La graduale soppressione degli attuali ingenti contributi d'esercizio fornirà un importante contributo affinché, nel settore del trasporto di merci ferroviario sull'intero territorio nazionale, vengano rispettate le direttive di risparmio emanate nell'ambito del pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (PCon 2014)<sup>61</sup>.

### **1.2.3.8 Ulteriore sviluppo di FFS Cargo in qualità di principale fornitore di servizi nel traffico merci ferroviario svizzero**

Secondo l'articolo 3 della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS)<sup>62</sup> i servizi del traffico merci rientrano fra i compiti chiave delle FFS. Al contempo, nell'ambito delle convenzioni sulle prestazioni con le FFS sono concordati anche orientamenti strategici nel settore del trasporto merci. A questo proposito, nel presente progetto vengono proposte le seguenti modifiche:

<sup>61</sup> Vedi messaggio concernente la legge federale sul pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (LPCon 2014) del 19 dicembre 2012.

<sup>62</sup> RS 742.31

1. il traffico merci non sarà più sancito come compito chiave nella LFFS, ma sarà definito come norma potestativa per l'offerta di prestazioni del trasporto di merci;
2. attraverso un'apposita disposizione nella LFFS, la Confederazione garantisce che la decisione riguardante la rinuncia al sistema del trasporto in carri completi isolati o a parti essenziali di questa offerta debba essere presentata all'assemblea generale (ossia al Consiglio federale). Ciò allo scopo di garantire che la decisione di rinuncia possa divenire effettiva solo una volta trascorso un termine adeguato<sup>63</sup>.

### **1.2.3.9 Semplificazione delle disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei binari di raccordo e degli impianti di trasbordo**

Le disposizioni relative alla costruzione e all'esercizio degli impianti del traffico merci nonché alla vigilanza, contenute nella legge sui binari di raccordo ferroviario del 5 ottobre 1990<sup>64</sup>, necessitano di una semplificazione. Le disposizioni dettagliate di cui all'articolo 2 della legge sui binari di raccordo ferroviario non sono più indispensabili; ove necessario, i termini specialistici sono ora descritti nelle rispettive disposizioni di legge. L'idea di base, secondo la quale occorre pianificare e garantire gli impianti del traffico merci anche dal punto di vista della pianificazione del territorio, viene mantenuta, ma non è più definita come requisito vincolante. Tanto più che nella prassi non si è affermata l'idea della legge del 1990 che prevedeva di approvare la costruzione di nuovi binari di raccordo soprattutto mediante piani di utilizzazione. Aveva e ha tuttora un'importanza maggiore l'autorizzazione edilizia prevista dal diritto cantonale. Alla luce di ciò, la legge viene ora abrogata. Il nuovo disciplinamento è più semplice e chiaro. Comprende ancora quattro disposizioni (collegamento, autorizzazione edilizia, espropriazione e rinvio alla legge sulle ferrovie per quel che riguarda le disposizioni di sicurezza).

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

### **1.3.1 Principi e obiettivi**

I principi e gli obiettivi sono i pilastri della strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Gli strumenti proposti mirano innanzitutto all'attuazione dei principi e al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge. Tali obiettivi e principi stabiliscono il quadro per la definizione degli strumenti di incentivazione del traffico merci ferroviario e per la loro impostazione. Inoltre tengono conto della necessità di conciliare i fondamentali meccanismi di mercato e gli obiettivi statali. Questi principi e obiettivi indicano con chiarezza i compiti della Confederazione.

#### **Motivazione dell'obiettivo 1**

Per quanto concerne il mercato del traffico merci su rotaia, la Confederazione si concentra in primo luogo sulla definizione di condizioni quadro favorevoli, prestando particolare attenzione allo sviluppo sostenibile del trasporto di merci,

<sup>63</sup> Vedi. art. 10 cpv. 2 LFFS, RS 742.31

<sup>64</sup> RS 742.141.5

all'approvvigionamento del Paese e all'efficace coordinamento dei vettori. Attraverso la loro cooperazione questi ultimi devono integrarsi adeguatamente, sostenersi a vicenda e sfruttare al meglio le scarse capacità infrastrutturali ripartendole tra strada e rotaia.

Nella formulazione degli obiettivi non è previsto un ampliamento dell'attuale quadro finanziario per l'incentivazione del traffico merci su rotaia. Si dovranno invece adeguare e coordinare dal punto di vista concettuale le misure esistenti. La Confederazione promuove oggi il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale con un importo annuo (a seconda dell'anno di riferimento) compreso tra 70 e 110 milioni di franchi, senza contare il finanziamento per gli impianti di smistamento e di carico e scarico attraverso la Convenzione sulle prestazioni con le FFS SA. Gli strumenti di incentivazione decisi nell'ambito della strategia globale devono essere adeguati nell'impostazione e nel calcolo (punti chiave degli strumenti) per essere conformi ai principi proposti ed essere quindi impiegati in modo mirato. In passato questo adeguamento concettuale, sostanzialmente a sé stante, non ha avuto luogo.

### **Motivazione dell'obiettivo 2**

Lo Stato favorisce la disponibilità di infrastrutture generali per il trasporto, indispensabili per un'offerta di traffico merci funzionale ed efficiente. A giudizio del Consiglio federale, assicurare il finanziamento a lungo termine delle infrastrutture necessarie è un modo per garantire l'approvvigionamento. Ciò vale sia per la rete ferroviaria che per quella stradale. A tale proposito, per il traffico su rotaia si ricorre agli strumenti di controllo e finanziamento della legge sulle ferrovie e, in un'ottica rivolta al futuro, alla pianificazione PROSSIF. Nell'ambito di questo programma, la pianificazione delle capacità per il traffico viaggiatori e merci avviene su una base di parità.

La Confederazione continuerà a garantire un sostegno finanziario per gli impianti di traffico merci laddove vi sono le possibilità di raggruppamento necessarie per lo sfruttamento delle offerte e una struttura adatta al trasporto di merci per ferrovia o in combinazione ferrovia/strada e battello/ferrovia. In termini di infrastrutture si potranno così creare presupposti ottimali per lo sviluppo del traffico merci su rotaia.

Lo Stato non deve solo mettere a punto infrastrutture adeguate, ma anche garantire le capacità pianificate. Questo compito non può essere lasciato ai soli gestori delle infrastrutture poiché la rete ferroviaria svizzera è utilizzata in modo sostanzialmente congiunto per il trasporto di merci e passeggeri. Date le scarse capacità infrastrutturali, la ponderazione degli interessi fra traffico merci e traffico viaggiatori si presenta sempre più come una responsabilità politica. Con il presente progetto, quindi, il compito di attuare un processo di pianificazione istituzionalizzato per il traffico merci e di garantire le capacità per i diversi generi di traffico viene attribuito alla Confederazione.

### **Motivazione dell'obiettivo 3**

Le infrastrutture ferroviarie e gli impianti per il traffico merci rivelano appieno le loro potenzialità solo quando sono accessibili a tutti gli interessati per un'utilizzazione alle stesse condizioni. Già oggi la CAF vigila affinché vi sia un accesso senza discriminazioni all'infrastruttura ferroviaria, comprendente anche gli impianti di smistamento, gli impianti di carico e scarico e le stazioni team. Per i terminali e i binari di raccordo, che non appartengono all'infrastruttura ferroviaria pubblica, finora la Confederazione ha chiesto l'accesso senza discriminazioni

nell'ambito dei cofinanziamenti promessi. Non è stato però possibile garantire una sufficiente vigilanza del rispetto di tale richiesta. In futuro la CAF dovrà occuparsi anche di questo.

#### **Motivazione dell'obiettivo 4**

In linea di massima, anche nel traffico merci ferroviario le prestazioni di trasporto devono essere fornite in modo finanziariamente autonomo. Una deroga temporanea o permanente al principio di copertura dei costi può essere tollerata solo in via eccezionale, quando i Cantoni o le regioni, per motivi importanti, intendono mantenere offerte senza copertura dei costi nel traffico merci ferroviario, ad esempio per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento durante tutto l'anno nelle regioni di montagna o nei poli di sviluppo industriale. In questi casi la Confederazione deve poter partecipare alle offerte e sostenere i Cantoni nel garantire le prestazioni in questo settore.

Occorre altresì mantenere la possibilità di un sostegno federale limitato nel tempo per singole offerte ancora in fase iniziale. Ciò vale anche per il sostegno finanziario di investimenti destinati a promuovere interessanti innovazioni, qualora si possano così mettere a punto offerte di trasporto su rotaia sostenibili e finanziariamente autonome.

Gli obiettivi respinti sono già stati illustrati al numero 1.2.2.2 come importante elemento nella definizione di principi e obiettivi.

### **1.3.2 Scelta degli strumenti di incentivazione per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale**

Gli strumenti fondamentali della strategia globale per l'incentivazione del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale sono costituiti dalle condizioni quadro del traffico merci:

- la Confederazione conferma con il presente progetto le condizioni quadro vigenti per il traffico merci stradale;
- la Confederazione garantisce le capacità del traffico merci e viaggiatori su un'infrastruttura ferroviaria limitata con i nuovi strumenti «concetto di utilizzazione della rete» e «piano di utilizzazione della rete»;
- la Confederazione provvede a una pianificazione coordinata degli impianti del traffico merci;
- la Confederazione assicura un accesso agli impianti senza discriminazioni.

Lo sviluppo dell'offerta nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale è inoltre favorito dalle seguenti misure:

- la Confederazione sostiene la costruzione e l'ampliamento degli impianti del traffico merci con contributi che variano dal 40 e al 60 per cento dei costi totali; nel caso degli impianti di trasbordo di importanza nazionale per la politica dei trasporti, l'incentivazione può essere aumentata fino all'80 per cento; per gli impianti del traffico merci appartenenti all'infrastruttura ferroviaria pubblica, la quota federale è sempre pari al 100 per cento;
- l'infrastruttura ferroviaria e gli impianti che ne fanno parte, ad esempio quelli di smistamento, possono essere utilizzati dal traffico merci a costi marginali;

- la restituzione della TTPCP per il percorso iniziale e finale del traffico combinato è mantenuta;
- la Confederazione può promuovere puntualmente le innovazioni qualora esse contribuiscano in modo sostenibile a una produzione più efficiente e rispettosa delle risorse.

Tutti questi strumenti costituiscono un presupposto per offerte efficaci nel traffico merci nazionale su rotaia. Non solo consentono prezzi competitivi, ma, ove possibile, assicurano anche la necessaria concorrenza tra fornitori di servizi attraverso la garanzia di un accesso all'infrastruttura senza discriminazioni. La maggior parte degli impianti del traffico merci ferroviario non verrebbe realizzata se ciò dipendesse dalle sole risorse del mercato, poiché investimenti così cospicui comportano spesso un rischio troppo elevato per un finanziamento con soli fondi privati. I volumi di traffico merci hanno una programmazione a breve termine, mentre gli impianti richiedono dai 10 ai 50 anni per essere ammortizzati. Ognuno di questi strumenti di incentivazione è necessario per continuare a garantire un'offerta adeguata nel trasporto di merci per ferrovia, evitare un trasferimento dalla rotaia alla strada e far sì che l'aumento del traffico merci atteso per il futuro non avvenga esclusivamente sulla strada. Il traffico merci ferroviario deve contribuire anche in futuro a sgravare l'ambiente e le infrastrutture stradali svizzere, cosa che, nel confronto internazionale, avviene già in misura notevole.

Due strumenti supplementari devono permettere **in via sussidiaria** alla Confederazione e ai Cantoni di apportare determinate correzioni alle offerte finanziariamente autonome delle imprese. Ciò si rende necessario quando l'approvvigionamento auspicato a livello politico per tutte le regioni e la sostenibilità del traffico merci non si concretizzano.

- Partecipazione della Confederazione alle ordinazioni di offerte del traffico merci effettuate dai Cantoni.
- Contributi d'esercizio limitati nel tempo per la realizzazione di offerte nuove o in grado di aprire il traffico merci su rotaia a nuovi segmenti di mercato.

La riformulazione dell'attuale compito chiave delle FFS, ossia il traffico merci, in una disposizione potestativa per l'offerta di prestazioni in questo settore va intesa come misura di accompagnamento in quanto sostiene l'orientamento delle FFS verso l'autonomia finanziaria nel traffico merci. Oltre a ciò, la procedura di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di binari di raccordo e impianti di trasbordo deve essere semplificata e le competenze di Confederazione, Cantoni e Comuni devono essere definite in modo più chiaro.

### 1.3.3 Strumenti respinti

La scelta degli strumenti per l'incentivazione del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale dipende dagli obiettivi definiti. Il perseguimento di un concreto obiettivo di trasferimento o la definizione di un'offerta di base nel traffico merci su rotaia comporterebbe un insieme di strumenti capaci di incidere in modo molto più ampio e profondo sulle condizioni di mercato e sulla suddivisione dei ruoli tra strada e rotaia.

