

00.000

**Progetto per la procedura di consultazione
Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria
(OIF)**

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

del ...

Compendio

In Svizzera l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria non soddisfa in misura sufficiente le esigenze attuali e va modernizzata in diversi settori. Le nuove disposizioni contemplate dal progetto posto in consultazione creeranno maggiore trasparenza e ridurranno il potenziale di discriminazione nell'accesso alla rete ferroviaria.

Contesto

Attualmente quasi tutte le imprese ferroviarie svizzere sono organizzate sotto forma di imprese integrate. L'infrastruttura è separata dai trasporti dal punto di vista contabile e organizzativo e resta sotto la responsabilità generale delle imprese ferroviarie. Poiché questa situazione cela un potenziale di discriminazione nell'accesso alla rete ferroviaria, nell'ottobre 2010 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di esperti di analizzare il sistema ferroviario svizzero e di evidenziare in che modo è possibile ridurre tale potenziale preservando al contempo la qualità del sistema.

Nel maggio 2013 il gruppo di esperti ha pubblicato le sue proposte che sono state sottoposte per parere agli ambienti interessati. Conclusa l'indagine conoscitiva, le proposte sono passate al vaglio del Consiglio federale, che nel maggio 2014 ha incaricato il DATEC di elaborare un progetto sulla futura organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria da porre in consultazione. Il presente progetto si basa in ampia misura sulle raccomandazioni formulate dal gruppo di esperti.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale riconosce che l'attuale organizzazione del sistema ferroviario svizzero cela un potenziale di discriminazione. Ritiene tuttavia che la separazione completa tra infrastruttura e trasporti e la trasformazione in holding delle imprese ferroviarie non siano necessarie nell'attuale contesto concorrenziale e che avrebbero conseguenze negative sul sistema ferroviario. Il potenziale discriminatorio esistente dovrà essere ridotto adottando le misure descritte di seguito.

Servizio indipendente per l'assegnazione delle tracce

Nel 2006 i tre principali gestori dell'infrastruttura a scartamento normale – FFS, BLS e SOB – hanno esternalizzato l'assegnazione delle tracce a un organo indipendente, Traccia Svizzera SA. La società anonima appartiene alle tre imprese ferroviarie e all'Unione dei trasporti pubblici (UTP) che detengono ciascuna il 25 per cento delle quote di capitale. Tra i suoi compiti principali vi sono la pianificazione e l'assegnazione delle tracce come pure la risoluzione dei conflitti tra i richiedenti. Traccia Svizzera SA verrà trasformata in un istituto autonomo della Confederazione, al quale verranno attribuiti maggiori diritti ma anche maggiori obblighi. Ciò rafforzerà la sua posizione e permetterà di ridurre il potenziale di discriminazione.

Disciplinamento delle gestioni di sistema

Nel diversificato sistema ferroviario svizzero non tutte le imprese sono in grado di sviluppare nuovi sistemi. Per questo occorrono imprese con funzione di gestore di sistema: un'impresa può ad esempio svolgere compiti preminenti nel settore infrastrutturale, di quello dello sviluppo infrastrutturale o di quello dei trasporti. Anche

se le gestioni di sistema sono già una realtà, i diritti e gli obblighi connessi sono stati disciplinati solo in casi isolati e questo crea un rischio di discriminazione. La conclusione di contratti permetterà di aumentare la trasparenza e di definire le autorità e le procedure di ricorso.

Diritto di partecipazione delle imprese ferroviarie

Per ridurre il rischio di discriminazione, le imprese ferroviarie avranno il diritto di partecipare alla pianificazione a breve e medio termine degli investimenti e degli orari. Inoltre, i gestori dell'infrastruttura saranno tenuti a pubblicare periodicamente i loro piani di investimento e a consultare le imprese ferroviarie. In caso di violazione del diritto di partecipazione le imprese ferroviarie potranno adire la commissione d'arbitrato.

Attribuzione di maggiori competenze al regolatore

Attualmente la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF), che verrà ribattezzata RailCom sulla falsariga di altre autorità di regolamentazione, può avviare inchieste d'ufficio. La sua posizione verrà rafforzata con nuovi compiti e competenze. La commissione assumerà un'importante funzione quale autorità di ricorso in materia di gestioni di sistema e di diritto di partecipazione delle imprese ferroviarie. Una nuova base normativa le permetterà di raccogliere i dati necessari per sorvegliare il mercato.

Rafforzamento dei diritti dei viaggiatori

Per quanto attiene all'obbligo di informazione e di responsabilità civile nonché in caso di ritardi o di mancate coincidenze l'Unione europea (UE) garantisce ai viaggiatori maggiori diritti rispetto alla Svizzera. In questo ambito occorre un'armonizzazione della normativa: la Svizzera adeguerà le leggi agli standard internazionali e rafforzerà i diritti dei viaggiatori nel trasporto ferroviario e in quello internazionale con autobus.

Nel complesso, il progetto consentirà di sviluppare in modo funzionale il sistema ferroviario svizzero. Grazie alla maggiore trasparenza e alla riduzione del potenziale discriminatorio migliorerà l'organizzazione a lungo termine. Inoltre gli adeguamenti proposti contribuiranno a una migliore compatibilità con il diritto dell'UE.

Indice

1 Punti essenziali del progetto	10
1.1 Situazione iniziale	10
1.2 Scopo del progetto	10
1.3 Punti essenziali del progetto	11
1.3.1 Servizio di assegnazione delle tracce	11
1.3.1.1 Situazione iniziale	11
1.3.1.2 Nuovo disciplinamento del servizio di assegnazione delle tracce	13
1.3.1.2.1 Traccia Svizzera SA diventa un istituto della Confederazione	14
1.3.1.2.2 Mandato vincolante sancito dalla legge	15
1.3.1.2.3 Servizio di assegnazione delle tracce e allestimento dell'orario	17
1.3.1.2.4 Servizio di assegnazione delle tracce e sviluppo della rete	18
1.3.1.2.5 Registro dell'infrastruttura e piani di investimento	19
1.3.1.2.6 Finanziamento del servizio di assegnazione delle tracce	20
1.3.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	21
1.3.1.4 Compatibilità tra compiti e finanze	21
1.3.2 Gestione di sistema	21
1.3.2.1 Situazione iniziale	21
1.3.2.2 Modifiche della normativa vigente	22
1.3.2.2.1 Quadro normativo complessivo	22
1.3.2.2.2 Disciplinamento mediante contratto e controlling	23
1.3.2.2.3 Controlling e autorità di ricorso	23
1.3.2.2.4 Finanziamento	24
1.3.2.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	24
1.3.2.4 Compatibilità tra compiti e finanze	24
1.3.3 Diritti di partecipazione in materia di infrastruttura ferroviaria	25
1.3.3.1 Situazione iniziale	25
1.3.3.2 La normativa proposta	26
1.3.3.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	27
1.3.3.4 Attuazione del diritto di informazione e di partecipazione	27
1.3.3.5 Compatibilità tra compiti e finanze	28
1.3.4 Rafforzamento della Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF)	28
1.3.4.1 Situazione iniziale	28
1.3.4.2 La normativa proposta	29
1.3.4.2.1 Attribuzione organizzativa e cambiamento di nome	29
1.3.4.2.2 Rafforzamento della RailCom attraverso l'attribuzione di nuovi compiti	30
1.3.4.2.3 Risorse necessarie	31
1.3.4.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	32
1.3.4.4 Compatibilità tra compiti e finanze	32
1.3.5 Estensione dei diritti dei viaggiatori	32

1.3.5.1	Situazione iniziale	32
1.3.5.2	La normativa proposta	34
1.3.5.3	Motivazione della normativa proposta e valutazione delle opzioni	36
1.3.5.4	Attuazione dei diritti dei viaggiatori a livello di ordinanza	37
1.3.5.5	Compatibilità tra compiti e finanze	37
1.3.6	Altri adeguamenti legislativi	37
1.3.6.1	Tassa di vigilanza	39
1.3.6.2	Informazione del pubblico	40
1.3.6.3	Finanziamento degli investimenti nel settore dei trasporti a funne	40
1.3.6.4	Regole di finanziamento per i progetti di costruzione nelle stazioni di interscambio	41
1.4	Varianti esaminate e scartate	41
1.5	Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	42
1.5.1	Elementi chiave per l'eurocompatibilità	42
1.5.2	Primo pacchetto ferroviario dell'UE e «Recast»	43
1.5.3	Secondo e terzo pacchetto ferroviario e diritti dei viaggiatori nei trasporti internazionali effettuati con autobus	45
1.5.4	Eurocompatibilità	46
1.6	Interventi parlamentari	47
2	Commento ai singoli articoli	47
2.1	Legge sui disabili	47
2.2	Legge sulle ferrovie	47
2.3	Legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria	64
2.4	Legge federale sui binari di raccordo ferroviario	64
2.5	Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere	65
2.6	Legge sugli impianti a fune	65
2.7	Legge sulle imprese filoviarie	66
2.8	Legge sul trasporto di viaggiatori	66
2.9	Legge sulla navigazione interna	70
3	Ripercussioni	71
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	71
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	72
3.3	Ripercussioni per l'economia	72
3.4	Ripercussioni per la società	73
3.5	Ripercussioni per l'ambiente	73
3.6	Altre ripercussioni	73
4	Rapporto con il programma di legislatura	73
5	Aspetti giuridici	74
5.1	Costituzionalità e legalità	74
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali	74
5.3	Forma dell'atto	75