Con la definizione – e di fatto l'ordinazione – di un approvvigionamento di base nel traffico merci ferroviario (in particolare nel TCCI) dovrebbero essere fissati anche i

diritti e gli obblighi dei fornitori di servizi. In ultima analisi la Confederazione dovrebbe determinare i ruoli e i compiti delle singole imprese per quanto riguarda l'ordinazione. Ciò porterebbe a una chiusura del mercato: nell'ambito di una procedura di aggiudicazione, la stessa Confederazione dovrebbe infatti stabilire a chi sarebbe ordinata la prestazione. Le imprese del traffico merci ferroviario dovrebbero presentare le loro offerte alla Confederazione e illustrare le modalità di fornitura dell'offerta di base auspicata. Una simile gestione del sistema implicherebbe una protezione del settore TCCI in termini di accesso al mercato.

La Confederazione dovrebbe indennizzare i costi non coperti dell'offerta ordinata. Se tale ordinazione superasse l'offerta odierna, verrebbe superato l'attuale quadro finanziario, che deve essere inteso come limite massimo di una futura incentivazione. Di conseguenza, questa variante non rappresenta un'opzione valida nemmeno per quanto riguarda il mantenimento della neutralità rispetto al budget.

L'idea di un'offerta definita, ordinata e pagata dalla Confederazione è stata quindi respinta per motivi politico-finanziari.

### **1.3.4 Motivazioni per i nuovi strumenti**

#### **1.3.4.1 Il concetto di utilizzazione della rete a lungo termine e il piano di utilizzazione della rete**

La disponibilità spazio-temporale dell'infrastruttura necessaria per un traffico merci ferroviario interessante e di elevata qualità è un elemento centrale del progetto. Passi importanti in questa direzione sono già stati compiuti nell'ambito del progetto FAIF<sup>65</sup> e della relativa pianificazione PROSSIF, anche se sussistono lacune nella garanzia delle capacità pianificate per il traffico merci e viaggiatori. Nei prossimi anni, quando il PROSSIF non avrà ripercussioni sugli anni d'orario, esisteranno ancora carenze e problemi di capacità per il traffico merci. Il problema non sta solo nel numero delle tracce a disposizione, ma anche nella loro qualità e collocazione temporale. Tra le richieste più urgenti presentate in occasione dei diversi colloqui con rappresentanti del settore vi è proprio quella di garantire e migliorare la disponibilità dell'infrastruttura. A influire direttamente su questa disponibilità di tracce per il traffico merci sono i seguenti fattori:

1. su molte tratte esistono carenze di capacità; nelle ore di punta i treni del traffico merci e viaggiatori assicurano già uno sfruttamento completo;
2. nell'accesso alla rete il traffico viaggiatori cadenzato ha la priorità rispetto al traffico merci (art. 9a Lferr<sup>66</sup>); va notato che, in virtù della Lferr, il Consiglio federale ha il diritto di autorizzare deroghe all'ordine di priorità in considerazione delle esigenze dell'economia nazionale e della pianificazione del territorio;
3. le tracce necessarie per il traffico merci, originariamente pianificate in relazione a progetti infrastrutturali, sono spesso sostituite o spostate in orari marginali per effetto di progetti legati al traffico viaggiatori;
4. i treni merci sono più lenti rispetto ai treni viaggiatori del traffico a lunga distanza e spesso non raggiungono la velocità massima su singoli segmenti di

<sup>65</sup> FF 2012 1283

<sup>66</sup> RS 742.101

tratta; a pari velocità, i due tipi di traffico avrebbero a disposizione molte più tracce rispetto a oggi.

Per una produzione a basso costo è indispensabile ottimizzare l'impiego dei veicoli e del personale viaggiante. Se le tracce disponibili per il traffico merci sono concentrate in poche ore della fascia notturna e non di punta, risulta impossibile un impiego ragionevole del personale e dei veicoli necessari per le offerte del traffico merci. La produzione diventa quindi molto più costosa.

Con il progetto FAIF<sup>67</sup> il Parlamento decide tra l'altro in merito all'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria e ai mezzi necessari. Nelle fasi di ampliamento pianificate si tiene conto anche del traffico merci, cui vengono assegnate tracce su tutte le tratte principali. La pianificazione – sotto forma di orari della rete o del sistema – prevede tracce per una produzione efficiente nel traffico merci ed è basata sulle più recenti previsioni del traffico e sulle altre informazioni a disposizione dell'UFT. Oggi questi orari della rete o del sistema non sono vincolanti. Con il concetto di utilizzazione della rete a lungo termine e i piani di utilizzazione della rete il presente progetto intende conferire un carattere vincolante alla pianificazione delle tracce e alla relativa ripartizione tra i diversi generi di traffico, così da assicurare il numero e la qualità di tracce necessari per il traffico merci e viaggiatori nei differenti periodi di pianificazione fino all'esecuzione nel rispettivo periodo d'orario.

#### **1.3.4.2                    Processo di pianificazione per il traffico merci ferroviario e concezione per gli impianti del traffico merci**

Un'importante richiesta avanzata dai rappresentanti del settore riguarda la pianificazione congiunta e il coordinamento a livello nazionale degli impianti del traffico merci e delle capacità infrastrutturali. Ciò permetterebbe di utilizzare in modo efficiente i limitati fondi federali, evitando contemporaneamente situazioni di concorrenza tra nuovi impianti.

In linea di massima, oggi le imprese attive nel traffico merci e i caricatori pianificano i loro impianti per il traffico merci in modo autonomo, mentre l'UFT, come autorità competente, esamina singolarmente le relative richieste di contributi federali. Resta da stabilire, ad esempio, se le tracce necessarie per la realizzazione dei volumi di traffico siano disponibili e se progetti diversi non puntino sugli stessi trasporti, ragion per cui le richieste presentate all'UFT potrebbero essere troppe o mal dimensionate. Una pianificazione degli impianti estesa alle imprese potrebbe apportare miglioramenti decisivi. I fondi disponibili sarebbero concentrati su infrastrutture adeguate per tutti i soggetti coinvolti. Ogni investimento deve sottostare ad analoghi criteri di costi e benefici. Nella definizione dei progetti più idonei è inoltre importante avere una visione d'insieme dell'evoluzione del traffico merci negli anni a venire.

Il risultato di questo processo istituzionalizzato è costituito dall'elaborazione e dall'aggiornamento di una concezione, come prevista all'art. 13 LPT<sup>68</sup>, allo scopo di gestire lo sviluppo dei principali impianti del traffico merci e il relativo coordinamento con l'evoluzione dell'infrastruttura ferroviaria. Elemento essenziale di questa concezione sono gli scenari di riferimento per l'auspicata offerta di tracce nel traffi-

<sup>67</sup> FF 2012 1283  
<sup>68</sup> RS 700

co merci, per gli impianti di smistamento e quelli specifici del traffico merci nonché per gli impianti di trasbordo del TC. Tali scenari mostrano le necessità di base e, caso per caso, l'insediamento geografico o la distribuzione – ovviamente basata sugli impianti esistenti – con i relativi potenziali di sviluppo. Grazie agli scenari di riferimento, l'assegnazione dei contributi federali può essere orientata agli obiettivi posti dalla Confederazione e verificata sulla base di una pianificazione coordinata.

Nello stesso tempo, grazie al processo di pianificazione istituzionalizzato e al suo inserimento in una concezione gli interessi del traffico merci ferroviario possono essere tenuti in considerazione nell'ambito della pianificazione territoriale. Elementi della suddetta concezione confluiscono nel Piano settoriale dei trasporti e nei piani direttori cantonali, il che consente innanzitutto la messa a disposizione di superfici per impianti di grandi dimensioni e rilevanti per l'offerta nazionale o regionale nel traffico merci su rotaia. Si rende inoltre possibile una prassi unitaria per il collegamento di zone industriali e artigianali mediante binari di raccordo, così come previsto dall'attuale legge sui binari di raccordo ferroviario<sup>69</sup> e dalla revisione della LTM proposta in questo progetto e come perseguito attraverso provvedimenti di pianificazione del territorio.

### **1.3.4.3 Incentivazione finanziaria degli impianti di trasbordo per il traffico combinato e delle linee private di raccordo**

Già oggi la Confederazione versa contributi per la costruzione e l'ampliamento sia di impianti di trasbordo del traffico combinato sia di binari di raccordo. Ora le condizioni e i criteri per l'assegnazione devono essere adeguati e i crediti riuniti e gestiti in modo congiunto<sup>70</sup>. Questo raggruppamento delle misure di incentivazione lascia invariata la possibilità di finanziare anche impianti di trasbordo all'estero per promuovere il trasferimento del traffico transalpino.

I vantaggi di questa armonizzazione sono molteplici:

- per l'incentivazione di impianti di trasbordo e binari di raccordo valgono gli stessi obiettivi superiori; affinché la concessione di contributi d'investimento sia meglio orientata a questi obiettivi, le condizioni e i criteri di assegnazione devono essere adeguati;
- ogni impianto di trasbordo dispone di uno o più binari di raccordo; disparità di trattamento presenti all'interno di una domanda provocano onerosi problemi di delimitazione;
- l'iter amministrativo è semplificato e l'esame delle richieste più fondato;
- la parità di trattamento (non l'equiparazione) dei richiedenti è meglio garantita; ciò non significa che per binari di raccordo e impianti di trasbordo del traffico combinato si possa di fatto contare sulla stessa partecipazione federale agli investimenti; l'importanza dei trasporti, i rischi del finanziamento, le dimensioni dell'impianto nonché l'apertura e le possibilità di accesso da parte di terzi sono tutti elementi che concorrono al calcolo della quota federale; per gli stessi motivi è stato stabilito che i contributi della Confederazione destinati

<sup>69</sup> RS 742.141.5

<sup>70</sup> Sono interessati gli attuali crediti a preventivo A4300.0121 (binari di raccordo) e A4300.0141 (terminali).

a impianti di trasbordo di importanza nazionale per la politica dei trasporti possono arrivare a un massimo dell'80 per cento (invece del 60 % normalmente previsto); i grandi impianti di trasbordo necessitano di notevoli capitali, ragion per cui sussiste il pericolo che non si possano realizzare senza maggiori contributi da parte della Confederazione;

- la gestione dei fondi federali in una voce di credito comporta vantaggi per impianti di trasbordo e binari di raccordo; rinvii di programmi, maggiori o minori costi motivati per un impianto e ritardi nell'avanzamento dei lavori di costruzione possono essere compensati meglio all'interno di una voce del preventivo più ampia.

In futuro i contributi per terminali e binari di raccordo saranno concessi esclusivamente sotto forma di contributi a fondo perso. L'attribuzione di mutui non ha dato i risultati sperati. A causa dell'evoluzione del mercato i gestori di terminali spesso non sono in grado di rimborsare i mutui concessi, di conseguenza gli oneri per la gestione degli stessi mutui sono elevati. Nei casi in cui le rate di rimborso e gli interessi dei mutui siano finanziati attraverso i prezzi d'utilizzazione degli impianti di trasbordo, essi sono di fatto a carico dei fornitori di servizi nel traffico combinato. Date le attuali condizioni di concorrenza, ciò non è auspicabile.

Con l'armonizzazione dei criteri e delle condizioni per l'assegnazione di aiuti agli investimenti per binari di raccordo e per impianti di trasbordo del traffico combinato vengono meno gli attuali contributi della Confederazione per il rinnovamento o il risanamento dei binari di raccordo già esistenti. In compenso, dal punto di vista finanziario lo scambio di raccordo entra a far parte dell'infrastruttura ferroviaria. Quando c'è bisogno di rinnovamento, gli scambi all'interno di un impianto di raccordo rappresentano di gran lunga l'investimento più consistente. In futuro questi scambi saranno finanziati attraverso le convenzioni sulle prestazioni con i gestori dell'infrastruttura (per un importo complessivo medio di circa 5 mio. di fr. l'anno). Il cambiamento dovrebbe così risultare sostenibile per i proprietari di binari di raccordo e facilitare altresì in misura notevole sia la semplificazione e la trasparenza degli strumenti di incentivazione sia la ripartizione dei compiti tra gestori dell'infrastruttura e proprietari dei binari di raccordo. Per la demolizione di questi binari, tuttavia, i raccordati devono poter essere finanziariamente coinvolti, poiché la rimozione definitiva di un binario di raccordo è in primo luogo una decisione del suo proprietario.

#### **1.3.4.4                   Innovazioni**

Gli strumenti di incentivazione per le innovazioni, ossia gli investimenti in novità tecniche, sono considerati necessari e auspicati da parte dei rappresentanti del settore. Presentano tuttavia difficoltà di impostazione e attuazione. Un intervento statale per influenzare le innovazioni concrete può portare a distorsioni indesiderate (ad es. decisioni di sistema non adeguate al mercato). Il rischio di effettuare investimenti errati è quindi elevato.

L'incentivazione di nuove tecnologie presenta un'ulteriore difficoltà, dato che gli effetti di queste ultime si manifestano solo nel momento in cui è realizzato un adeguamento dei sistemi a livello nazionale o addirittura europeo. Si pensi ad esempio all'accoppiatore automatico con elemento elastico centrale. Dato che la composizione dei treni cambia in continuazione, in un sistema di trasporto di merci comunican-

te tutti i carri dovrebbero essere dotati di questa novità tecnica. Solo allora l'accoppiamento automatico produrrebbe vantaggi per i gestori e si potrebbero risparmiare risorse per lo smistamento. L'adeguamento di tutti i carri potrebbe però richiedere decenni, cosa che creerebbe una notevole distanza temporale tra l'investimento e i suoi effetti.