5.4 Subordinazione al freno alle spese	75
5.5 Rispetto della normativa in materia di sussidi	75
5.6 Delega di competenze legislative	75
5.7 Protezione dei dati	75

Elenco delle abbreviazioni

AFE	Agenzia ferroviaria europea
AFF	Amministrazione federale delle finanze
ATT	Accordo sui trasporti terrestri del 21 giugno 1999 (RS 0.740.72)
BLS	BLS Ferrovia del Loetschberg SA
CAF	Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (in futuro: Rail Com)
CIV	Allegato A della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia
COMCO	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS 101)
COTIF	Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (RS 0.742.403.12)
CP	Convenzione sulle prestazioni
CTMS	Controllo della marcia dei treni per le ferrovie a scartamento metrico e speciale
DATEC	Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
ETCS	European Train Control System (sistema di controllo della marcia dei treni)
FAIF	Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria
FIF	Fondo per l'infrastruttura ferroviaria
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FR	Ferrovia retica SA
GE-OIF	Gruppo di esperti Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria
GI	Gestore dell'infrastruttura
GSM-R	Global System for Mobile Communications - Railways (sistema radio digitale per la trasmissione di voce e dati applicato alla ferrovia)
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
ITF	Impresa di trasporto ferroviario
LCart	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (legge sui cartelli; RS 251)
LCStr	Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS 741.01)
LDis	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (legge sui disabili; RS 151.3)

LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
Lferr	Legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.141)
LFFS	Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (RS 742.31)
LFIF	Legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (RS 742.140)
LIFT	Legge federale del 23 giugno 2003 sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone (legge sugli impianti a fune; RS 743.01)
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS 748.0)
LNI	Legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna (RS 747.201)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità; RS 741.01)
LTM	Legge federale sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia (legge sul trasporto di merci; RS 742.41)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza; RS 152.3)
LTV	Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS 745.1)
OARF	Ordinanza del 25 novembre 1998 concernente l'accesso alla rete ferroviaria (RS 742.122)
ODis	Ordinanza del 19 novembre 2003 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (ordinanza sui disabili; RS 151.31)
Oferr	Ordinanza del 23 novembre 1983 sulle ferrovie (RS 742.141.1)
OIF	Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria
OITRV	Ordinanza dell'11 novembre 2009 sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (RS 745.16)
OTDis	Ordinanza del 12 novembre 2003 concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (RS 151.34)
OTV	Ordinanza del 4 novembre 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS 745.11)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
PROSSIF	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria
PrUR	Programma di utilizzazione della rete
PUR	Piano di utilizzazione della rete

Recast	Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)
SAT	Servizio di assegnazione delle tracce
SOB	Schweizerische Südostbahn
TP	Trasporti pubblici
TRV	Traffico regionale viaggiatori
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UTP	Unione dei trasporti pubblici

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Attualmente in Svizzera quasi tutte le imprese ferroviarie sono organizzate sotto forma di imprese integrate: pur essendo separati sul piano contabile e organizzativo dai trasporti e dagli altri settori, i comparti dell'infrastruttura sono integrati nell'impresa ferroviaria e sottoposti alla direzione del gruppo.

Da oltre 20 anni l'Unione europea (UE) si sta occupando delle modalità con cui introdurre la concorrenza nel settore ferroviario e organizzare l'accesso all'infrastruttura a condizioni non discriminatorie. A tal fine ha emanato, nell'ambito dei pacchetti ferroviari, diverse direttive e regolamenti che per effetto dell'ATT hanno ripercussioni sulla Svizzera, in particolare per quanto concerne l'accesso alla rete internazionale. Con le riforme delle ferrovie e la revisione della legge federale sulle ferrovie del 1996, la Svizzera ha ristrutturato il proprio sistema e lo ha adeguato progressivamente alla normativa europea.

Nell'ottobre del 2010 l'allora capo del Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha incaricato un gruppo di esperti (GE-OIF) di analizzare il sistema ferroviario svizzero e di indicare come orientarlo ai futuri sviluppi e come garantire l'alta qualità del sistema e l'impiego efficiente dei fondi.

Dopo che nel maggio 2013 il gruppo di esperti ha pubblicato le sue proposte (cfr. n. 1.4), è stata avviata un'indagine conoscitiva tra gli ambienti interessati. Il Consiglio federale ha poi esaminato le proposte formulate giungendo alla conclusione che né la separazione tra infrastruttura e trasporti né il modello di holding sono soluzioni praticabili nell'attuale contesto di concorrenza e nel consolidato panorama ferroviario svizzero. Ha tuttavia riconosciuto la necessità di intervenire visto che nel trasporto merci e viaggiatori sono sempre più numerose le ferrovie che operano oltre i confini della propria rete o nazionali. Per evitare distorsioni della concorrenza e costi supplementari, è necessario disciplinare con regole chiare la collaborazione tra imprese di trasporto ferroviario (ITF) e gestori dell'infrastruttura (GI).

Il 28 aprile 2014 il Consiglio federale ha conferito al DATEC l'incarico di elaborare un progetto per la consultazione sulla futura organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria in Svizzera. Le proposte si basano in ampia misura sulle raccomandazioni formulate dal gruppo di esperti.

1.2 Scopo del progetto

Lo sviluppo dell'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria e, parzialmente, quello del settore dei trasporti devono anzitutto garantire l'accesso senza discriminazioni alla rete, fornire prestazioni possibilmente di alta qualità (efficienza, economicità, qualità e sicurezza) e offrire alla clientela soluzioni integrate. Il progetto si propone inoltre di migliorare la collaborazione tra ITF e GI.

Il progetto mira a creare un'autorità di regolazione forte che garantisca un accesso equo alla rete ferroviaria, eliminando il potenziale di discriminazione che si cela

nella struttura organizzativa delle ferrovie svizzere. Visto che nel settore operano vari GI, è inoltre fondamentale istituire un servizio indipendente di assegnazione delle tracce (SAT). Attribuendo alle ITF un diritto di partecipazione allargato alle decisioni di investimento dei GI, si creerà maggiore trasparenza e il potenziale di discriminazione risulterà ridotto. Per migliorare l'efficienza e l'interoperabilità e per proporre soluzioni integrate ai clienti, i diritti e gli obblighi – così come il controlling e il finanziamento della gestione di sistema – verranno disciplinati per legge. Ciò contribuirà ulteriormente a ridurre il potenziale discriminatorio riconducibile alla posizione dominante di una o più aziende sul mercato. Il disciplinamento dei diritti dei viaggiatori migliorerà la posizione di questi ultimi nei confronti delle ITF. Infine, le modifiche proposte permetteranno di armonizzare lo spazio internazionale dei trasporti.

Il progetto si propone di rafforzare ulteriormente il panorama ferroviario svizzero: la maggiore trasparenza e la riduzione del potenziale di discriminazione consentiranno di migliorare a lungo termine l'organizzazione e di aumentare l'efficienza dell'attuale sistema. Gli adeguamenti proposti migliorano la compatibilità con il diritto dell'UE.

1.3 Punti essenziali del progetto

1.3.1 Servizio di assegnazione delle tracce

1.3.1.1 Situazione iniziale

Servizio indipendente di assegnazione delle tracce per evitare il rischio di discriminazioni

Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 1999, della Riforma delle ferrovie l'assegnazione delle tracce è garantita dalle stesse imprese ferroviarie integrate. La riforma le ha però obbligate a separare dal punto di vista organizzativo e contabile il settore dell'infrastruttura dagli altri settori aziendali. Tale assetto corrispondeva al quadro normativo europeo vigente. Concludendo l'accordo del 21 giugno 1999 sui trasporti terrestri, la Svizzera si è impegnata ad applicare disposizioni equivalenti a quelle contenute nelle direttive UE 91/440¹, 95/18² e 95/19³.

Per soddisfare le aspettative legate all'introduzione del libero accesso alla rete, le tracce devono essere pianificate e assegnate in modo non discriminatorio. Il 26 febbraio 2001 le tre direttive summenzionate sono quindi state sostituite dal primo pacchetto ferroviario dell'UE che prevede la creazione di un organismo indipendente dalle ferrovie dal punto di vista organizzativo, giuridico e decisionale, incaricato di assegnare le tracce ai richiedenti, di pianificare e predisporre gli orari nonché di stabilire, calcolare e riscuotere i canoni per l'utilizzazione dell'infrastruttura. Nel

- 1 Direttiva 91/440 CE del Consiglio del 29 luglio 1991 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, GU n. L 237 del 24.8.1991, pag. 25
- 2 Direttiva 95/18/CE del Consiglio del 19 giugno 1995 relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, GU n. L 143 del 27.6.1995, pag. 70
- 3 Direttiva 95/19/CE del Consiglio del 19 giugno 1995 riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, GU n. L 143 del 27.6.1995, pag. 75

messaggio del 23 febbraio 2005 concernente la Riforma delle ferrovie ²⁴ il Consiglio federale ha proposto la creazione di un SAT indipendente sotto forma di un istituto di diritto pubblico. Viste le polemiche sollevate dalle proposte relative al finanziamento dell'infrastruttura, il Parlamento ha respinto il progetto e lo ha trasmesso nuovamente al Consiglio federale.