Per le innovazioni tecniche da applicare ai veicoli ferroviari del traffico merci, singole iniziative non coordinate sparse sul territorio nazionale avrebbero inoltre poco senso e solo in rarissimi casi apporterebbero un beneficio significativo. Questo perché gran parte del materiale rotabile deve essere utilizzato anche oltre confine, o perché gli standard devono essere disciplinati a livello internazionale. Comunque l'impiego di simili innovazioni (test e progetti pilota), soprattutto in sistemi chiusi, deve essere non solo possibile, ma anche incentivato in misura ragionevole.

Nonostante queste difficoltà, un ricorso puntuale allo strumento della promozione statale delle innovazioni costituisce per ora la soluzione a medio termine più sensata. Semplificando: la Confederazione «resta in attesa» di un'innovazione vantaggiosa, che non presenti i problemi sopra esposti o ne sia interessata in misura trascurabile. Se poi a livello europeo dovessero affermarsi nuovi standard più efficienti o in grado di ridurre i costi che rendessero necessario un riequipaggiamento o un adeguamento del parco carri svizzero, la promozione puntuale delle innovazioni tecniche dovrà essere rivista.

D'altra parte la Confederazione non intende limitarsi a un'attesa passiva di tali novità nel sistema ferroviario. Nell'ambito delle sue attività in seno ai competenti organi europei, si impegnerà per l'introduzione di innovazioni. La Confederazione invita inoltre tutte le imprese di trasporto ferroviario e gli altri operatori del settore a collaborare per l'adozione, sull'intero territorio nazionale, di innovazioni tecniche in grado di accrescere la produttività e di ridurre i costi.

### **1.3.4.5 Restituzione della TTPCP per il percorso iniziale e finale del trasporto combinato**

Attualmente nel traffico combinato la Confederazione restituisce la TTPCP riscossa per i percorsi iniziali e finali in Svizzera. Secondo i rappresentanti del settore questa forma di incentivazione è estremamente efficace, soprattutto per quanto riguarda le offerte del TC nel traffico interno. Questo strumento fornisce incentivi mirati volti a rafforzare il traffico combinato e a collegare adeguatamente il trasporto di merci su rotaia e quello su strada. Dato che l'ammontare dell'importo restituito è limitato, i trasportatori sono fortemente incentivati a scegliere un terminale idoneo e situato nelle vicinanze in modo che il percorso finale su strada rimanga piuttosto breve.

Uno studio commissionato dall'UFT<sup>71</sup> ha dimostrato che la soppressione della restituzione della TTPCP comporterebbe effettivamente un certo ritorno dei trasporti dalla rotaia alla strada. Questo trasferimento sarebbe contrario agli obiettivi della Confederazione che puntano al rafforzamento del traffico merci ferroviario. Pertanto la Confederazione mantiene la restituzione della TTPCP considerandola un elemento

<sup>72</sup> Ecoplan: Evaluation der LSVA-Rückerstattung und der Betriebsabgeltung als Förderinstrumente im unbegleiteten kombinierten Verkehr. (Ecoplan: Valutazione della restituzione della TTPCP e dell'indennità d'esercizio come strumenti di incentivazione nel traffico combinato non accompagnato.); Rapporto finale all'attenzione dell'Ufficio federale dei trasporti. Berna 2012.

della strategia globale. Dallo studio sopra menzionato emerge anche l'opportunità di verificare le categorie di grandezza dei contenitori per il calcolo della restituzione della TTPCP, dato che le attuali distinzioni tra i diversi tipi e le diverse dimensioni dei contenitori sono a volte poco plausibili e possono determinare disparità di trattamento a seconda dei contenitori impiegati. La Confederazione prevede di ottimizzare l'utilizzo dello strumento della restituzione attraverso adeguamenti delle disposizioni esecutive.

### **Variante respinta**

Come accennato in precedenza, la definitiva soppressione della restituzione della TTPCP per i percorsi iniziali e finali del traffico combinato è stata esaminata attentamente.

Come alternativa alla restituzione della TTPCP, è stata presa in considerazione anche la sua trasformazione in un «bonus di trasbordo». Come nella restituzione della TTPCP, i contributi della Confederazione per i trasbordi nel traffico combinato ne ridurrebbero i costi. Di norma, questi contributi potrebbero essere assegnati attraverso i gestori degli impianti di trasbordo, sotto forma di importi forfettari per un trasbordo effettuato. I gestori, a loro volta, dovrebbero versare i contributi alle diverse imprese di trasporto attive nei percorsi iniziali e finali. Nel trasbordo decentralizzato (ad es. in un impianto di carico e scarico) la Confederazione verserebbe il bonus forfettario per il trasbordo direttamente all'impresa di trasporto.

Darebbero diritto ai contributi tutti i trasbordi del traffico combinato (strada-ferrovia, battello-ferrovia e ferrovia-ferrovia) che hanno luogo sul territorio svizzero. Il bonus di trasbordo verrebbe accordato a prescindere dalla tecnica impiegata (gru a portale, reach stacker, tecnologie mobili ecc.).

Nella sua impostazione attuale, la restituzione della TTPCP è una sovvenzione nascosta, poiché riduce le entrate federali derivanti dalla tassa in questione. La Confederazione mira a sostituire le sovvenzioni nascoste con altre dirette, al fine di migliorare la trasparenza delle misure di incentivazione. Si è deciso tuttavia di rinunciare a trasformare la restituzione della TTPCP in un bonus di trasbordo poiché esso avrebbe gravato direttamente sul bilancio federale per un importo pari a 20 milioni di franchi l'anno e, in tal modo, non sarebbe stato possibile ottemperare, nel traffico merci, alla direttiva di risparmio stabilita nell'ambito del messaggio sul PCon. Sopprimendo la restituzione della TTPCP per i percorsi iniziali e finali del traffico combinato, le entrate nette derivanti dalla tassa aumenterebbero (1/3 = 6,5 mio. di fr. ai Cantoni e 2/3 = 13,5 mio. di fr. al fondo FTP ovvero al FInFer). Tuttavia queste entrate nette non potrebbero essere computate nella direttiva di risparmio del PCon.

## **1.3.4.6 Contributi d'esercizio per le offerte del traffico merci**

### **Partecipazione della Confederazione alle ordinazioni dei Cantoni**

I fornitori di servizi del TCCI sono tenuti a operare in modo responsabile e a offrire una rete finanziariamente autonoma e sostenibile. Devono acquisire nuovi trasporti adatti al TCCI e modificare le offerte esistenti e non redditizie rendendole più idonee attraverso una nuova forma di produzione o un nuovo vettore di trasporto. Sia nell'offerta di punti di servizio e concrete soluzioni di trasporto, sia nella concreta impostazione della produzione, la rete TCCI deve adattarsi continuamente alle

esigenze del traffico e non può quindi essere disciplinata in modo rigido dalla Confederazione. Lo stesso vale per l'offerta di relazioni e treni shuttle con fermata nel traffico combinato.

Nell'ottica di un approvvigionamento il più adeguato possibile nelle diverse regioni e sotto i diversi aspetti della pianificazione territoriale, i Cantoni, con l'aiuto della Confederazione, devono poter mantenere o mettere a punto offerte nel trasporto in carri completi e nel traffico combinato qualora ciò sia di fondamentale importanza, dal loro punto di vista, per lo sviluppo di una determinata regione. Per il mantenimento o la messa a punto di queste offerte, i Cantoni e la Confederazione indennizzano le imprese. Oggi tale possibilità è limitata esplicitamente alle ferrovie a scartamento metrico, una delimitazione arbitraria che non si basa su alcun criterio oggettivo. L'estensione ad altre regioni è quindi giustificata.

Concretamente, la rete gestita in modo finanziariamente autonomo nel TCCI e le offerte fondate sullo stesso principio di autonomia finanziaria nel TC possono in certi casi derogare all'approvvigionamento auspicato da Cantoni e Confederazione a livello politico e di pianificazione territoriale. I motivi possono essere:

- garanzia di collegamenti di base in regioni geograficamente sensibili (in particolare regioni di montagna, ad es. nei mesi invernali), soprattutto tramite le ferrovie a scartamento metrico;
- creazione di poli cantonali di sviluppo industriale per i quali è opportuno un collegamento mediante offerte del traffico merci ferroviario;
- superamento di un temporaneo calo nel volume dei trasporti su rotaia in importanti centri del traffico ferroviario.

Con una partecipazione finanziaria minima alle ordinazioni pari al 50 per cento, i Cantoni vedono riconosciuta la loro responsabilità in questo settore. In ultima analisi sono proprio i Cantoni a stabilire le condizioni che rendono un'ordinazione necessaria. La Confederazione partecipa qualora i motivi dell'ordinazione appaiano giustificati e vi siano i presupposti per la partecipazione federale (strategia cantonale per il traffico merci o strategia per il traffico merci nell'ambito della pianificazione direttrice). Con la definizione di tali presupposti e l'armonizzazione con la concezione per gli impianti del traffico merci, la Confederazione garantisce l'integrazione a livello concettuale e di conseguenza la sostenibilità delle ordinazioni. Il Consiglio federale può provvedere a un'ulteriore concretizzazione dei criteri e delle condizioni per una partecipazione della Confederazione a queste ordinazioni. In riferimento all'offerta del traffico merci nelle regioni di montagna, ad esempio, può utilizzare i maggiori costi di produzione dovuti alle caratteristiche dell'ambiente naturale come parametro per il suo contributo di incentivazione.

La quota minima cantonale del 50 per cento è più elevata rispetto all'attuale incentivazione delle offerte delle ferrovie a scartamento metrico da parte dei Cantoni.

In conclusione, la Confederazione e i Cantoni, congiuntamente, possono integrare le offerte finanziariamente autonome delle imprese con ordinazioni mirate e garantire un'offerta auspicata sotto il profilo politico e confezionata su misura per le particolarità regionali e per l'attuale e futura situazione di mercato.

## **Contributi d'esercizio limitati nel tempo per nuove offerte nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale**

La Confederazione deve avere la possibilità di promuovere la messa a punto di nuove e promettenti offerte per il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. Nei primi **tre anni** può aiutare a sostenere il rischio di sfruttamento, una misura che favorisce il potenziamento del traffico merci su rotaia in tutto il Paese poiché crea incentivi allo sviluppo di offerte in grado di aprire nuovi segmenti di domanda. Si aumentano così le probabilità di un trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia o di nuovi trasporti direttamente su rotaia.

Dal punto di vista della Confederazione, le offerte promettenti devono essere finanziariamente autonome al massimo entro tre anni per poter essere sostenibili. In questo periodo, attraverso prezzi interessanti e una qualità adeguata, si deve dimostrare di raggiungere un sufficiente sfruttamento dell'offerta.

## **Sgravio finanziario della Confederazione attraverso la soppressione dei contributi d'esercizio**

La graduale riduzione dei contributi d'esercizio successiva all'entrata in vigore della nuova regolamentazione garantirà alle imprese interessate il tempo necessario per adottare le indispensabili misure di adeguamento da applicare ai prezzi e alle condizioni delle offerte.

Si rinuncia all'attuale forma di ordinazione e indennizzo dei diversi trasporti del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale. In sede di consultazione preliminare, su questo progetto gli attori del settore si sono espressi in larga misura a favore dell'abrogazione di questa forma di incentivazione, giudicata non sostenibile. Dato che per le future offerte del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale verrà data la priorità all'autonomia finanziaria, la Confederazione non interverrà più sulla rete di servizio del TCCI e sulle offerte del traffico combinato attraverso una procedura completa di ordinazione e indennizzo delle prestazioni. I diversi fornitori di servizi dovranno operare in modo responsabile e mettere a punto un'offerta sostenibile e finanziariamente autonoma.

Secondo le perizie commissionate dalla Confederazione<sup>72</sup>, la soppressione delle indennità potrebbe causare variazioni del volume di traffico comprese tra il 2 e il 5 per cento. Molto dipenderà dalla misura in cui la cancellazione dei contributi di incentivazione si ripercuoterà sui prezzi del trasporto e dal modo in cui i caricatori reagiranno a queste variazioni di prezzo. Da questo punto di vista può essere utile una soppressione graduale, poiché il mercato sarebbe più sicuro nella pianificazione e potrebbe adeguarsi gradatamente alla nuova situazione. In generale la domanda di trasporti su rotaia per container marittimi è giudicata poco elastica, ragion per cui in tale settore è giustificata una soppressione più rapida delle indennità.

<sup>72</sup> Ecoplan: Evaluation der LSWA-Rückerstattung und der Betriebsabgeltung als Förderinstrumente im unbegleiteten kombinierten Verkehr. (Ecoplan: Valutazione della restituzione della TTPCP e dell'indennità d'esercizio come strumenti di incentivazione nel traffico combinato non accompagnato.); Rapporto finale all'attenzione dell'Ufficio federale dei trasporti. Berna 2012.

### 1.3.4.7

#### **Ulteriore sviluppo di FFS Cargo in qualità di principale fornitore di servizi nel traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale**

Il Consiglio federale ritiene che sia importante disporre nel traffico merci di un'offerta di buona qualità nel lungo periodo.

Nel corso degli accertamenti effettuati in previsione del presente progetto i rappresentanti del settore, non da ultimo anche le FFS SA, hanno accolto con favore l'abolizione dell'obbligo per le FFS di gestire il traffico merci come compito chiave. Secondo i fautori di questa decisione, le FFS rimangono per ora il più grande fornitore di prestazioni del traffico merci, in particolare del sistema TCCL, e non si ritireranno improvvisamente dal settore. A sostegno di questa valutazione vi è il fatto che le FFS impiegano vaste risorse in termini di personale e veicoli per il traffico merci sull'intero territorio nazionale e con le stazioni di smistamento gestiscono impianti di notevole importanza. Date le attuali condizioni quadro, le FFS SA non possono liberare tali risorse dall'oggi al domani.

L'abolizione dell'obbligo per le FFS di gestire il traffico merci come compito chiave comporta diversi vantaggi:

- la Confederazione può concentrarsi sui compiti fissati nella LTM; in questa legge, e solo in essa, sono stabiliti gli obiettivi per il traffico merci ferroviario; concretamente, la Confederazione può tenere maggiormente conto della situazione del mercato aperto ed evitare così incertezze tra gli obiettivi superiori e quelli della convenzione sulle prestazioni; come proprietaria delle FFS SA, resta comunque coinvolta nel tema;
- viene rafforzata la libertà imprenditoriale delle FFS, che possono orientarsi meglio verso le esigenze del mercato e raggiungere l'autonomia finanziaria; non devono più affrontare – come spesso avveniva finora – un conflitto di obiettivi tra un mandato di servizio pubblico poco chiaro (assegnato attraverso le convenzioni sulle prestazioni) e il principio di un'offerta finanziariamente autonoma; invocando il principio dell'autonomia finanziaria, possono rifiutare la fornitura di determinate offerte.

Considerato che il sistema TCCL è estremamente importante per il settore dei trasporti, l'attuale gestore FFS non può rinunciare a questo tipo di traffico dall'oggi al domani. Con una disposizione che sarà integrata nella LFFS e una decisione del Consiglio federale (nel suo ruolo di assemblea generale delle FFS) la Confederazione crea le condizioni per un processo di trasformazione ordinato nel TCCL, volto soprattutto a proteggere gli investimenti pubblici e privati negli impianti del traffico merci. A caricatori e imprese di trasporto viene data la possibilità di vagliare offerte alternative. Il Consiglio federale può quindi chiedere alle FFS misure per una transizione ordinata ed esaminare, su mandato dell'Assemblea federale, l'eventualità di un'ordinazione globale.

L'ulteriore sviluppo di FFS Cargo dal punto di vista organizzativo e del diritto di proprietà non rientra nel presente progetto. Soluzioni come la privatizzazione parziale o lo scorporo dell'attività cargo dalle FFS andrebbero adottate e attuate – parallelamente alle citate misure di transizione ordinata – nell'ambito di un altro progetto di legge, soprattutto nel caso in cui, anche in futuro, problemi organizzativi e strutturali dovessero rendere impossibile la fornitura di un'offerta che copra i costi.

### **1.3.4.8 Semplificazione delle disposizioni sulla costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei binari di raccordo e degli impianti di trasbordo**

La procedura di autorizzazione per gli impianti del traffico merci deve essere semplificata e snellita. La coesistenza poco trasparente dell'autorizzazione edilizia prevista dal diritto cantonale e della decisione di consenso per la sicurezza tecnica richiesta dall'UFT deve essere sostituita da una procedura decisionale semplificata, che sia anche concentrata e coordinata. L'indispensabile verifica di sicurezza in base alle prescrizioni della legislazione ferroviaria spetta all'UFT, che esprime un parere vincolante all'attenzione dell'autorità competente in materia di autorizzazioni secondo il diritto cantonale. Le condizioni contenute in questo parere devono essere recepite nell'autorizzazione edilizia. Nella fase di esercizio, vi è una suddivisione delle competenze in materia di vigilanza: l'UFT si occupa soltanto degli aspetti tecnico-ferroviari, mentre le autorità comunali e cantonali vigilano su tutto il resto, in particolare sul rispetto della legislazione ambientale.

Occorre rinunciare al principio secondo cui binari di raccordo e impianti di trasbordo possono essere autorizzati solo sulla base di un piano di utilizzazione e che tale piano è l'unico titolo di espropriazione eventualmente necessario. In generale, comunque, il collegamento delle zone industriali e artigianali e il relativo allacciamento alla rete ferroviaria principale mediante binari di raccordo saranno lasciati ai Cantoni e Comuni interessati e avverranno anche in futuro attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale.

## **1.4 Coordinamento di compiti e finanze**

Il presente progetto di strategia globale per l'incentivazione del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale attribuisce alla Confederazione la responsabilità del processo di pianificazione nel settore del trasporto di merci su rotaia. Questo processo include non solo l'elaborazione o l'aggiornamento regolare di previsioni per il traffico merci, ma anche la messa a punto di una concezione per lo sviluppo degli impianti principali e per la relativa armonizzazione con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria. Finora nella pianificazione di infrastruttura e impianti del traffico merci non vi è stato alcun coordinamento tra gli operatori del settore. Per svolgere tale compito, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), competente in materia, necessita di risorse aggiuntive nella misura di un posto al 100 per cento, da finanziare attraverso i posti autorizzati con il FAIF.

Un ulteriore posto al 100 per cento è necessario per i lavori legati al concetto di utilizzazione della rete e ai piani di utilizzazione della rete.

La riorganizzazione delle diverse misure di incentivazione finanziaria della Confederazione non comporta alcun onere supplementare per quanto riguarda il personale.

## 1.5 Confronto con il diritto europeo

La promozione del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale ha un'importanza secondaria in ambito europeo. In diversi Paesi gli investimenti negli impianti di trasbordo sono sostenuti a livello statale o regionale; talvolta vi è anche una promozione dei binari di raccordo (ad es. in Germania). Queste forme di incentivazione sono state considerate e valutate durante l'elaborazione del presente progetto. A livello europeo i fondi per la promozione del traffico merci sono gestiti nell'ambito del programma «Marco Polo», incentrato sul trasferimento dei traffici merci internazionali su strada verso vettori alternativi o verso catene di trasporto intermodale. I fondi sono assegnati come finanziamento iniziale.

Un altro pilastro della politica europea in materia di traffico merci ferroviario è rappresentato dalla promozione di appositi corridoi. Il regolamento (UE) n. 913/2010 del 22 settembre 2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto di merci competitivo richiede una garanzia delle capacità per le tracce dei corridoi transfrontalieri. Garanzia che il presente progetto assicura mediante gli strumenti «concetto di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete».

Le altre modifiche legislative proposte non sono interessate dal diritto europeo vigente e sono compatibili con l'accordo sui trasporti terrestri che garantisce l'attuazione della politica svizzera dei trasporti. L'articolo 35 di questo accordo<sup>73</sup> consente alla Svizzera di adottare misure di sostegno finanziario per la promozione del traffico merci su rotaia.

## 1.6 Attuazione

La strategia globale per l'incentivazione del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale contiene adeguamenti a livello di legge.

Le modifiche alla legge sul trasporto di merci e alla legge sulle ferrovie rendono poi necessari determinati adeguamenti a livello di ordinanza, soprattutto per quanto riguarda la concretizzazione delle diverse misure di incentivazione finanziaria.

## 1.7 Evasione di interventi parlamentari

Con il presente progetto vengono soddisfatte le richieste formulate nei seguenti interventi parlamentari:

- |         |   |  |
|---------|---|--|
| 10.3881 | M | «Futuro del traffico merci ferroviario sull'intero territorio svizzero» (CTT-S, 14.10.10);                     |
| 11.3284 | M | «Terminali del trasporto combinato. Intervento della Confederazione» (N Hutter Markus, 18.03.11);              |
| 12.3311 | P | «Il trasferimento del traffico merci non deve essere compromesso da priorità mal poste» (N Grossen, 16.03.12); |
| 12.3419 | M | «Garantire al traffico merci tracce di qualità e in quantità sufficiente» (S Janiak, 31.05.12).                |

<sup>73</sup> RS 0.740.72

## 2 **Commento ai singoli articoli**

### 2.1 **Integrazione del progetto**

Il presente progetto prevede la modifica di cinque leggi federali. Riveste un'importanza fondamentale la revisione totale della legge federale sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia (legge sul trasporto di merci, LTM)<sup>74</sup>. Come conseguenza di questa revisione, la legge federale sui binari di raccordo ferroviario viene abrogata e i suoi contenuti, laddove necessario, sono integrati nella legge sul trasporto di merci. Nell'ottica della sistematica del diritto si tratta di un passo coerente, poiché vengono armonizzate le modalità di finanziamento per binari di raccordo e impianti di trasbordo del traffico combinato, con conseguente fusione dei due ambiti normativi. La legge federale sui binari di raccordo ferroviario rimane sostanzialmente invariata, tuttavia si mira a una sua semplificazione. La modifica materiale più importante è rappresentata dalla completa attribuzione dell'interfaccia tra binario di raccordo privato e rete pubblica (scambio di raccordo) all'ambito di responsabilità finanziaria dell'infrastruttura ferroviaria. Inoltre i contenuti della legge sui binari di raccordo sono stati aggiornati dove bastava una regolamentazione a livello di ordinanza. Non è previsto alcun nuovo orientamento materiale.

L'armonizzazione delle modalità di finanziamento per binari di raccordo e impianti del traffico combinato comporta un adeguamento della legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LuMin)<sup>75</sup>, che disciplina i punti cardine del finanziamento.

I nuovi strumenti «concetto di utilizzazione della rete» e «piano di utilizzazione della rete» sono integrati nella legge federale sulle ferrovie (Lferr)<sup>76</sup>. L'adozione delle stesse basi legali per l'introduzione di valutazioni della conformità nel trasporto di merci pericolose su rotaia e strada esige invece un adeguamento della legge federale sulla circolazione stradale (LCStr)<sup>77</sup>.

Infine, l'esonero delle FFS dall'obbligo di fornire prestazioni del traffico merci come compito chiave richiede un adeguamento della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS)<sup>78</sup>. La seguente tabella delle concordanze offre una panoramica di tutte le modifiche di legge legate al presente progetto:

<sup>74</sup> RS 742.41

<sup>75</sup> RS 725.116.2

<sup>76</sup> Cfr. l'art. 9 LCStr, RS<sup>78</sup> RS 742.31

. 9 LCStr, RS<sup>78</sup> RS 742.31

<sup>78</sup> RS 742.31

<b>Legge</b>	<b>Ambito</b>	<b>Contenuto</b>
Legge sul trasporto di merci	Art. 1 Oggetto e campo di applicazione	Adeguamento del campo di applicazione
	Art. 2 Principi e obiettivi	Ridefinizione di principi e obiettivi per il trasporto di merci
	Art. 3 Concezione	Definizione di una concezione per gli impianti del traffico merci
	Art. 4 Trasporto di merci pericolose	Adeguamento della formulazione dell'art. 5 LTM
	Art. 5	Ex art. 6 LTM
	Sezione 2: Promozione finanziaria (art. 6-8)	Nuovo sistema di promozione derivante dalla fusione dei principi già esistenti in materia di binari di raccordo e contributi d'investimento per il traffico combinato
	Sezione 3: Procedura di autorizzazione (art. 9 - 12)	Semplificazione dei contenuti della legge federale sui binari di raccordo ferroviario
	Sezione 4: Rapporti tra gestore dell'infrastruttura e raccordati (art. 13 - 17)	Contenuti della legge federale sui binari di raccordo ferroviario
	Sezione 5: Contratto d'utilizzazione di veicoli e contratto di trasporto (art. 18 - 20)	Ex art. 9 e 10 LTM e nuova regolamentazione della responsabilità
Sezione 6: Vigilanza, rimedi giuridici e disposizioni penali (art. 21- 25)	Sistema di vigilanza con fusione dei principi già esistenti in materia di binari di raccordo e contributi d'investimento per il traffico combinato	

	Sezione 7: Disposizioni finali (art. 26-29)	Esecuzione, abrogazione e modifica del diritto vigente nonché periodo transitorio per offerte ordinate secondo il diritto anteriore
Legge sul traffico pesante	Art. 4 cpv. 3	Soppressione della restituzione forfettaria della TTPCP per i percorsi iniziali e finali del TC (nell'ottica di una sua trasformazione in bonus di trasbordo indipendente dal vettore di trasporto)
Legge concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali	Art. 18	Principi armonizzati per la partecipazione della Confederazione alle spese di costruzione di binari di raccordo e contributi d'investimento o d'esercizio del traffico combinato
	Art. 21 e 22	Abrogati
Legge sulla circolazione stradale	Art. 30 cpv. 4 e 5	Adeguamento delle formulazioni concernenti il trasporto di merci pericolose su strada
Legge sulle ferrovie	Art. 9b	Introduzione degli strumenti «concetto di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete»
	Art. 40a <sup>bis</sup>	Adeguamento dei compiti della CAF
	Art. 40b cpv. 2	Adeguamento della formulazione concernente la responsabilità (eliminazione di un rinvio sbagliato)
Legge sulle Ferrovie federali svizzere	Art. 3	Esonero delle FFS dall'obbligo vincolante di gestire il traffico merci come compito principale
	Art. 8 cpv. 6	Obbligo del consenso dell'assemblea generale per un compito del TCCI

*Tabella 4: Tabella delle concordanze con riepilogo di tutte le modifiche di legge del presente progetto*

## 2.2 **Legge sul trasporto di merci (revisione totale)**

### **Sezione 1: Disposizioni generali**

#### *Art. 1* Oggetto e campo di applicazione

Le disposizioni concernenti il trasporto di merci pericolose, i trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale in materia di sicurezza, la responsabilità extracontrattuale e il contratto di trasporto si applicano anche alla navigazione e agli impianti a fune. Le altre disposizioni valgono per il trasporto di merci su rotaia e per la costruzione e l'esercizio di binari di raccordo e impianti di trasbordo (impianti del traffico merci). Il trasporto di merci su rotaia costituisce di gran lunga la parte quantitativamente più importante. È ovvio che le disposizioni relative ai binari di raccordo si applicano solo alle ferrovie.