Traccia Svizzera SA, servizio di assegnazione congiunto quale soluzione transitoria

In ragione del prevedibile ritardo di alcuni anni conseguente alla bocciatura della seconda fase della Riforma delle ferrovie 2, i tre principali gestori della rete svizzera a scartamento normale – Ferrovie federali svizzere SA (FFS), Lötschbergbahn (BLS) e Schweizerische Südostbahn (SOB) – hanno deciso di esternalizzare l'assegnazione delle tracce a un organo congiunto autonomo. A tal fine hanno fondato, insieme all'Unione dei trasporti pubblici (UTP), una società anonima della quale detengono ciascuna il 25 per cento delle quote. Denominata Traccia Svizzera SA, la società è operativa dal 1° aprile 2006 e conta dieci collaboratori. Tra i suoi compiti principali vi sono la pianificazione e l'assegnazione delle tracce e la risoluzione dei conflitti di allocazione delle capacità. Le sue attività sono finanziate attraverso gli emolumenti versati dai GI.

Traccia Svizzera SA opera sulla rete delle tre imprese ferroviarie proprietarie (FFS, BLS e SOB) e sulle linee gestite dalle FFS di Hafenbahn Schweiz AG, Thurbo e Sensetalbahn nonché sul binario di raccordo Courtemaîche – Bure (di proprietà della Confederazione), coprendo circa il 95 per cento della rete svizzera a scartamento normale.

Punti deboli del modello attuale

Poiché, contrariamente a molti Paesi dell'UE, in Svizzera operano vari GI con l'assetto di imprese integrate, un servizio di assegnazione indipendente è importante per garantire la concorrenza nel settore ferroviario. Inoltre, varie infrastrutture ferroviarie restano gestite da imprese integrate anche se sono già state scorporate e rese giuridicamente autonome (BLS Netz AG e Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG). Negli scorsi anni Traccia Svizzera SA ha svolto importanti compiti di coordinamento tra i GI: opera in modo economicamente efficiente e pragmatico, dispone di strutture snelle ed è ampiamente accettata dagli attori del mercato. Tuttavia, il suo assetto istituzionale presenta alcune carenze che illustriamo qui di seguito.

- *Troppa dipendenza dalle imprese ferroviarie proprietarie*

Il fatto che ciascun proprietario di Traccia Svizzera SA detenga solo una quota minoritaria del 25 per cento dovrebbe garantire la necessaria indipendenza (nessuna maggioranza netta, rischio ridotto di alleanze o coalizioni). Tuttavia, il sistema ferroviario svizzero è spiccatamente cooperativo e caratterizzato da una stretta collaborazione tra le imprese ferroviarie. Il servizio di assegnazione delle tracce, di proprietà di imprese ferroviarie con interessi convergenti, è una sorta di club. Poiché la sua indipendenza non è sufficientemente garantita a livello istituzionale, il potenziale di discriminazione nei confronti di terzi sussiste.

4 FF 2005 2183 seg., n. 1.2.3.2

Un servizio di assegnazione delle tracce di proprietà integrale o maggioritaria di imprese ferroviarie integrate è discutibile anche dal punto di vista giuridico. Nell'ambito del Comitato misto dell'ATT, la Commissione europea ha lasciato intendere alla Svizzera che una soluzione di questo tipo non è in linea con le disposizioni del primo pacchetto ferroviario dell'UE (direttiva 2011/14/CE)⁵.

- *Forza vincolante e affidabilità insufficienti della delega di compiti*

Il mandato di Traccia Svizzera SA si basa su un patto parasociale che ciascuno proprietario può rescindere. Un'eventuale rescissione priverebbe la società del suo campo d'attività e questo conferisce agli azionisti un effettivo potenziale di influenza. Per adempiere il proprio mandato, Traccia Svizzera SA deve poter collaborare intensamente con i pianificatori di orario delle FFS, altrimenti non può svolgere la sua attività per altri GI della rete a scartamento normale. Ciò limita fortemente la sua indipendenza e la sua capacità d'azione.

- *Ripartizione dei ruoli non sempre chiara*

I processi operativi e le interfacce tra Traccia Svizzera SA e i GI sono disciplinati in convenzioni di collaborazione che nella pratica non vengono sempre rispettate. Traccia Svizzera SA dispone di possibilità limitate per far rispettare la ripartizione delle competenze. Inoltre, in caso di differenze di interpretazione e di adeguamento alle nuove condizioni quadro è necessario trovare un'intesa. In questi casi, la possibilità di rescindere la convenzione conferisce ai proprietari di Traccia Svizzera SA un grande potere di influsso.

- *Informazioni insufficienti per garantire l'assenza di discriminazioni nell'allestimento dell'orario*

Per l'adempimento dei propri compiti, Traccia Svizzera SA dipende dal benvolere delle imprese ferroviarie proprietarie. Gli strumenti di pianificazione forniscono solo in parte le informazioni necessarie all'adempimento dei compiti. Traccia Svizzera SA ha competenze limitate per richiedere le informazioni mancanti.

1.3.1.2 Nuovo disciplinamento del servizio di assegnazione delle tracce

In qualità di servizio indipendente della Confederazione, il SAT dovrà garantire l'allestimento dell'orario senza discriminazioni. I progetti di orario continueranno ad essere elaborati dai GI su incarico del SAT visto il know-how di cui dispongono i gestori. Al SAT competeranno l'esame e l'approvazione dei progetti. Il servizio sarà

⁵ Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29

inoltre responsabile del processo di risoluzione dei conflitti legati all'ordinazione di tracce. Per l'adempimento di questo compito preminente e alla luce dell'analisi condotta dal GE-OIF è necessario modificare l'attuale normativa in alcuni ambiti.

1.3.1.2.1 Traccia Svizzera SA diventa un istituto della Confederazione

Come già previsto nel messaggio concernente la Riforma delle ferrovie 2, il SAT assumerà la forma di istituto di diritto pubblico della Confederazione⁶ e sarà aggregato amministrativamente al DATEC. In virtù della base normativa applicabile, la Confederazione può definire il diritto organizzativo delle unità rese autonome, in particolare i diritti d'informazione e d'influenza che le spettano in quanto ente proprietario.

La forma giuridica dell'istituto di diritto pubblico soddisfa le direttive del Consiglio federale sul governo d'impresa relative alla gestione strategica delle unità rese autonome. La sua struttura di gestione non si differenzia sostanzialmente da quella di una società anonima. Nello specifico, il SAT opererà in modo autonomo e indipendente sulla base di un mandato sancito dalla legge, verrà gestito in base ai principi di economia aziendale, si organizzerà autonomamente e terrà una contabilità propria. I suoi organi saranno il consiglio d'amministrazione, la direzione e l'ufficio di revisione. Poiché in Svizzera non esiste una base normativa specifica per gli istituti di diritto pubblico e poiché, contrariamente alla società anonima, non ci si può richiamare al Codice delle obbligazioni (CO)⁷, è necessario prevedere disposizioni più dettagliate, analogamente alle leggi speciali che disciplinano altri istituti di diritto pubblico come l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) o l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN).

Obiettivi strategici

La Confederazione dirige il SAT sul piano strategico fissando obiettivi di ordine superiore da raggiungere a medio termine. Gli obiettivi sono adottati dal consiglio d'amministrazione e sottoposti al Consiglio federale per approvazione. Definiscono l'orientamento generale del SAT, contemplan obiettivi finanziari e di gestione del personale e fungono da base per la strategia stabilita dal consiglio d'amministrazione. Questi presenta ogni anno un rapporto di attività al Consiglio federale e al DATEC nel quale illustra il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici.

Consiglio d'amministrazione indipendente

Il consiglio d'amministrazione è composto da un minimo di cinque a un massimo di sette membri scelti dal Consiglio federale tra una rosa di persone qualificate che soddisfano il profilo di competenze richiesto. Per garantire l'indipendenza del SAT, nel consiglio d'amministrazione non possono essere nominati collaboratori del

⁶ FF 2005 2183, nello specifico 2223

⁷ RS 220

comparto trasporti o infrastruttura o della direzione di imprese ferroviarie che richiedono tracce al SAT nonché soci di associazioni per la tutela di interessi di categoria. Per contro, per garantire che i membri abbiano le necessarie competenze occorre prevedere la possibilità di nominare collaboratori di uffici federali che intrattengono rapporti con le ferrovie, segnatamente della Segreteria generale del DATEC, dell'UFT e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Questa possibilità è in linea con il principio guida 9 del Rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa del 13 settembre 2006⁸.

Continuità

Il futuro SAT assumerà il personale di Traccia Svizzera SA in virtù delle disposizioni del CO relative al trasferimento del rapporto di lavoro (art. 333 CO), il che garantirà la continuità nell'adempimento dei compiti e permetterà di mantenere le conoscenze specialistiche all'interno del servizio. Il SAT continuerà a disporre di strutture snelle con una ripartizione chiara delle competenze tra i vari organi. L'ampliamento del suo ambito di competenza richiede il potenziamento dell'organico.

1.3.1.2.2 Mandato vincolante sancito dalla legge

L'attuale mandato conferito dalle ferrovie proprietarie a Traccia Svizzera SA, rescindibile in ogni momento, verrà sostituito da un mandato vincolante sancito dalla legge. Questo mandato è completato dagli obiettivi strategici che danno inoltre concretezza alla ripartizione delle competenze.