#### *Art. 2* Principi e obiettivi

La definizione dei principi e degli obiettivi essenziali per il traffico merci rappresenta una novità. Nella legge occorre indicare chiaramente quali sono le aspettative della Confederazione riguardo al trasporto di merci, quali responsabilità intende assumersi e in quale misura. I fornitori di prestazioni del traffico merci operano per lo più in un mercato intramodale e intermodale. È nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti nel traffico merci su rotaia che esistano punti di riferimento stabili e affidabili verso i quali lo Stato orienti la sua azione.

Il *capoverso 1* stabilisce che la creazione di condizioni quadro per il traffico merci ferroviario è una priorità della Confederazione. I diversi vettori di trasporto non devono essere antagonisti nell'approvvigionamento di merci. La Confederazione mira infatti a una ragionevole ed efficiente collaborazione tra vettori (co-modalità). Per quanto riguarda la definizione delle condizioni quadro fondamentali, questo coordinamento dei vettori deve far sì che il traffico merci in Svizzera possa avvenire in modo complessivamente sostenibile. A tale proposito sono particolarmente importanti le condizioni quadro per la messa a disposizione della necessaria infrastruttura ferroviaria e il sostegno di impianti adeguati nel traffico merci. La pianificazione dell'infrastruttura ferroviaria generale non rientra nel presente progetto (cfr. FAIF). La costruzione di impianti del traffico merci (ad es. binari di raccordo e impianti di trasbordo) e il relativo inserimento nell'infrastruttura ferroviaria rientrano nel settore disciplinato direttamente dalla legge sul trasporto di merci. Laddove possibile, la Confederazione si adopera affinché gli impianti privati siano disponibili anche a terzi senza discriminazioni. Questo obiettivo può essere raggiunto applicando degli oneri in quei casi in cui la Confederazione stessa partecipi dal punto di vista finanziario alla costruzione di impianti privati. Nel caso di investimenti finanziati in modo totalmente privato, le possibilità della Confederazione sono limitate. In futuro l'effettivo collegamento all'infrastruttura ferroviaria (sotto forma di raccordo) non sarà più cofinanziato da privati. A questo riguardo è sicuramente ipotizzabile che anche i rari impianti finanziati completamente da privati possano essere aperti in misura ragionevole a terzi. Naturalmente ciò presuppone che vi sia innanzitutto un interesse concreto a tale apertura. L'esperienza ha dimostrato che, fatta eccezione per gli impianti di trasbordo del traffico combinato, non vi è grande necessità o domanda di accesso a impianti privati.

In virtù del *capoverso 2* sarà possibile da una parte garantire, congiuntamente ai Cantoni, offerte del traffico merci senza copertura dei costi e dall'altra accordare

finanziamenti iniziali limitati nel tempo per nuove offerte. La Confederazione può concedere contributi d'esercizio per il traffico merci ferroviario non transalpino, ma solo in via eccezionale. In linea di massima l'autonomia finanziaria viene considerata prioritaria. In futuro, le offerte senza copertura dei costi potranno essere mantenute con l'aiuto finanziario della Confederazione solo nel caso in cui i Cantoni ordinino tali offerte con riferimento a concezioni o strategie per il traffico merci (ad es. per l'approvvigionamento delle regioni di montagna). La sola Confederazione concederà finanziamenti iniziali limitati nel tempo a offerte del traffico merci ferroviario non transalpino ancora in fase d'avvio a condizione che, superata questa fase, si preveda il raggiungimento di un'autonomia finanziaria sostenibile. In futuro saranno soppressi i contributi d'esercizio permanenti per le offerte senza copertura dei costi nel traffico merci ferroviario non transalpino. È prevista una deroga solo per le ordinazioni congiunte con i Cantoni. Rimarrà invece invariata la possibilità della Confederazione di versare contributi d'esercizio per il traffico combinato transalpino in base alle disposizioni della LTrasf<sup>79</sup>.

I *capoversi 3 e 4* sono stati ripresi dalla legge esistente. Data la nuova integrazione, nel *capoverso 4* è stato necessario stabilire che il Consiglio federale può disciplinare la cooperazione delle imprese tra di loro e dei trasportatori.

#### Art. 3 Concezione

Le concezioni sono strumenti della pianificazione territoriale, disciplinati dall'articolo 13 della legge federale del 22 giugno 1979<sup>80</sup> sulla pianificazione del territorio. Per lo sviluppo delle principali infrastrutture del traffico merci e il relativo coordinamento con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria deve essere elaborata una nuova concezione di questo tipo, che si sostituisca ai programmi pluriennali nel settore degli investimenti del traffico combinato e dei binari di raccordo. Oltre ai Cantoni interessati, nel processo di elaborazione e adeguamento sono coinvolti i diversi attori del traffico merci. Inoltre, alla base della concezione e degli scenari di riferimento in essa contenuti devono essere poste anche le future esigenze di capacità del traffico merci su rotaia. La concezione comprenderà tutte le principali infrastrutture del traffico merci, ossia gli impianti di trasbordo del trasporto combinato e i binari di raccordo, ma anche – ai fini del coordinamento con lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria – gli altri impianti pianificati e finanziati, come stazioni di smistamento, impianti in stazioni team e impianti di carico e scarico. La Confederazione si assume quindi la responsabilità di gestire e coordinare a livello nazionale gli investimenti più cospicui da essa cofinanziati. Questa nuova concezione dovrà essere perfettamente coordinata con il Piano settoriale dei trasporti, parte Infrastruttura ferroviaria (SIS).

#### Art. 4 Trasporto di merci pericolose (art. 5 LTM)

Il *capoverso 1* viene integrato per specificare che l'emanazione di prescrizioni sul trasporto di merci pericolose, sia per il vettore ferroviario che per quello stradale, è di competenza del Consiglio federale.

Con l'adeguamento del *capoverso 2* si creano le basi legali per l'introduzione della valutazione della conformità e per l'esecuzione di verifiche da parte di imprese private. Al Consiglio federale spetta il compito di emanare le necessarie prescrizioni in questi settori. La formulazione avviene per analogia con l'articolo 26 della legge

<sup>79</sup> RS 740.1

<sup>80</sup> RS 700

federale del 23 giugno 2006<sup>81</sup> sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone (legge sugli impianti a fune, LIFT). Dal punto di vista materiale, le disposizioni seguono il «new approach» adottato nell'ordinanza del 31 ottobre 2012 concernente l'immissione in commercio e la sorveglianza sul mercato di mezzi di contenimento per merci pericolose<sup>82</sup> (ordinanza sui mezzi di contenimento per merci pericolose, OMCont) utilizzando attestati di conformità per mezzi di contenimento destinati al trasporto di merci pericolose.

*Art. 5* Trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale per la sicurezza (art. 6 LTM)

Questa disposizione rimane invariata.

## **Sezione 2: Promozione finanziaria**

*Art. 6* Contributi d'investimento

Questa disposizione serve ad armonizzare la partecipazione della Confederazione a tutti gli investimenti in infrastrutture del traffico merci sul territorio svizzero. Mentre finora la promozione dei binari di raccordo ha seguito regole diverse da quelle della partecipazione federale agli impianti di trasbordo del traffico combinato, in futuro saranno adottati principi unitari. In Svizzera gli aiuti federali dovranno essere concessi uniformemente tramite prestazioni in denaro non rimborsabili (contributi a fondo perso; cfr. art. 3 della legge sui sussidi<sup>83</sup>). La disparità di trattamento tra binari di raccordo e impianti di trasbordo del traffico combinato non è giustificata da alcuna motivazione oggettiva. In passato questa differenziazione ha fatto sì che talvolta all'interno dello stesso progetto si potessero applicare principi di finanziamento diversi. Per promuovere gli investimenti nel traffico combinato all'estero, si concederanno ancora mutui. Come già per gli investimenti nel trasporto combinato, per tutti gli impianti del traffico merci dovrà essere rispettato un limite massimo di finanziamento pari al 60 per cento dei costi computabili. Solo per progetti riguardanti impianti di trasbordo importanti nell'ambito della politica nazionale dei trasporti sarà possibile assegnare contributi federali per un limite massimo pari all'80 per cento dei costi computabili. La promozione applica criteri differenziati che, oltre a tener conto dell'autonomia finanziaria degli impianti, si fondano anche su considerazioni di pianificazione territoriale e di politica ambientale e dei trasporti. Al centro di questa attività promozionale rimane la costruzione, mentre viene meno la partecipazione federale al rinnovamento dei binari di raccordo; in compenso il costoso scambio di raccordo viene fatto rientrare completamente nella rete ferroviaria. La Confederazione deve garantire in modo adeguato l'accesso senza discriminazioni alle infrastrutture del traffico merci. Ciò significa che in talune circostanze un gestore di terminale privato deve accettare – dietro congrua remunerazione – che il suo impianto sia utilizzato da terzi per il trasbordo di casse mobili nel traffico combinato. Solo così la Confederazione può assicurare il coordinamento e la pianificazione delle capacità, alla base dello scenario di riferimento. È fatta salva la possibilità di concedere aiuti finanziari, anche sotto forma di mutui rimborsabili, ai terminali promossi all'estero per il trasferimento del traffico pesante transalpino.

81 RS 743.01

82 RS 930.111.4

83 RS 616.1

Il *capoverso 1* stabilisce il principio che in futuro, diversamente da oggi, la Confederazione potrà ordinare offerte senza copertura di costi nel traffico merci ferroviario solo congiuntamente ai Cantoni. Ciò riguarda soprattutto l'approvvigionamento delle regioni di montagna, che avviene spesso su linee a scartamento metrico. La Confederazione partecipa alle ordinazioni dei Cantoni, senza prevedere alcuna forma di incentivazione indipendente o autonoma. Le modalità dell'offerta devono essere stabilite in modo dettagliato nelle convenzioni sull'offerta o sulle prestazioni; si può andare dal mantenimento di un punto di servizio nella rete TCCI di FFS Cargo fino ai singoli collegamenti di un'impresa di trasporto ferroviario regionale.

Il *capoverso 2* disciplina la (già esistente) procedura di ordinazione nel traffico combinato attraverso le Alpi. Nel settore transalpino la Confederazione deve continuare a rivestire il ruolo di committente, per favorire il raggiungimento degli obiettivi della legge sul trasferimento del traffico merci<sup>84</sup>.

Il *capoverso 3* disciplina invece il cosiddetto «finanziamento iniziale». Se una nuova offerta può raggiungere una copertura dei costi sostenibile, ma a questo scopo necessita di un certo tempo per imporsi sul mercato e conquistare nuovi segmenti di domanda, la Confederazione deve poter fornire a tale offerta un sostegno finanziario limitato a un massimo di tre anni.

La Confederazione deve avere la possibilità di promuovere le innovazioni tecniche nella misura in cui esse promettano un vantaggio in termini di sostenibilità per il traffico merci ferroviario e risultino non attuabili senza un aiuto federale. Il sostegno avviene sotto forma di contributo finanziario all'investimento concreto in una certa innovazione tecnica.

### Sezione 3: Procedura d'autorizzazione

In questa sezione sono contenute le disposizioni (da disciplinare obbligatoriamente a livello legislativo) della legge federale sui binari di raccordo ferroviario (abrogata). Esse vengono estese con coerenza al campo di applicazione degli impianti di trasbordo. In proposito va notato che non esistono impianti di trasbordo rilevanti che non comprendano o non siano accessibili mediante binari di raccordo. Si tratta di una situazione non nuova, ma finora relativamente trascurata. Ciò ha portato a volte alla presenza di punti di vista diversi all'interno di un singolo progetto, sia per quanto riguarda gli aspetti legali connessi all'autorizzazione sia il sistema di promozione da adottare.