Campo d'applicazione del mandato vincolante

Il SAT sarà competente per la rete a scartamento normale. Il Consiglio federale potrà stabilire i criteri per escludere singole tratte dalla sfera di competenza del SAT, in particolare alcune tratte di imprese ferroviarie estere su territorio svizzero o tratte di rilevanza limitata per l'accesso alla rete in condizioni di concorrenza (ad es. la tratta Hinwil – Bauma della Dampfbahn-Vereins Züricher Oberland DVZO o la tratta Etwilen – Ramsen della Stiftung Museumsbahn Stein am Rhein – Etwilen – Singen (SEHR)). I GI delle reti a scartamento ridotto continueranno ad assegnarsi le tracce autonomamente dato che in questo settore il libero accesso alla rete ha un'importanza ridotta. La compatibilità con la normativa UE resta garantita: la direttiva 2012/34/UE ammette infatti questa possibilità per le imprese integrate che operano esclusivamente su una rete ferroviaria isolata adibita a servizi regionali di trasporto viaggiatori.

Compiti e competenze del SAT

Nella sfera di competenza del SAT rientrano i seguenti compiti:

- *Assegnazione delle tracce*

⁸ FF 2006 7545, nello specifico 7583

Processo completo dall'ordinazione della traccia alla risoluzione dei conflitti fino all'assegnazione o alla mancata assegnazione della traccia sia nell'orario annuale che in quello vigente. L'assegnazione delle tracce contempla sia la prestazione di base (via di corsa) sia le prestazioni supplementari connesse secondo l'articolo 22 OARF.

- *Elaborazione delle disposizioni per l'ordinazione di tracce*

Elaborazione delle disposizioni relative all'assegnazione di capacità nelle condizioni di utilizzo delle singole reti ferroviarie

- *Procedura di coordinamento in caso di conflitti nell'ordinazione e nell'assegnazione delle tracce*

Il SAT conduce la procedura di coordinamento in caso di conflitti legati all'ordinazione delle tracce. Se non trova alternative, decide in merito all'assegnazione in base alle disposizioni di legge. In presenza di richieste dello stesso rango, prende in considerazione quella che offre il maggior contributo di copertura. Se vi sono più contributi di copertura di pari importo o se è stata presentata anche una richiesta per il traffico merci, il SAT indice una vendita all'asta.

- *Tratte sature e analisi delle capacità*

Se per mancanza di capacità non può soddisfare tutte le richieste di assegnazione, il SAT dichiara saturi la tratta o il nodo corrispondenti. Effettua un'analisi di capacità in collaborazione con i GI interessati e eventualmente con le ITF.

- *Responsabilità per la pianificazione delle tracce e l'allestimento dell'orario*

Il SAT è responsabile della pianificazione delle tracce e dell'allestimento dell'orario della rete (si tratta del processo ordinario di allestimento dell'orario e non degli studi di tracciato o dei grafici necessari per lo sviluppo a lungo termine della rete). Il SAT dispone di una visione d'insieme completa degli studi commissionati o in corso relativi alle tracce. Decide autonomamente quali studi accompagnare per garantire l'assenza di discriminazioni nell'allestimento dell'orario. In qualità di committente garantisce un allestimento dell'orario privo di discriminazioni e attraverso l'assegnazione delle tracce approva i progetti di orario dei GI (cfr. n. 1.3.1.2.3).

- *Emolumenti*

Il SAT è responsabile della determinazione, la fissazione e l'incasso degli emolumenti per l'ordinazione, la disdetta e le altre formalità amministrative.

- *Incasso del canone di utilizzazione delle tracce*

Il SAT provvede all'incasso del canone di utilizzazione per le prestazioni di base e per quelle supplementari utilizzando gli strumenti informatici esistenti. Gli emolumenti per le prestazioni di servizio di cui all'articolo 23 OARF non essenziali per l'accesso alla rete e acquistabili a prezzi liberamente negoziabili presso i GI e altre imprese sono fatturati e riscossi dal SAT, che è inoltre tenuto a definire in una convenzione con il GI i dettagli

del servizio di incasso. Pertanto secondo l'articolo 9d capoverso 2 Lferr tutti i GI sono tenuti ad inserire nei sistemi IT le prestazioni d'esercizio effettuate sulla loro rete e le prestazioni supplementari fornite ripartite tra le singole ITF oppure a mettere a disposizione questi dati al SAT in un'altra forma utilizzabile. Questa soluzione prevede il trasferimento al SAT di sei-otto collaboratori delle FFS e degli strumenti informatici per l'incasso del canone di utilizzazione.

Le modifiche menzionate garantiscono l'indipendenza nell'assegnazione delle tracce e non richiedono grandi cambiamenti a livello organizzativo.

1.3.1.2.3 Servizio di assegnazione delle tracce e allestimento dell'orario

Modello di mandato per l'allestimento dell'orario

Come descritto al capitolo 1.3.1.2.2 l'allestimento dell'orario sarà di responsabilità del SAT, che incaricherà le FFS (Divisione Infrastruttura) di elaborarne i contenuti. La pertinente base legale è costituita dall'articolo 9d capoverso 2 Lferr. Poiché al SAT competerà l'esame e l'approvazione dei progetti d'orario, l'assenza di discriminazioni nell'allestimento dell'orario è garantita anche se il compito viene esternalizzato. Secondo l'articolo 37a Lferr tutti i GI – e quindi anche le FFS – devono garantire i diritti di partecipazione alle ITF che circolano sulla loro rete qualora queste vengano toccate dall'adempimento di compiti. A tale scopo occorre adeguare anche le relative basi normative (art. 37a Lferr e art. 13 LTV). In caso di discriminazioni, di violazione o di inadempienza delle prestazioni concordate (scadenze, consultazione delle ITF, tipo e quantità dei documenti da fornire, liste dei conflitti, risultati degli studi ecc.) il SAT può revocare il mandato dopo aver consultato il DATEC. Le ITF e terzi autorizzati a ordinare tracce orarie possono adire la CAF (in futuro: RailCom) se ritengono di essere stati penalizzati in sede di pianificazione delle tracce o di allestimento dell'orario.

Allestimento dell'orario senza discriminazioni

Il SAT deve poter sorvegliare e accompagnare effettivamente la pianificazione delle tracce e l'allestimento dell'orario. Questo richiede una serie di adeguamenti rispetto all'attuale modello basato su Traccia Svizzera SA, in particolare:

- il SAT funge da sportello unico per tutti gli utenti della rete (e per i terzi ai sensi dell'art. 9a cpv. 4 Lferr) per tutte le questioni legate all'ordinazione e l'assegnazione delle tracce;
- il SAT partecipa alla negoziazione delle convenzioni quadro secondo l'articolo 12b OARF. Se la domanda supera l'offerta, conduce i colloqui di coordinamento;
- per l'ordinazione e la panoramica degli studi delle tracce il SAT si avvale di uno strumento ad hoc. Questo gli permette di mantenere una visione d'insieme che garantisce l'assenza di discriminazioni. La procedura di ordinazione dev'essere collegata agli strumenti di pianificazione utilizzati dai GI;

- il SAT partecipa alle riunioni di programmazione dei GI. Attualmente queste riunioni vengono organizzate solo dalla Divisione Infrastruttura delle FFS. Grazie al coinvolgimento tempestivo il SAT può accompagnare i lavori di pianificazione sin dall'inizio, prevenire o far cessare eventuali discriminazioni e prendere visione di dossier problematici. Questa soluzione permette di evitare che il GI responsabile possa favorire le ITF del gruppo e quelle partecipate. Eventualmente il SAT può moderare le riunioni al fine di garantire una ponderazione equa e neutrale degli interessi. Anche in questo caso, tuttavia, la direzione tecnica delle riunioni dev'essere affidata ai programmatori dell'orario;
- il SAT dev'essere coinvolto per tempo nella pianificazione dei cantieri e degli intervalli di manutenzione secondo l'articolo 11b OARF. Questo vale soprattutto in sede di elaborazione di offerte alternative per le ITF nel caso in cui vi siano lavori di costruzione che limitano le capacità. In virtù del modello di mandato il SAT è responsabile anche dell'approntamento di eventuali orari sostitutivi;
- le richieste di tracce per treni ordinari nell'orario annuale e infrannuale vanno inoltrate al SAT, che ha la competenza esclusiva di assegnare o rifiutare le tracce. Nel caso di richieste per il comparto operativo (ordinazione di tracce presentate dopo le 8.00 del giorno precedente l'esecuzione) e di ordinazioni a breve termine per treni facoltativi o supplementari, il SAT valuta a posteriori se l'eventuale rifiuto da parte del GI era giustificato;
- il SAT effettua un confronto tra i dati pianificati e quelli effettivi dell'orario (treni previsti/treni effettivamente circolati) in base ai dati forniti dai GI. In questo modo può valutare la plausibilità di eventuali rifiuti per motivi di stabilità dell'orario;
- il SAT sorveglia l'elaborazione dei cataloghi delle tracce e viene pertanto coinvolto per tempo nei lavori di pianificazione. Verifica i cataloghi approntati dai GI per garantire l'assenza di discriminazioni e pubblica il catalogo nazionale delle tracce. Verifica e pubblica i cataloghi delle capacità residue e mette inoltre a disposizione il catalogo svizzero dei corridoi per il trasporto ferroviario delle merci.

1.3.1.2.4 Servizio di assegnazione delle tracce e sviluppo della rete

Ruolo del SAT nell'applicazione del programma di utilizzazione della rete e dei piani di utilizzazione della rete

Finora, la gestione dei problemi di capacità effettivi o prevedibili a breve termine sulla rete ferroviaria rientrava nelle competenze del GI. Secondo l'articolo 12a OARF il GI dichiara saturati una tratta o un nodo se non può prendere in considerazione tutte le richieste di traccia a causa della capacità insufficiente e nonostante abbia cercato un'alternativa nel quadro della procedura di risoluzione di conflitti. Oggi questo compito è delegato a Traccia Svizzera SA che, in collaborazione con i GI interessati e eventualmente le ITF, effettua un'analisi delle cause della saturazio-

ne e presenta all'UFT possibili misure per porvi rimedio. Traccia Svizzera SA ha presentato un'organizzazione di progetto. In collaborazione con FFS Infrastruttura e BLS Netz AG sono stati definiti i servizi e le persone da coinvolgere, il rispettivo ruolo e i processi per elaborare un'analisi delle capacità.

Con il messaggio del 30 aprile 2014 concernente la revisione totale della legge sul trasporto di merci⁹ il Consiglio federale ha adottato due strumenti per la garanzia delle capacità: il programma di utilizzazione della rete (PrUR) vincolante e a lungo termine e i piani di utilizzazione della rete (PUR) a breve termine. Con questi strumenti, che sostituiscono l'attuale ordine di priorità sancito dalla Lferr, la Confederazione intende ripartire adeguatamente le capacità disponibili dell'infrastruttura ferroviaria tra i diversi tipi di trasporto in sede di pianificazione e aggiudicazione delle tracce, tenendo conto delle esigenze del traffico viaggiatori e merci. In tal modo è possibile garantire tracce di sistema o tracce con orari cadenzati per il trasporto di merci a partire dalla pianificazione fino all'aggiudicazione delle tracce¹⁰.

Il Consiglio federale o l'UFT approvano i programmi e i piani periodici di utilizzazione della rete la cui elaborazione compete ai GI. L'UFT consulta il SAT in particolare per l'elaborazione dei PUR e lo informa sulle decisioni adottate in merito ai PrUR.

Ruolo del SAT nell'analisi e nella pianificazione della rete

Secondo il decreto federale del 18 gennaio 2012¹¹ concernente il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF) la Confederazione, accollandosi l'onere principale del finanziamento dell'infrastruttura, assume la direzione del processo di pianificazione dell'infrastruttura e dello sviluppo della rete. La direzione del processo è affidata all'UFT, che assicura il coordinamento, funge da mediatore in caso di interessi opposti e coinvolge Cantoni e ferrovie nelle varie fasi della pianificazione.

Grazie all'attività svolta nella risoluzione dei conflitti durante il processo di assegnazione delle tracce, nell'assistenza all'elaborazione di studi sulle tracce e di eventuali analisi delle capacità delle tratte saturate, il SAT acquisisce conoscenze specialistiche per fronteggiare e superare i problemi di capacità prevedibili. L'UFT può sfruttare queste conoscenze coinvolgendo il SAT nelle fasi iterative del processo di pianificazione.

1.3.1.2.5 Registro dell'infrastruttura e piani di investimento

Secondo il diritto vigente (art. 15f Oferr) l'UFT tiene un registro contenente le informazioni necessarie per l'uso dell'infrastruttura e conforme alle specifiche dell'allegato alla decisione di esecuzione 2014/88/UE¹² (registro dell'infrastruttura).

⁹ FF 2014 3253

¹⁰ FF 2014 3253, nello specifico 3315

¹¹ FF 2012 1283

¹² Decisione di esecuzione della Commissione del 26 novembre 2014 concernente le specifiche comuni del registro dell'infrastruttura ferroviaria e che abroga la decisione di esecuzione 2011/633/UE, GU L 356, 12.12.2021, pag. 489

Questa disposizione si basa sull'articolo 231 Lferr (trattamento dei dati). I GI devono inserire nel registro le indicazioni necessarie per l'accesso alla rete (art. 15f cpv. 2 Oferr). L'UFT emana le direttive sulla tenuta del registro e può delegare a terzi le attività connesse (cpv. 3).

Questa regolamentazione non convince per due motivi. In primo luogo non è assodato che la base normativa attuale sia sufficiente per il registro dell'infrastruttura; secondariamente non dovrebbe essere lo stesso servizio a tenere il registro e a emanare le direttive pertinenti. Quindi, la competenza di emanare direttive deve restare all'UFT, mentre la tenuta del registro dovrà essere affidata al SAT che, in qualità di istituto indipendente della Confederazione, garantisce il trattamento uniforme di tutti i GI e l'elaborazione corretta e puntuale dei dati. Questo permette di disporre di dati aggiornati ed elaborati secondo disposizioni uniformi per tutta la rete.

In sostanza, il registro dell'infrastruttura fornisce informazioni sulla rete ferroviaria esistente. Contempla anche una dimensione prospettica poiché descrive quando le singole parti della rete vengono utilizzate, con quale tecnologia, a quale velocità ecc. Si tratta però di un'indicazione generale, che non include i dettagli dei singoli investimenti.

Le ITF – ma anche i raccordati – sono interessati agli investimenti previsti che vengono finanziati sulla base di convenzioni sulle prestazioni concluse tra la Confederazione e i GI. Per garantire la trasparenza nei confronti delle ITF e dei raccordati in futuro i piani di investimento decisi dai GI verranno pubblicati nella misura in cui gli investimenti sono cofinanziati dalla Confederazione. La pubblicazione dei piani di investimento verrà notificata anche al SAT, che potrà così fornire informazioni aggiornate sulla rete (registro dell'infrastruttura) e sugli investimenti previsti (piani di investimento). I GI sono obbligati a mettere tali piani a disposizione del SAT entro i termini previsti.

1.3.1.2.6 Finanziamento del servizio di assegnazione delle tracce

Nel quadro della riforma delle ferrovie 2 il Consiglio federale ha proposto di finanziare il SAT mediante gli emolumenti riscossi dai GI per ciascuna traccia venduta¹³, nell'idea che i GI verrebbero sgravati finanziariamente dal momento che l'assegnazione delle tracce sarebbe effettuata da una società esterna. Dopo tutto, l'assegnazione delle tracce è un'attività connessa alla gestione dell'infrastruttura. Attualmente Traccia Svizzera SA copre le spese con i proventi dell'emolumento versato dai GI.

Questo modello di finanziamento va mantenuto. Il SAT coprirà le spese attraverso gli emolumenti versati dai GI, in modo tale che non vi saranno costi supplementari per la Confederazione. Poiché, contrariamente a Traccia Svizzera SA, il SAT sarà competente per l'intera rete a scartamento normale, i costi verranno ripartiti su un numero di imprese maggiore rispetto ad oggi. Le basi di calcolo e l'entità degli emolumenti saranno stabilite dal Consiglio federale.

Il SAT riceverà inoltre dalla Confederazione indennità per la fornitura di prestazioni nell'interesse dell'intero sistema che non possono essere finanziate da emolumenti (art. 9k cpv. 1. lett. b Lferr). Le indennità verranno attinte dal Fondo per

13 FF 2005 2223 seg. n. 1.2.3.2, 2272 n. 2.6.2

l'infrastruttura ferroviaria (FIF; cfr. commenti sull'art. 9k Lferr e sugli art. 2 e 4 LFIF¹⁴).

1.3.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Visti il grado di utilizzo attualmente già elevato della rete svizzera a scartamento normale, il previsto aumento del traffico e l'obiettivo politico di trasferimento, aumenterà la concorrenza per ottenere le tracce orarie, disponibili in numero limitato. L'accesso alla rete senza discriminazioni in generale e l'assegnazione delle tracce in particolare è una premessa per concretizzare l'obiettivo di aumento dell'efficienza e di miglioramento qualitativo.

Se è vero che il modello commerciale di Traccia Svizzera SA adempie in linea di massima queste esigenze (per lo meno per quanto riguarda l'impostazione), è anche vero che per renderlo sostenibile a lungo termine è necessario rafforzare la posizione del SAT, che deve poter attuare integralmente il modello commerciale, ossia senza ostacoli effettivi o potenziali. Una strategia di questo tipo aiuta a raggiungere gli obiettivi della politica svizzera dei trasporti.

1.3.1.4 Compatibilità tra compiti e finanze

Il futuro SAT assumerà il personale di Traccia Svizzera SA. Poiché è finanziato grazie ai proventi degli emolumenti riscossi dai GI, la Confederazione non dovrà farsi carico di ulteriori spese di personale e costi materiali. Si dovranno per contro mettere a disposizione le risorse necessarie per i compiti supplementari quali l'incasso e il registro dell'infrastruttura.