Gli articoli della legge federale sui binari di raccordo ferroviario che non devono essere obbligatoriamente disciplinati a livello di legge vengono abrogati o, se necessario, disciplinati a livello di ordinanza. Questa nuova regolamentazione è più semplice e chiara. Le definizioni (art. 2 della legge sui binari di raccordo ferroviario) risultano in gran parte superflue. In caso di necessità, le definizioni vengono quindi precisate e chiarite direttamente nei relativi articoli o nelle spiegazioni del messaggio.

<sup>84</sup> RS 740.1



**Art. 11** Espropriazione  
(*art. 16 della legge sui binari di raccordo ferroviario*)

Per la costruzione e l'esercizio di impianti del traffico merci dovrà essere possibile esercitare anche in futuro il diritto d'espropriazione secondo la legge federale sull'espropriazione. Viene abolita la condizione secondo cui tale diritto è conferito solo tramite il piano di utilizzazione approvato con decisione passata in giudicato. Viene inoltre abrogata la disposizione che individua l'ente pubblico competente come unico possibile espropriante. Se necessario, il diritto d'espropriazione deve poter essere esercitato sia dall'ente pubblico nell'ambito di un'eventuale pianificazione sia da un terzo che intende costruire e gestire un impianto del traffico merci ai sensi della legge. L'esercizio di questo diritto è però possibile solo se gli sforzi per un acquisto a trattativa privata dei diritti necessari non portano al risultato atteso. Conformemente ai principi di concentrazione delle procedure, i soggetti interessati alla costruzione o all'esercizio di un impianto del traffico merci sono invitati a presentare all'autorità direttiva (autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione edilizia), entro il termine di deposito dei piani, anche tutte le domande relative al diritto d'espropriazione.

**Art. 12** Disposizioni tecniche della legislazione in materia ferroviaria, prescrizioni d'esercizio

Con questa disposizione viene conferito un carattere vincolante alla legislazione in materia ferroviaria – in particolare all'ordinanza sulle ferrovie (Oferr)<sup>86</sup> – e alle relative disposizioni d'esecuzione per quanto concerne gli impianti del traffico merci. Data la minore rilevanza per la sicurezza rispetto alla rete di base, l'UFT è autorizzato a rendere meno severi i requisiti.

#### **Sezione 4: Rapporti tra gestore dell'infrastruttura e raccordati**

**Art. 13** Obbligo di concedere il raccordo  
(*art. 3 e art. 15 cpv. 1 della legge sui binari di raccordo ferroviario*)

Fatta eccezione per piccole modifiche di carattere redazionale, le disposizioni sono recepite senza cambiamenti.

**Art. 14** Rapporti di proprietà  
(*art. 4 della legge sui binari di raccordo ferroviario*)

Fatta eccezione per alcune modifiche di carattere redazionale, le disposizioni di cui all'articolo 4 capoversi 1 e 2 sono recepite senza cambiamenti. La costituzione di una servitù per i binari di raccordo non è indispensabile e finora è stata messa in pratica raramente. Le disposizioni dei capoversi 3 e 4 vengono stralciate, poiché nella prassi non hanno acquisito alcuna importanza. L'articolo 4 capoverso 3 avanza inoltre una supposizione che appare ovvia e il capoverso 4 esprime un concetto scontato dal punto di vista del diritto civile.

**Art. 15** Contratto di raccordo  
(*art. 6 cpv. 1 e 2 della legge sui binari di raccordo ferroviario*)

Questa disposizione è recepita senza modifiche.

<sup>86</sup> RS 742.141.1

**Art. 16** Obblighi reciproci tra raccordati  
(*art. 10 della legge sui binari di raccordo ferroviario*)

Questa disposizione è recepita senza modifiche.

**Art. 17** Costi  
(*art. 11 della legge sui binari di raccordo ferroviario*)

Questo articolo si fonda sull'articolo 11 della vigente legge sui binari di raccordo ferroviario. Si presume che nel caso di un impianto di trasbordo il gestore o il proprietario (non operativo) sia anche raccordato ai sensi della legge.

Il *capoverso 2* stabilisce ora che i costi degli adeguamenti della rete devono essere di norma sostenuti dal gestore dell'infrastruttura e non dal raccordato. Questa disposizione riguarda in particolare i costi legati ai cosiddetti «scambi di raccordo», le effettive interfacce tra impianti privati e rete ferroviaria. Alla base del nuovo orientamento vi è soprattutto il fatto che il gestore dell'infrastruttura mette in atto gli adeguamenti della rete per lo più di sua iniziativa e secondo un suo calendario. Inoltre, il proprietario del relativo binario di raccordo privato non trae alcun vantaggio diretto dagli adeguamenti. Il finanziamento di queste interfacce attraverso la rete ferroviaria generale appare quindi come una variante più semplice sia dal punto di vista oggettivo che da quello amministrativo. Il conseguente sgravio per i proprietari di binari di raccordo privati è compensato, nell'ambito dell'armonizzazione con le disposizioni di promozione degli impianti di trasbordo, attraverso la soppressione della partecipazione federale ai costi di rinnovamento per gli stessi binari di raccordo.

Il *capoverso 3*, tuttavia, stabilisce che, in caso di smantellamento del binario di raccordo, il raccordato può essere chiamato a partecipare ai costi della modifica dell'infrastruttura. In tal caso la decisione del raccordato costituisce il motivo della misura edilizia e il gestore dell'infrastruttura non ne trae alcun beneficio diretto.

Il rinvio alla LUMin<sup>87</sup>, contenuto nell'articolo 11 capoverso 2 della legge federale sui binari di raccordo ferroviario, viene stralciato poiché risulta superfluo. Nell'ambito del presente progetto vengono anche disciplinate in modo nuovo le disposizioni della LUMin sui contributi agli impianti del traffico merci.

## **Sezione 5: Contratto d'utilizzazione di veicoli e contratto di trasporto**

**Art. 18** Contratto d'utilizzazione di veicoli (*art. 9 LTM*)

Questa disposizione è recepita senza modifiche.

**Art. 19** Contratto di trasporto (*art. 10 LTM*)

Questa disposizione è recepita senza modifiche.

**Art. 20** Responsabilità

Le disposizioni sulla responsabilità per il traffico ferroviario si trovano nella legge sulle ferrovie<sup>88</sup> (art. 40b-40f Lferr) e nella legge sul trasporto di viaggiatori (art. 21, 27 e 42-51 LTV). Per la responsabilità extracontrattuale la vigente legge sul trasporto di merci rinvia agli articoli 40b-40f Lferr, il che non ha senso poiché l'articolo 40b capoverso 2 lettera b Lferr rimanda a sua volta alla legge sul trasporto di merci.

<sup>87</sup> RS 725.116.2

<sup>88</sup> RS 742.101

Il nuovo disciplinamento è più semplice e regola solo la responsabilità per i rischi tipicamente connessi all'esercizio di impianti del traffico merci. Le disposizioni sulla responsabilità per le merci trasportate risultano superflue dato che a questo riguardo si applicano il diritto delle obbligazioni e il diritto internazionale, in particolare la Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) con le sue appendici<sup>89</sup>. L'appendice determinante della COTIF è indicata all'articolo 19 capoverso 3 LTM, di conseguenza nell'articolo 20 è sufficiente un rinvio in tal senso.

Il disciplinamento per gli impianti del traffico merci poggia ampiamente sul testo dell'articolo 40b capoverso 1 e dell'articolo 40c capoverso 1 Lferr. Nella legge sulle ferrovie occorre adeguare il riferimento alla legge sul trasporto di merci, poiché quest'ultima non contiene alcuna regolamentazione specifica e non la conterrà nemmeno a seguito della presente revisione. In proposito si vedano le osservazioni relative all'articolo 40c Lferr.

## **Sezione 6: Vigilanza, rimedi giuridici e disposizioni penali**

**Art. 21**                    Vigilanza sugli impianti del traffico merci  
(*art. 11 LTM e art. 17 della legge sui binari di raccordo ferroviario*)

Questo articolo stabilisce che la vigilanza tecnica sugli impianti del traffico merci spetta all'UFT, a delimitazione delle competenze delle autorità cantonali e comunali (capoverso 4). Precisa inoltre quali sono gli strumenti, oltre a quelli previsti dalla legislazione ferroviaria, a disposizione dell'UFT.

Nel capoverso 4 viene stabilito esplicitamente che gli impianti del traffico merci sono comunque sottoposti a vigilanza da parte dell'autorità direttiva o dell'autorità competente secondo il diritto cantonale, soprattutto in riferimento all'esecuzione della legislazione ambientale. In base alle esperienze maturate, la priorità spetta agli ambiti rumore, protezione delle acque e prevenzione degli incidenti rilevanti. Affinché sia l'UFT che l'autorità competente secondo il diritto cantonale possano svolgere la rispettiva funzione di vigilanza, i raccordati sono tenuti a mettere il personale e il materiale necessari a disposizione delle autorità e a fornire tutte le informazioni indispensabili.

**Art. 22**                    Protezione giuridica  
(*art. 12 LTM e art. 21 della legge sui binari di raccordo ferroviario*)

Le disposizioni sulla protezione giuridica sono recepite senza modifiche e riunite.

**Art. 23**                    Contravvenzioni (*art. 13 LTM*)

È punito con una multa chi contravviene intenzionalmente agli obblighi di cui all'articolo 5, ossia alle disposizioni sui trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale in materia di sicurezza. Questa disposizione corrisponde al diritto vigente.

**Art. 24**                    Delitti (*art. 14 LTM*)

La disposizione sui reati concernenti il trasporto di merci pericolose è recepita senza modifiche.

<sup>89</sup> RS 0.742.403.1

*Art. 25* Competenza (*art. 16 LTM*)

L'articolo 16 capoverso 1 della vigente LTM è recepito senza modifiche. La disposizione riguardante la notificazione delle sentenze e dei decreti di abbandono al Ministero pubblico della Confederazione è abrogata poiché priva di utilità.

## **Sezione 7: Disposizioni finali**

*Art. 26* Esecuzione

Il Consiglio federale è autorizzato a emanare le disposizioni esecutive.

Secondo il capoverso 2 può inoltre emanare prescrizioni volte a impedire discriminazioni in relazione al trasporto di merci. Tale disposizione garantisce che i terzi possano accedere a determinate prestazioni del traffico merci senza discriminazione.

*Art. 27* Abrogazione e modifica del diritto vigente

L'abrogazione e la modifica del diritto vigente sono stabilite nell'allegato annesso. La legge del 19 dicembre 2008 sul trasporto di merci e la legge federale del 5 ottobre 1990 sui binari di raccordo ferroviario vengono abrogate.

*Art. 28* Disposizioni transitorie

Le offerte ordinate secondo il diritto anteriore seguono norme e criteri diversi rispetto ai nuovi contributi d'esercizio assegnati secondo l'articolo 7. Il capoverso 1 concede alle imprese interessate un tempo sufficiente per adattarsi alle nuove condizioni. Un periodo transitorio di tre anni è ritenuto adeguato.

Per principio i sussidi vanno limitati nel tempo e, in conformità al capoverso 2, non devono diventare costanti ed essere mantenuti a prescindere da eventuali cambiamenti intervenuti nel fabbisogno. La limitazione nel tempo prevista nel capoverso 2, ossia la fine del 2027, corrisponde a tre legislature ed è adeguata.

*Art. 29* Referendum ed entrata in vigore

La disposizione corrisponde a quella abituale in quest'ambito.

## **2.3 Legge federale sui binari di raccordo ferroviario**

La legge federale sui binari di raccordo ferroviario è abrogata dall'articolo 27 LTM. I contenuti che anche in futuro dovranno essere disciplinati a livello di legge saranno recepiti nella legge sul trasporto di merci ai fini di un'armonizzazione con le disposizioni sulla promozione degli impianti di trasbordo. In questo modo si potranno raggruppare tutte le disposizioni e i sussidi riguardanti il traffico merci ferroviario in un'unica legge, quella sul trasporto di merci.

## **2.4** **Legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali**

### **Capitolo 5: Altri contributi direttamente vincolati alle opere**

#### **Sezione 1 (nuova): Contributi per binari di raccordo privati nonché per il promovimento del traffico combinato e del trasporto di veicoli a motore accompagnati**

*Art. 18*

*(unificazione e armonizzazione degli art. 18, 21 e 22 LUMin)*

L'armonizzazione dell'incentivazione dei binari di raccordo con il sistema di versamento dei contributi per gli investimenti previsti nel traffico convenzionale rende necessaria una riformulazione degli articoli 18, 21 e 22. Il principio del versamento di contributi per motivi di politica ambientale e dei trasporti si applica a ogni partecipazione federale in questi settori. Non esistono ragioni che giustifichino una differenziazione oggettiva. In determinate circostanze i contributi concreti possono variare notevolmente in base al progetto da valutare (ad es. si può andare da un piccolo binario di raccordo privato a una piattaforma di trasbordo di rilevanza internazionale nel traffico combinato). I dettagli devono essere disciplinati, come finora, a livello di ordinanza.