1.3.2 Gestione di sistema

1.3.2.1 Situazione iniziale

Le gestioni di sistema promuovono l'efficienza, l'interoperabilità e l'innovazione orientata al cliente

Oltre che dall'innovazione, la funzionalità e l'economicità delle infrastrutture ferroviarie e delle imprese di trasporto pubblico sono determinate dagli standard. Poiché il sistema ferroviario svizzero è formato da una fitta rete di attori, il suo sviluppo non può essere diretto e controllato individualmente da singole imprese. Per garantire che l'intero sistema ferroviario si sviluppi in modo economico ed orientato al cliente, è necessario coordinare le singole iniziative che hanno un impatto sul sistema. In Svizzera questo coordinamento rappresenta una sfida particolare dato l'elevato numero di imprese che partecipano all'esercizio della rete a scartamento normale e delle diverse reti a scartamento ridotto. L'esigenza di adottare standard

¹⁴ Non ancora in vigore (1° gennaio 2016); l'atto normativo è pubblicato nella RU **2015 661** (in futuro RS **742.140**)

tecnici uniformi e di garantire l'interoperabilità (ad es. possibilità di impiegare veicoli su varie tratte o reti) richiede il coordinamento tra le imprese di trasporto pubblico. L'articolo 36 Lferr prevede pertanto la possibilità per un'impresa di assumere compiti preminenti di esercizio o sviluppo dell'infrastruttura.

Poche gestioni tecniche di sistema a fronte di regolamentazioni insufficienti

Accanto alle funzioni di gestione definite (ad es. per la corrente di trazione, il sistema ETCS e il controllo della marcia dei treni per le ferrovie a scartamento metrico e speciale [CTMS]), assunte dalle FFS e dalla Ferrovia retica SA (FR), esistono soluzioni settoriali che si sono consolidate nel tempo e che non poggiano su un mandato specifico. Di conseguenza, le regole di collaborazione risultano poco chiare e si registrano perdite di efficienza imputabili alla mancanza di cooperazione. La Lferr non precisa il termine di «compiti preminenti». Mancano inoltre criteri e requisiti chiari per la gestione di sistema. Finora l'affidamento del mandato, il finanziamento, il controlling nonché i diritti e obblighi di un gestore di sistema sono stati concordati caso per caso.

Va detto che l'articolo 36 Lferr si riferisce esclusivamente all'infrastruttura. Tuttavia le gestioni del sistema permettono guadagni di efficienza non solo in questo settore ma anche in quello dei trasporti, segnatamente in quello della vendita e delle tariffe, dove svolgono un'importante funzione di coordinamento. Manca però ancora una regolamentazione in materia.

1.3.2.2 Modifiche della normativa vigente

Nell'ambito dello studio il gruppo di esperti è giunto alla conclusione che sulla base delle economie di scala vi sono possibilità di aumentare l'efficienza, che potrebbero essere sfruttate rafforzando la cooperazione tra i gestori dell'infrastruttura. Le gestioni di sistema saranno affidate allo scopo di sfruttare questo potenziale. Per ridurre il rischio di discriminazioni, il presente progetto propone alcune modifiche della normativa vigente illustrate qui di seguito.

1.3.2.2.1 Quadro normativo complessivo

Il Consiglio federale intende creare un quadro normativo per poter definire e delegare le gestioni di sistema nel settore dell'infrastruttura e in quello dei trasporti pubblici. A tale scopo nella Lferr e nella LTV verrà inserito un nuovo articolo che avrà il medesimo tenore. Le funzioni di gestione che rientrano nel settore dei trasporti saranno rette dalla LTV, quelle che rientrano nel settore dell'infrastruttura dalla Lferr. Gli ambiti che riguardano nella stessa misura i due settori saranno tendenzialmente attribuiti al settore dell'infrastruttura.

La gestione di sistema può essere delegata se l'UFT ritiene che ci sia un potenziale di aumento dell'efficienza, se l'interoperabilità risulta migliorata o se devono essere sviluppate soluzioni uniformi per l'utenza dei trasporti pubblici. In tutti gli altri casi continueranno ad essere ammesse soluzioni su base volontaria nel settore corrispondente.

1.3.2.2.2 Disciplinamento mediante contratto e controlling

Finora le gestioni di sistema sono state ordinate e indennizzate dall'UFT nel quadro delle convenzioni di prestazione concluse con i GI. Tuttavia, questa procedura non è trasparente né estendibile al settore dei trasporti o a quello dei trasporti pubblici.

In futuro queste funzioni verranno disciplinate contrattualmente e commissionate dall'UFT. A seconda del settore considerato, il ruolo di gestore potrà essere assunto da un GI, un'ITF, un'altra impresa di trasporto concessionaria o un'altra organizzazione o azienda che disponga delle necessarie competenze tecniche.

Anche se questi incarichi non sono retti dalla legislazione federale in materia di acquisti pubblici, non ne risultano svantaggi: da un lato l'UFT non può – come d'altronde finora – conferire arbitrariamente questo tipo di incarichi (ad essere determinante sarà ancora il tipo di offerente o azienda che potrà entrare in linea di conto quale mandatario); dall'altro non è esclusa la possibilità di avviare una procedura mediante invito o di indire una gara pubblica. Questa possibilità è ipotizzabile in presenza di vari offerenti equivalenti.

Il contratto di gestione di sistema disciplina l'incarico concreto, il compenso, il controlling, il coinvolgimento delle imprese interessate, i diritti connessi a sistemi e applicazioni informatici, la verifica dell'adempimento dei compiti e la governance dei dati. Per garantire la massima trasparenza i contratti sono pubblicati dall'UFT.

Per il controlling dei contratti verrà istituito un organo di direzione («management board») per ogni gestione di sistema, formato da rappresentanti delle imprese interessate. Organi di questo tipo esistono già oggi. La composizione dell'organo di direzione sarà stabilita nel contratto e definita caso per caso. Le decisioni verranno adottate secondo il principio di maggioranza per evitare che un progetto venga bloccato da una delle parti. Se ritenuto opportuno, un solo organo potrà occuparsi di varie gestioni di sistema. Inoltre, i compiti dell'organo di direzione potranno essere affidati a un organo già operativo. L'organo di direzione adotterà decisioni determinanti previa consultazione dei rappresentanti del settore e della committenza. I contratti di gestione di sistema garantiranno la partecipazione delle imprese direttamente interessate. Se necessario, il gestore di sistema disciplinerà per iscritto, d'intesa con tutte le imprese coinvolte, i compiti, le modalità di partecipazione e la ripartizione dei costi. Le imprese sono sì obbligate a partecipare, ma in contropartita vengono informate regolarmente e in forma adeguata sugli sviluppi. Il gestore di sistema deve garantire di svolgere il compito in modo non discriminatorio.

1.3.2.2.3 Controlling e autorità di ricorso

Il committente è tenuto a verificare e a controllare il rispetto delle disposizioni contrattuali.

La commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF, in futuro: RailCom) fungerà da autorità di ricorso per le controversie tra il gestore di sistema e le imprese partecipanti (cfr. 1.3.4.2.2).

1.3.2.2.4 Finanziamento

L'ampliamento della base normativa permette di separare il finanziamento delle gestioni del sistema dal mandato infrastrutturale e di definirlo in modo trasparente. I contratti previsti sono uno strumento per esporre in modo trasparente le spese.

Le gestioni di sistema che concernono il settore infrastrutturale sono rette dalla Lferr e le prestazioni sono finanziate attraverso il FIF, creato nell'ambito del progetto FAIF. Per le funzioni di gestione rette dalla LTV è necessario completare l'articolo 28 della legge, in modo da permettere alla Confederazione di indennizzare le prestazioni. Inoltre, la Confederazione deve poter fornire una garanzia per il capitale preso a prestito da terzi o concedere un mutuo (art. 31 LTV; cfr. i commenti sulle singole disposizioni al n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Se, in via eccezionale, un compito di sistema concerne entrambi i settori infrastruttura e trasporti, il finanziamento va ripartito adeguatamente.

1.3.2.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Le modifiche proposte permetteranno di colmare una lacuna normativa. Dato che le gestioni di sistema continueranno a caratterizzare il complesso panorama ferroviario svizzero, il coordinamento globale dei compiti di sistema riveste un'importanza crescente non solo per il settore infrastrutturale ma anche per l'intero sistema dei trasporti pubblici, compreso il comparto dei trasporti. La concretizzazione della base normativa esistente e la creazione di un disciplinamento analogo per il settore dei trasporti sono quindi legittime ed opportune.

L'attuale potenziale di discriminazione verrà ridotto grazie alla maggiore trasparenza in merito al conferimento dell'incarico, al finanziamento e al controlling. Parallelamente, gli organi di direzione offriranno alle imprese interessate maggiori possibilità di partecipazione.

Le modifiche ai processi e alle gestioni di sistema proposte nel presente progetto richiedono adeguamenti a livello amministrativo. Il principio di conferire incarichi non viene rimesso in discussione: le gestioni di sistema che hanno dato buone prove vanno mantenute sotto forma di contratti retti dalla nuova base legale. Poiché concretizzano e ampliano il campo d'applicazione della normativa, le modifiche gettano le basi per nuove gestioni di sistema.

1.3.2.4 Compatibilità tra compiti e finanze

L'adeguamento della base legale comporterà solo lievi modifiche dei processi. L'UFT sarà responsabile della stesura dei contratti di gestione di sistema, del controlling e della sorveglianza delle prestazioni fornite. Poiché le gestioni di sistema esistenti figurano già nelle convenzioni sulle prestazioni, i costi supplementari risulteranno contenuti. Anche per la CAF (in futuro: RailCom), che fungerà da autorità di ricorso per le controversie extracontrattuali, i costi aumenteranno solo

leggermente. Non è tuttavia possibile quantificare i costi supplementari in termini di risorse di personale e finanziarie.

1.3.3 Diritti di partecipazione in materia di infrastruttura ferroviaria

1.3.3.1 Situazione iniziale

Il rischio di discriminazioni va preso sul serio anche in assenza di discriminazioni comprovate

Dall'apertura delle reti ferroviarie alle ITF terze, l'accesso non discriminatorio è stato garantito principalmente attraverso l'assegnazione trasparente delle tracce. Viste la bassa intensità della concorrenza e la separazione contabile e organizzativa tra infrastruttura e trasporti, in questo settore non si riscontrano discriminazioni concrete e documentabili di singole imprese di trasporto. Il gruppo di esperti ritiene tuttavia che nell'attuale sistema ferroviario vi siano rischi potenziali di discriminazione soprattutto per quanto concerne lo sviluppo della rete, la pianificazione degli investimenti, le strategie tecnologiche, la valutazione dell'utilizzo della rete o dei rischi per la sua stabilità e i requisiti di sicurezza. Si può presumere che nelle imprese integrate il comparto dei trasporti abbia un vantaggio informativo rispetto ad altri operatori ferroviari e che con l'aumentare della concorrenza aumenti anche il potenziale di discriminazioni. L'abuso di una posizione dominante è tanto più probabile quanto maggiore è il numero di comparti aziendali sottoposti alla concorrenza.

Eliminare i potenziali di discriminazione

Per garantire una concorrenza equa vanno eliminati i potenziali di discriminazione. Non tutti i GI in Svizzera soddisfano i requisiti di indipendenza (giuridica, organizzativa e decisionale) stabiliti dall'UE.

L'accesso senza discriminazioni alla rete può essere garantito in vari modi. Oltre alla separazione contabile, divenuta ormai pratica consolidata, i GI possono dotarsi di un'organizzazione che garantisca loro l'indipendenza dalle ITF sul piano giuridico e decisionale. Le reti interoperabili a scartamento normale potrebbero essere raggruppate in un'unica società di gestione (ad es. «Rete Svizzera SA») o, in alternativa, le funzioni fondamentali del gestore potrebbero essere affidate a un SAT indipendente.

Nessun obbligo di separazione tra infrastruttura e trasporti

Attualmente in Svizzera un obbligo di separazione totale tra infrastruttura e trasporti non entra in linea di conto, in quanto costituirebbe un'ingerenza profonda in un sistema ferroviario consolidato e ben funzionante e non comporterebbe né un miglioramento sensibile del libero accesso alla rete né il rafforzamento della concorrenza. Nemmeno la trasformazione in holding delle imprese ferroviarie integrate che operano sulla rete interoperabile a scartamento normale o il raggruppamento della gestione della rete in un'unica società (Rete Svizzera SA) sono considerati misure necessarie tanto più che mancano i presupposti in tal senso. Attualmente le imprese ferroviarie devono scegliere la struttura organizzativa ottimale che permetta loro di adempiere le disposizioni di legge in materia di trasparenza e di assenza di discrimi-

nazioni. L'obiettivo di ridurre il rischio di discriminazione può essere raggiunto con misure meno incisive.

Maggiori diritti alle ITF in materia di pianificazione

Le ITF sono direttamente toccate da tutte le decisioni che concernono lo sviluppo dell'infrastruttura, ovvero quelle attinenti all'assegnazione delle tracce e in particolare agli investimenti. In questo ambito le ITF devono poter beneficiare di un migliore accesso alle informazioni dei GI. Nel quadro del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) le ITF possono partecipare allo sviluppo a lungo termine o ai programmi di potenziamento infrastrutturale all'interno di regioni di pianificazione. Il loro diritto di partecipazione dev'essere però garantito anche nella pianificazione dell'orario e degli investimenti a breve e a medio termine. Oggi vengono organizzati incontri di coordinamento con singole imprese ferroviarie solo su base volontaria. Per la negoziazione delle convenzioni sulle prestazioni si esige inoltre unicamente che i GI consultino le ITF interessate, senza controlli.

Pertanto, occorre sancire nella legge il diritto di informazione e di partecipazione per le ITF che hanno accesso alla rete. Concretamente questo diritto si applicherà all'elaborazione dell'orario e alle decisioni di investimento dei GI. La misura completa la creazione di un SAT indipendente (cfr. n. 1.3.1), rafforza l'autorità di regolamentazione (CAF, in futuro RailCom, cfr. n. 1.3.4) e precisa i diritti e gli obblighi dei gestori di sistema (cfr. n. 1.3.2). Le disposizioni proposte permetteranno alle ITF di formulare le loro esigenze e obbligheranno i GI ad operare in modo trasparente e a rafforzare il coordinamento con le ITF. Questa novità interessa anche i raccordati secondo l'articolo 2 della legge federale del 5 ottobre 1990¹⁵ sui binari di raccordo ferroviario, visto che l'utilizzo dei loro impianti dipende direttamente dalla rete ferroviaria di ordine superiore.

1.3.3.2 La normativa proposta

Il progetto prevede l'aggiunta nella Lferr del nuovo articolo 37a, che conferisce alle ITF e ai raccordati un diritto di informazione e di partecipazione in materia di pianificazione dell'infrastruttura a breve e medio termine.

Per garantire una maggiore partecipazione delle ITF si prevede di completare anche le disposizioni della LTV relative alla procedura di allestimento dell'orario.

Per assicurare la reciprocità, nella LTV dovrà figurare esplicitamente l'obbligo per i committenti e le imprese di trasporto di tener conto dell'infrastruttura esistente – oltre che della domanda – nella pianificazione dell'offerta. Questo permette di evitare che il diritto di partecipazione induca le ITF a formulare richieste unilaterali per soluzioni infrastrutturali costose.

I GI non sono tenuti a soddisfare tutte le richieste delle ITF: possono decidere liberamente, a condizione di rispettare il principio di non discriminazione e di motivare sufficientemente le loro decisioni.

¹⁵ RS 742.141.5

Se un'ITF o un raccordato ritengono di aver subito una discriminazione, potranno adire la CAF (in futuro RailCom) che fungerà da autorità di ricorso. La RailCom statuirà sulle questioni che riguardano la non discriminazione in caso di mancato accoglimento di richieste (cfr. n. 1.3.4.2.2) e sarà quindi responsabile unicamente dell'attuazione del processo di partecipazione. Se non concordano con il GI sulle richieste prese in considerazione, l'ITF o il raccordato possono rivolgersi all'UFT, che statuisce sulla controversia.

1.3.3.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La normativa sul progetto FAIF introduce un nuovo regime per la pianificazione a lungo termine dell'infrastruttura e delle offerte di trasporto. Nelle regioni di pianificazione devono poter partecipare al progetto tutte le parti coinvolte, comprese le ITF. Vi sono poi i due nuovi strumenti per la pianificazione delle tracce del traffico merci (programma di utilizzazione della rete a lungo termine e piani di utilizzazione della rete a medio termine), i cui processi prevedono anche la partecipazione delle imprese di trasporto. In questo modo, le ITF ottengono informazioni attendibili sulle capacità disponibili a lungo termine. Infine vanno menzionati i processi volti al mantenimento della qualità, in particolare per la conclusione delle convenzioni sulle prestazioni. Anche in questo caso le ITF partecipano al processo decisionale e possono segnalare con sufficiente anticipo gli investimenti che vorrebbero realizzare. La maggiore trasparenza e processi pianificatori chiari a medio e lungo termine riducono ulteriormente il rischio potenziale di discriminazione.

Poiché i piani di investimento che possono avere un impatto determinante per un'ITF o un raccordato sono aggiornati regolarmente, le ITF e i raccordati devono poter consultare le nuove versioni e se del caso trasmettere ai GI le loro richieste.

A medio e lungo termine i processi esistenti sono sufficienti per l'assegnazione delle tracce, compresi i due nuovi strumenti, PrUR e PUR, introdotti con il progetto FAIF. I PUR sono elaborati dai GI, mentre l'UFT, in veste di responsabile di processo, garantisce l'assenza di discriminazioni in sede di elaborazione (cfr. n. 1.3.1.2.4). Finora il diritto di informazione e di partecipazione delle ITF nella procedura a breve termine di allestimento dell'orario e di assegnazione delle tracce non era sancito dalla legge ed è per questo che si prevede di completare la LTV in questo senso.

1.3.3.4 Attuazione del diritto di informazione e di partecipazione

Ogni quattro anni le ITF vengono consultate nell'ambito dei lavori preparatori per la conclusione delle convenzioni sulle prestazioni. È possibile però che durante il periodo di validità di una convenzione vengano adottate decisioni che hanno un impatto importante per le ITF, come per esempio l'adeguamento del piano di investimento.