## **2.5** **Legge federale sulla circolazione stradale**

*Art. 30 cpv. 4 e 5*

Con l'adeguamento del *capoverso 4* e del *capoverso 5*, per analogia con l'adeguamento dell'articolo 4 capoverso 2 LTM, si creano le basi legali per l'introduzione della valutazione della conformità o per l'esecuzione di controlli da parte di imprese private nel settore dei mezzi di contenimento destinati al trasporto di merci pericolose su strada.

## **2.6** **Legge federale sulle ferrovie**

*Art. 9a*

*Garanzia dell'accesso alla rete*

Con la riforma delle ferrovie 2.2, all'articolo 9a sono stati aggiunti i capoversi 3 e 4. La garanzia dell'accesso alla rete è precisata ancora una volta nell'ambito del presente progetto. L'articolo 9a viene meglio strutturato affinché i contenuti degli articoli sull'accesso alla rete, sull'aggiudicazione delle tracce e sulla remunerazione restino comprensibili. L'articolo 9a, che affronta norme concernenti la garanzia dell'accesso alla rete, comprende i precedenti capoversi 1, 4, 5 e 6.

*Art. 9b*

*Utilizzazione della rete e aggiudicazione delle tracce*

Il testo di questo articolo è nuovo e sostituisce i capoversi 2 e 3 del vecchio articolo 9a relativi all'ordine di priorità. Il nuovo disciplinamento introduce due strumenti: il concetto di utilizzazione della rete e il piano di utilizzazione della rete. L'ordine di priorità nella sua definizione attuale continua a essere applicato solo alle tracce non attribuite con il concetto di utilizzazione della rete e i piani di utilizzazione della rete, ossia alle cosiddette capacità residue. Nei settori in cui il Consiglio federale

definisce l'utilizzazione della rete mediante il concetto o i piani appositi, l'ordine di priorità si applica solo a titolo sussidiario.

Il concetto di utilizzazione della rete è uno strumento per la garanzia a lungo termine delle capacità. È decisa dal Consiglio federale e si fonda sui piani d'offerta definiti e adeguati nell'ambito del PROSSIF. Su questa base il Parlamento decide gli ampliamenti infrastrutturali. In linea di massima, per l'elaborazione dei piani d'offerta vale il principio di equivalenza fra traffico viaggiatori e traffico merci. Nell'attribuzione delle tracce occorre inoltre rispettare l'orario cadenzato svizzero e il principio dei nodi ferroviari del traffico viaggiatori. D'altro canto, il traffico viaggiatori non deve ostacolare una gestione efficiente del traffico merci ferroviario. I piani di utilizzazione della rete mirano a garantire le capacità a breve termine.

Con il concetto di utilizzazione della rete e i piani di utilizzazione della rete le capacità delle tracce sono attribuite in modo vincolante ai diversi generi di traffico o a gruppi di utenti come il traffico viaggiatori a lunga distanza, il traffico viaggiatori regionale, il traffico merci internazionale lungo i corridoi europei e il restante traffico merci, nonché ad altre tipologie di traffico come il carico degli autoveicoli. I nuovi strumenti non prevedono alcuna attribuzione a singole imprese; questa avviene solo con l'aggiudicazione delle tracce. Di norma esistono contemporaneamente sei piani di utilizzazione della rete per gli anni d'orario successivi, elaborati dai gestori dell'infrastruttura e sottoposti all'UFT per approvazione. Ciò presuppone che l'UFT sia informato dai gestori dell'infrastruttura sui principali conflitti e le possibili soluzioni riguardanti l'assegnazione delle tracce ai diversi generi di trasporto. Il concetto di utilizzazione della rete è vincolante per l'elaborazione dei piani di utilizzazione della rete, che sono a loro volta vincolanti per l'aggiudicazione delle tracce. Eventuali modifiche al concetto di utilizzazione della rete sono decise dal Consiglio federale. Concetti e piani di utilizzazione della rete possono essere modificati su richiesta. Qualora una modifica dei piani approvata dall'UFT abbia ripercussioni vincolanti sul concetto di utilizzazione della rete, tale modifica non è considerata valida in via definitiva senza un decreto del Consiglio federale concernente la modifica del suddetto concetto. Per entrambi gli strumenti è lo stesso Consiglio federale a disciplinare i dettagli.

*Art. 9c                      Diritto alla remunerazione*

Sulla base della nuova strutturazione dell'articolo 9a, l'articolo 9b diventa 9c.

*Art. 40a<sup>bis</sup>                Compiti*

Poiché l'articolo 29 capoverso 2 LTM attribuisce al Consiglio federale il compito di emanare prescrizioni volte a evitare ogni discriminazione nell'ambito delle prestazioni del trasporto di merci, la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF) deve essere autorizzata a verificare il rispetto di tali prescrizioni. Dopo il suo potenziamento con la riforma delle ferrovie 2.2, la CAF appare senz'altro più idonea allo svolgimento di questo compito rispetto alla Commissione della concorrenza (COMCO).

*Art. 40b cpv. 2 lett. b*

La versione in vigore della legge sul trasporto di merci non contiene disposizioni specifiche sulla responsabilità, ma solo un rimando a quelle della legge sulle ferrovie. Il fatto che quest'ultima contenga a sua volta un rinvio alla legge sul trasporto di merci crea un circolo vizioso. La presente revisione offre la possibilità di eliminare il problema e, cosa ancora più opportuna, di inserire nella legge sulle ferrovie un

nuovo rinvio al Codice delle obbligazioni e alle prescrizioni internazionali determinanti per gli oggetti trasportati.

## **2.7 Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere**

*Art. 3* Scopo e principi imprenditoriali

Le FFS sono esonerate dal compito principale di fornire prestazioni nel traffico merci. Ciò non significa in alcun modo che d'ora in avanti le FFS non offriranno più simili prestazioni o che le offriranno in misura ridotta, ma che la fornitura non rientra più tra i loro compiti vincolanti per legge. Con l'eccezione del trasporto in carri completi isolati (vedi art. 10), l'impresa può decidere autonomamente se e in quale misura fornire offerte di traffico merci sul mercato.

*Art. 8 cpv. 6*

L'assunzione del compito di fornire il trasporto in carri completi isolati rappresenta una decisione di grande importanza, anche sotto il profilo politico. Dal punto di vista delle FFS, società per azioni di diritto speciale, una simile decisione spetta all'assemblea generale poiché, secondo l'articolo 698 capoverso 2 numero 6 del Codice delle obbligazioni, è proprio l'assemblea generale a deliberare sulle materie ad essa riservate dalla legge o dallo statuto. Questa riserva viene inserita nell'articolo 8 della legge sulle FFS come nuovo capoverso 6.

## **3 Ripercussioni**

### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Singoli commenti circa le ripercussioni finanziarie si possono trovare anche ai numeri 1.2.3.4 und 1.2.3.7.

Attraverso la riduzione dei crediti per le infrastrutture del traffico merci e dei contributi d'esercizio nella misura prevista dal messaggio sul PCon 2014, questo progetto ottempera alla direttiva di risparmio emanata nell'ambito di tale messaggio (per un ammontare di 20 mio. di fr. l'anno; a partire dal 2015).

Il regime della strategia globale proposta per incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale prevede che i contributi d'investimento per impianti del traffico merci siano concessi utilizzando ancora il fondo a destinazione vincolata del finanziamento speciale del traffico stradale (FSTS). I contributi d'esercizio per il TC non transalpino, attualmente finanziati con gli stessi mezzi del FSTS (circa 13 mio. di fr. nel 2012), verranno ridotti e poi aboliti completamente dopo un periodo transitorio di tre anni.

Dal punto di vista odierno, gli oneri per il preventivo della Confederazione sono i seguenti:

**Ripercussioni finanziarie della strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale**

<b>Credito</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Investimenti in impianti del traffico merci (compresi i terminali TC all'estero) finanziati con fondi del FSTS	55 (-15)	60 (-10)	60	65	60	55	50
Contributi d'esercizio Quota del TC finanziata con fondi del FSTS	30 (-5)	24 (-10)	17	12	12	12	12
Restituzioni della TTPCP	20 (0)	20 (0)	20	20	20	20	20
<b>Totale ripercussioni sul bilancio federale</b>	<b>105 (-20)</b>	<b>104 (-20)</b>	<b>97</b>	<b>97</b>	<b>92</b>	<b>87</b>	<b>82</b>

*Tabella 5: Ripercussioni del progetto sul preventivo federale 2015-2021 in milioni di franchi (tra parentesi:  $\Delta$  rispetto all'attuale piano finanziario).*

### 3.1.2 Ripercussioni in materia di personale

Il trasferimento di compiti e la crescente necessità di coordinamento causano all'UFT un maggior onere in termini di personale. Ciò è dovuto all'introduzione e all'attuazione degli strumenti «concetto di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete». L'onere supplementare per l'avvio e l'attuazione del processo di pianificazione istituzionalizzato e per l'elaborazione di una concezione per gli impianti del traffico merci viene affrontato attraverso la creazione di un posto autorizzato nel quadro del FAIF.

L'attuale impiego di personale per i contributi d'esercizio nel TCCI, per il TC non transalpino e per il traffico merci sulle ferrovie a scartamento ridotto è all'incirca bilanciato dalla necessità di risorse umane pianificata per i finanziamenti iniziali e le ordinazioni previste congiuntamente con la Confederazione (posto al 40 %).

I nuovi disciplinamenti previsti nell'ambito di questo progetto comportano per la Confederazione un maggior onere netto in termini di personale pari a un posto al 100 per cento.

#### Aumenti

Dipartimento	Breve descrizione	Numero di posti
DATEC	Concetto/piani di utilizzazione della rete	1 posto al 100 %

### 3.2 Ripercussioni per Cantoni e Comuni nonché per centri urbani, agglomerati e regioni di montagna

Come la Confederazione, anche i Cantoni sono interessati a un traffico merci ferroviario efficiente sull'intero territorio nazionale. Nell'ambito di questo progetto sono affrontati e disciplinati i punti di contatto con i Cantoni qui di seguito presentati.

Gli obiettivi previsti presuppongono una collaborazione tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda la garanzia dell'approvvigionamento per le regioni.

Di conseguenza la Confederazione, insieme ai Cantoni interessati, può compensare le differenze topografiche e ambientali con contributi d'esercizio concessi attraverso ordinazioni mirate, assicurando così un'adeguata rete di servizi nelle aree in questione. Tale promozione avviene sulla base di strategie cantonali o concezioni per il traffico merci. In particolare, questo strumento consentirà di mantenere i contributi d'esercizio esistenti per le ferrovie a scartamento metrico. Per le ordinazioni la Confederazione prevede una partecipazione finanziaria minima del 50 per cento da parte dei Cantoni, che corrisponderà in media a un onere finanziario leggermente superiore per gli stessi Cantoni.

Ci si aspetta che i Cantoni partecipino attivamente, attraverso concetti per il traffico merci e strumenti della pianificazione territoriale, a una politica coordinata nel settore del trasporto di merci. Ciò può avvenire nell'ambito delle ordinazioni da parte dei Cantoni, cui partecipa finanziariamente anche la Confederazione.

Con i nuovi strumenti «concetto di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete» è stabilita in modo vincolante la ripartizione delle capacità per il traffico viaggiatori a lunga distanza, il traffico viaggiatori regionale, il traffico merci internazionale lungo i corridoi europei, il restante traffico merci e gli altri generi di trasporto rilevanti (ad es. il carico degli autoveicoli). Viene inoltre definito un processo di modifica istituzionalizzato per il concetto di utilizzazione della rete e i piani di utilizzazione della rete. I Cantoni sono interessati in quanto responsabili della pianificazione del traffico viaggiatori regionale. Da essi giunge la richiesta di nuove pianificazioni che comportano la modifica del concetto di utilizzazione della rete o dei piani di utilizzazione della rete. In casi controversi o poco chiari decide il Consiglio federale. D'altra parte, però, gli stessi Cantoni vengono consultati per elaborare il concetto di utilizzazione della rete, i piani di utilizzazione della rete e le relative modifiche.

Al fine di consentire il coordinamento nazionale delle capacità infrastrutturali e degli impianti del traffico merci, la Confederazione introduce un nuovo strumento di pianificazione: per lo sviluppo dei principali impianti del traffico merci e la relativa concertazione con il potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria viene elaborata una concezione secondo l'articolo 13 LPT. In essa sono definiti gli aspetti regionali su cui deve incentrarsi lo sviluppo degli impianti del traffico merci. I Cantoni vengono coinvolti per le previsioni fondamentali e consultati per la fase pianificatoria. La concezione concretizza la pianificazione dei grandi impianti, che confluisce anche nel Piano settoriale dei trasporti e nei piani direttori dei Cantoni.

### **3.3 Ripercussioni sull'economia**

La strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale sostiene lo sviluppo dell'economia. La Confederazione provvede a creare un'infrastruttura efficiente per il traffico merci. Tale infrastruttura è utile soprattutto per le imprese di trasporto elvetiche e, nel confronto internazionale, accresce l'attrattiva della Svizzera per quanto concerne i settori secondario e terziario. Lo scambio di merci all'interno del Paese e con l'estero può contare su condizioni quadro stabili, cosicché a lungo termine si possono mettere a disposizione le necessarie capacità anche per gli impianti del traffico merci e fornire offerte adeguate al mercato nel trasporto di merci su rotaia. Dato l'aumento delle ore di coda sulle strade, la presente strategia globale per l'incentivazione del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale può contribuire con il nuovo orientamento a decongestionare in modo sostenibile la strada. Il vettore stradale e quello ferroviario si integrano per garantire l'approvvigionamento di beni indispensabile all'economia.

### **3.4 Ripercussioni sulla società**

Grazie ai nuovi obiettivi, il progetto rafforza la coesione sociale della Svizzera. Un'offerta efficiente e sostenibile nel traffico merci ferroviario fornisce un contributo indiretto in tal senso: lo sviluppo sostenibile del traffico merci e il coordinamento efficace dei vettori di trasporto nell'approvvigionamento di merci sono infatti elementi essenziali per la coesione sociale.

### **3.5 Riperussioni sull'ambiente**

Gli strumenti definiti per l'incentivazione del traffico merci sull'intero territorio nazionale e l'auspicata offerta di prestazioni efficienti nel trasporto di merci su rotaia contribuiscono al potenziamento di un traffico merci svizzero in grado di rispettare le risorse e di produrre poche emissioni. Grazie a migliori tecnologie per i veicoli (EURO VI), entro il 2020 il traffico merci stradale potrà ridurre sensibilmente le sue emissioni di inquinanti atmosferici. Anche nel traffico merci ferroviario il crescente impiego di locomotive ibride dotate di filtri antiparticolato potrà tuttavia portare a considerevoli riduzioni delle emissioni nel servizio di manovra. Complessivamente, tenendo conto dei progressi tecnici, nel traffico merci stradale si assisterà a un calo del 45 per cento circa delle emissioni di ossidi di azoto e di quasi il 70 per cento delle emissioni di particolato (in rapporto alla prestazione di trasporto). Dal momento che anche il traffico ferroviario farà registrare miglioramenti nelle emissioni di inquinanti atmosferici, la relazione tra strada e ferrovia rimarrà più o meno costante per gli ossidi di azoto (ferrovia: emissioni di NO<sub>x</sub> inferiori di 20 volte), mentre per il particolato derivante da processi di combustione questo fattore scenderà a circa due.

Restano praticamente invariati i vantaggi offerti dal traffico merci ferroviario in relazione alle emissioni di gas a effetto serra (soprattutto CO<sub>2</sub>). Se gli strumenti di incentivazione definiti permetteranno di mantenere o aumentare la quota del trasporto di merci su rotaia, il bilancio svizzero di questi gas sarà ridotto di oltre 0,5 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> all'anno.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale**

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

Il presente progetto figura nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>90</sup> sul programma di legislatura 2011-2015.

### **4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale**

Il miglioramento dell'attrattiva del traffico merci su rotaia è una delle misure in corso della Confederazione al fine di garantire uno sviluppo territoriale sostenibile nell'ambito della strategia «Sviluppo sostenibile» del Consiglio federale<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> FF 2012 305, qui 618

<sup>91</sup> Cfr. Consiglio federale svizzero, Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012-2015, pag. 30

## **5 Aspetti legali**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Il caposaldo del presente progetto è rappresentato dalla rielaborazione della legge sul trasporto di merci in cui viene recepita la legge federale sui binari di raccordo ferroviario. La LTM può riferirsi alla disposizione sull'adeguata considerazione del traffico merci, che allo stato attuale delle deliberazioni parlamentari sul FAIF potrebbe essere introdotta nella Costituzione federale con il nuovo articolo 81a.

Le modifiche pianificate di LUMin, LCStr, Lferr e LFFS si fondano sulle disposizioni costituzionali menzionate nell'ingresso delle singole leggi.

### **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Le misure proposte in questo progetto sono conformi agli impegni internazionali della Svizzera, in particolare all'accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia<sup>92</sup> (accordo sui trasporti terrestri). Secondo l'articolo 35 dell'accordo, la Svizzera è autorizzata ad adottare provvedimenti di sostegno finanziario per la promozione del traffico merci ferroviario. Gli strumenti di incentivazione finanziaria descritti in questo progetto sono concepiti in modo da evitare discriminazioni e non generano distorsioni sproporzionate della concorrenza.

Anche gli strumenti previsti per la ripartizione delle capacità disponibili dell'infrastruttura ferroviaria sono compatibili con l'accordo sui trasporti terrestri. Il regolamento (UE) n. 913/2010 del 22 settembre 2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto di merci competitivo contiene disposizioni volte a garantire le capacità per le tracce dei corridoi transfrontalieri. Attraverso il presente progetto questa garanzia delle capacità è assicurata grazie agli strumenti «concetto di utilizzazione della rete» e «piani di utilizzazione della rete». La Svizzera crea così i presupposti per il recepimento del regolamento (UE) n. 913/2010.

### **5.3 Forma dell'atto legislativo**

La presente strategia globale volta a incentivare il traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale può produrre gli effetti desiderati solo se i suoi principi, obiettivi e provvedimenti vengono integrati in disposizioni contenenti norme di diritto. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost.<sup>93</sup>, queste importanti disposizioni devono essere emanate sotto forma di legge federale. La strategia globale prevede una modifica della legge sul trasporto di merci (revisione totale) e diverse altre modifiche del diritto vigente. Nella nuova legge vengono anche integrate le disposizioni sui binari di raccordo finora contemplate in una legge separata. Si unisce così a livello di legge quel che materialmente costituisce un'unità. La legge sottostà al referendum facoltativo.

<sup>92</sup> RS 0.740.72

<sup>93</sup> RS 101

#### **5.4 Subordinazione al freno delle spese**

Questo freno serve al disciplinamento della Confederazione nella sua politica della spesa pubblica. A partire da un certo importo, l'Assemblea federale deve decidere sulle uscite a maggioranza qualificata. Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.<sup>94</sup>, è necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera per i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

Questo progetto non richiede né crediti d'impegno né dotazioni finanziarie. Le spese proposte dal Consiglio federale per le misure di incentivazione contemplate nel presente progetto sono invece sottoposte all'Assemblea federale come crediti nell'ambito dei messaggi annuali sul bilancio di previsione della Confederazione.

Di conseguenza, il sostegno finanziario degli investimenti in innovazioni tecniche (art. 8 LTM) è subordinato al freno delle spese.

#### **5.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi**

I mezzi finanziari per l'incentivazione del traffico merci ferroviario sull'intero territorio nazionale costituiscono dei sussidi. Si applicano quindi le disposizioni della legge sui sussidi del 5 ottobre 1990<sup>95</sup>, i cui principi non sono messi in discussione dalle disposizioni proposte nell'ambito di questo progetto. La limitazione nel tempo dell'incentivazione finanziaria è per ora fissata alla fine del 2027.

<sup>94</sup> RS 101

<sup>95</sup> RS 616.1

## Glossario

Accesso alla rete	Utilizzazione dell'infrastruttura di un'impresa di trasporto ferroviario da parte di un'altra impresa simile; l'accesso alla rete (detto anche «open access») garantisce l'accesso senza discriminazioni alle infrastrutture che costituiscono un cosiddetto monopolio naturale – in questo caso la rete ferroviaria – con condizioni quadro statali adeguate.
Altezza agli angoli	Altezza massima consentita per i contenitori del TC trasportati attraverso la galleria; è in relazione con la sagoma di spazio libero di una galleria ferroviaria.
Ambiente naturale	Unità riguardante lo spazio geografico, caratterizzata da fattori quali clima, rilievo, regime idrico, suolo, conformazione geologica e biotipi; molto simile al concetto geografico di «paesaggio», usato in parte con significato identico e in parte in modo diverso; «spazio naturale» descrive solo gli elementi che per legge naturale costituiscono un certo ambiente, mentre «paesaggio» comprende altri elementi come l'utilizzazione del territorio.
Bimodale	Qui: utilizzato da due vettori di trasporto.
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; impianto privato, non di proprietà del gestore dell'infrastruttura.
Cabotaggio	Fornitura di prestazioni di trasporto all'interno di un Paese (nel traffico merci interno) mediante un'impresa straniera (ovvero il diritto di fornire queste prestazioni).
Cargo Domicilio	Nome dell'offerta per il trasporto in piccole partite; creata nel 1981 come parte dell'impresa FFS, è oggi una SA indipendente che si occupa di trasporti in piccole partite su strada e rotaia.
Cassa mobile	Contenitore non impilabile, simile al container, utilizzato nel traffico combinato (TC).
Co-modalità	Impiego ottimizzato dei diversi vettori di trasporto, singolarmente o in combinazione.
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.
Grafico a rete	Rappresentazione schematica di un orario cadenzato sulla base di un'ora modello; ogni coppia di treni che transita a orario cadenzato appare sotto forma di linea che collega tra loro le stazioni nodali servite con indicazione dell'ora di arrivo e di partenza.

Impianti del traffico merci	Binari di raccordo privati e impianti di trasbordo per il traffico combinato.
Impianti specifici del traffico merci appartenenti all'infrastruttura ferroviaria generale	Stazioni di smistamento, impianti di smistamento e impianti di carico e scarico.
Impianto di carico e scarico	Carico di merci su rotaia senza dispositivi speciali come gru o mezzi di trasbordo orizzontale; contrariamente a binari di raccordo e terminali, gli impianti di carico e scarico sono parte dell'infrastruttura ferroviaria pubblica.
Nodo	Stazione con due o più linee coordinate di traffico viaggiatori.
Orario cadenzato	Orario con tracce pianificate a intervalli regolari, che si ripetono periodicamente; il numero delle partenze in un determinato arco di tempo rappresenta la cadenza.
Orario sistematico	Orario cadenzato valido anche per il traffico merci.
Piano di rete	Raffigurazione schematica di un sistema di linee e nodi all'interno di un territorio definito; diversamente dal grafico a rete, qui l'orario non deve essere visibile.
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.
Produzione just-in-time	Strategia di produzione che persegue come obiettivo la creazione di continui flussi di materiali e informazioni lungo la catena logistica, allo scopo di velocizzare il flusso e l'esecuzione degli incarichi; basata su un'analisi interorganizzativa dei processi, è anche detta «produzione in sincronia con le necessità».
Reach stacker	Gru caricatrice mobile utilizzata per impilare e trasbordare container, casse mobili e semirimorchi, soprattutto nel traffico combinato.
Ripartizione modale	Ripartizione del volume di traffico o della prestazione di trasporto tra i diversi vettori.
Scartamento metrico	Infrastruttura ferroviaria con larghezza del binario pari a un metro (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; oltre alle tratte a scartamento normale, sul territorio nazionale ne esistono altre – una minoranza – a scartamento ridotto, ad esempio a scarta-

	mento metrico.
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 traffico combinato.
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.
Stazione team	Stazione regionale nel traffico merci su rotaia o luogo di produzione regionale nel trasporto in carri completi isolati, da cui in genere si effettua un inoltro ai binari di raccordo.
Supply chain	Catena logistica, sequenza di operazioni logistiche.
Swiss Split	Nome dell'offerta delle ferrovie svizzere per la distribuzione capillare dei contenitori internazionali del traffico combinato nell'ambito del trasporto in carri completi isolati.
Terminale, terminale del traffico combinato	Stazione di trasbordo del traffico combinato (TC).
Tracce di sistema	Tracce che all'interno di un orario cadenzato si ripetono sempre uguali ogni ora o due ore, quindi non riservate singolarmente a un determinato treno.
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); trasbordo di merci da veicoli stradali o da natanti sul Reno alla ferrovia o viceversa, oppure da ferrovia a ferrovia, purché esso avvenga senza cambiamento di contenitore e sia agevolato da costruzioni, installazioni e impianti speciali.
Traffico merci di transito	Traffico merci attraverso la Svizzera, con partenza e destinazione all'estero.
Traffico merci interno	Traffico interno ai confini di un Paese; non transfrontaliero.
Traffico merci sistematico	Traffico merci che transita su tracce di sistema.
Traffico merci	Traffico merci con partenza in Svizzera e destinazione

d'esportazione	all'estero.
Traffico merci d'importazione	Traffico merci con partenza all'estero e destinazione in Svizzera.
Traffico merci transalpino	Traffico merci che attraversa la cresta principale delle Alpi.
Trasbordo orizzontale	Nel traffico combinato, trasbordo di merci tra rotaia e strada senza impiego di gru.
Trasbordo verticale	Nel traffico combinato, trasbordo di un'unità di carico mediante gru.
Trasporto in carri completi isolati (TCCI)	Forma di produzione in cui singoli carri o gruppi di carri vengono raggruppati a livello regionale su diverse linee di raccordo dei clienti 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.
Trazione	Forza motrice, qui riferita ai treni; nel traffico ferroviario è prodotta dalla locomotiva.
Trimodale	Qui: utilizzato da tre vettori di trasporto (strada, rotaia, battello).
Vettore di trasporto	Mezzo o sistema di trasporto (rotaia, strada, idrovia, aria ecc.).
Volume di trasporto	Quantità trasportate (nel traffico merci: tonnellate trasportate).