Si prevede quindi di creare una piattaforma elettronica nella quale verranno pubblicati i piani di investimento a medio termine dei GI. La piattaforma sarà integrata nel sito Internet del SAT (cfr. n. 1.3.1.2.5 e nuovo articolo 9q capoverso 2 Lferr) e sarà accessibile solo alle imprese ferroviarie titolari di una concessione per il trasporto di

viaggiatori o di un'autorizzazione d'accesso alla rete e ai raccordati. I diritti d'accesso alla piattaforma verranno attribuiti caso per caso e controllati periodicamente. Oltre al registro delle infrastrutture e alle condizioni di utilizzo della rete ferroviaria (Network Statement) le ITF potranno così consultare il piano di investimento a medio termine aggiornato, che fornisce indicazioni sugli investimenti e gli eventuali disinvestimenti per il quadriennio successivo o oltre. Grazie al diritto di informazione e di partecipazione potranno comunicare le loro richieste ai GI e aspettarsi che queste avranno un seguito.

Si procederà come segue:

- entro marzo di ogni anno il piano di investimenti aggiornato e approvato dalla direzione sarà reso accessibile pubblicato sul sito Internet del SAT;
- le ITF interessate e i raccordati avranno un mese di tempo per rivolgere ai GI le loro richieste;
- entro fine maggio i GI dovranno esaminare in modo circostanziato le richieste presentate e informare le ITF e i raccordati interessati;
- nel caso in cui le loro richieste non siano considerate, le ITF e i raccordati potranno presentare ricorso all'UFT entro fine giugno;
- l'UFT deve trattare i ricorsi entro tre mesi.

Il settore (ossia i GI e le ITF) definisce i requisiti minimi relativi al formato dei piani di investimento, in particolare il loro livello di dettaglio e la delimitazione geografica, dopo aver consultato l'UFT. Dal canto loro, i GI devono indicare, nel resoconto annuale previsto dalla convenzione sulle prestazioni, come coinvolgono le ITF e i raccordati e, a grandi linee, come decidono circa le richieste inoltrate. I GI devono inoltre motivare le decisioni che hanno un grosso impatto su un'ITF o un raccordato.

Il progetto introduce la partecipazione nella *procedura di allestimento dell'orario* e questo garantisce alle ITF la possibilità di partecipazione. L'UFT ne disciplina l'attuazione concreta in una direttiva.

Secondo il nuovo articolo 40^ater Lferr la CAF è l'autorità di ricorso nei due casi summenzionati, qualora un'ITF veda violato il proprio diritto di partecipazione o ritenga di aver subito una discriminazione (cfr. n. 1.3.4.2.2).

1.3.3.5 Compatibilità tra compiti e finanze

La pubblicazione dei piani di investimento e l'obbligo di consultare le ITF implicano compiti supplementari per i GI. La pubblicazione dei piani di investimento nel sito del SAT non comporta un aumento significativo dei costi.

1.3.4 Rafforzamento della Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF)

1.3.4.1 Situazione iniziale

Commissione d'arbitrato quale garante dell'assenza di discriminazioni

In virtù della Lferr i GI sono tenuti a garantire alle imprese l'accesso senza discriminazioni alla rete ferroviaria. Su richiesta di un gestore o di un'impresa ferroviaria, la CAF giudica le controversie riguardanti la garanzia dell'accesso alla rete. La commissione è un'unità organizzativa del DATEC creata con la Riforma delle ferrovie 1 per garantire una parte delle funzioni di regolamentazione nel sistema ferroviario svizzero (garanzia dell'accesso senza discriminazioni alla rete nel settore del traffico viaggiatori e merci). La seconda fase della Riforma delle ferrovie 2 ha autorizzato la CAF ad avviare inchieste d'ufficio se sussiste il sospetto che l'accesso alla rete sia ostacolato o che il principio di non discriminazione sia stato violato. La commissione monitora inoltre l'assegnazione delle tratte da parte di Traccia Svizzera SA. Queste modifiche sono in vigore dal 1° luglio 2013.

Ulteriore rafforzamento della CAF

Per poter garantire l'accesso senza discriminazioni alla rete ferroviaria e agli impianti per il trasporto di merci in un contesto di crescente concorrenza, alla CAF verranno attribuite nuove competenze e risorse. La revisione totale della LTM prevede di conferire alla CAF la competenza di decidere sulle controversie in materia di accesso non discriminatorio agli impianti per il trasporto di merci.

1.3.4.2 La normativa proposta

Sulla base delle analisi condotte il gruppo di esperti è giunto alla conclusione che alla CAF devono essere attribuite nuove competenze. Il progetto per la consultazione prevede pertanto di assegnare alla commissione compiti supplementari per garantire l'accesso alla rete senza discriminazione quale elemento fondamentale di concorrenza e apertura del mercato. Gli adeguamenti previsti si basano in ampia misura sull'analisi condotta dal gruppo di esperti¹⁶.

1.3.4.2.1 Attribuzione organizzativa e cambiamento di nome

L'attuale assetto della CAF quale autorità indipendente che sul piano organizzativo fa capo al DATEC ha dato buone prove e va quindi mantenuto.

In base alla prassi corrente adottata per le altre autorità di regolazione (ElCom, ComCom, PostCom) la CAF verrà ribattezzata RailCom.

Accanto alla RailCom, anche la Commissione della concorrenza (ComCo) svolge determinati compiti nel settore dei trasporti, tra cui figurano in particolare la lotta agli effetti nocivi riconducibili ai cartelli, la sorveglianza delle imprese che dominano il mercato, il controllo delle concentrazioni di imprese e la prevenzione delle limitazioni della concorrenza da parte dello Stato. Come nel caso del settore dell'elettricità, la regolamentazione sull'accesso alla rete secondo la Lferr è un ordinamento speciale che esclude l'applicazione della legge sui cartelli.

¹⁶ Allegato 4 «Rapporto ente regolatore»; l'allegato del rapporto finale del gruppo di esperti Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria può essere scaricato gratuitamente dal sito dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT): www.bav.admin.ch > Temi > Riforma delle ferrovie > Prossime fasi della riforma delle ferrovie.

1.3.4.2.2 Rafforzamento della RailCom attraverso l'attribuzione di nuovi compiti

Il progetto per la consultazione propone varie misure per rafforzare la RailCom: le attribuisce nuovi compiti, le garantisce un accesso agevolato ai dati e l'autorizza a pronunciare misure amministrative. Il rafforzamento dell'ente regolatorio deve prescindere dal modello istituzionale adottato dalle ferrovie.

I nuovi compiti e funzioni che la RailCom dovrà assumere sono:

- verificare l'osservanza del principio di non discriminazione nella pianificazione degli interventi di manutenzione e di rinnovo dell'infrastruttura;
- verificare l'osservanza del principio di non discriminazione nell'accesso agli impianti per il trasporto di merci;
- verificare la correttezza dei dati forniti dai GI al SAT relativi all'incasso del canone di utilizzazione;
- monitorare l'accesso al mercato ferroviario;
- garantire il coordinamento e lo scambio di informazioni con altre autorità di regolazione.

In determinati settori la RailCom sarà chiamata a sorvegliare le gestioni di sistema e la partecipazione delle ITF alle decisioni dei GI, in particolare:

a) Gestioni di sistema

I nuovi articoli 18a LTV e 37 Lferr prevedono la possibilità di affidare compiti di sistema a terzi. Spetta in primo luogo al committente verificare il rispetto delle disposizioni contrattuali. Se ciò non avviene o non è possibile, deve esserci la possibilità di far intervenire la RailCom, la cui competenza si limita tuttavia agli aspetti non contemplati dall'incarico propriamente detto (gestione del contratto tra il committente e le imprese incaricate; cfr. commenti sull'art. 37 Lferr).

b) Diritti di partecipazione delle ITF alle decisioni relative agli investimenti infrastrutturali

La Lferr prevede in vari articoli il diritto di partecipazione delle ITF (cfr. commenti sull'art. 37a Lferr) che si configura in modo diverso a seconda dei casi. In particolare, il progetto per la consultazione prevede l'inserimento del nuovo articolo 37a (cfr. n. 1.3.3.2).

Secondo l'articolo 48d capoverso 1 Lferr¹⁷, l'UFT coinvolge le imprese ferroviarie interessate nella pianificazione delle fasi di ampliamento dell'infrastruttura. A questo livello non c'è motivo di prevedere l'intervento della RailCom, in quanto le

¹⁷ Non ancora in vigore (1° gennaio 2016); l'atto normativo è pubblicato nella RU **2015** 651

fasi di pianificazione non sono impugnabili. Le ITF devono invece ottenere la possibilità di partecipare alla pianificazione a breve e medio termine degli investimenti dei GI (cfr. n. 1.3.3.3).

Se i GI violano i diritti di partecipazione delle ITF discriminandole di fatto, queste possono chiedere alla RailCom di intervenire. Alla commissione viene quindi conferita un'ulteriore competenza senza tangere la sovranità della Confederazione in materia di pianificazione.

c) Fornitura di dati

Per poter intervenire d'ufficio, la RailCom deve poter disporre dei dati degli operatori del mercato, in particolare di quelli delle ITF. Anche le autorità federali e cantonali sono obbligate a collaborare con la commissione secondo il nuovo articolo 40a^{quater} Lferr.

d) Misure amministrative

Un'autorità di regolazione deve poter pronunciare sanzioni incisive. Ed è proprio negli ambiti di diritto pubblico come quello in oggetto che le misure penali sono spesso inadatte a fungere da deterrente o a sanzionare comportamenti indesiderati. La RailCom deve quindi poter pronunciare, analogamente alla FINMA, misure amministrative di una certa portata. Il nuovo articolo 40a^{sexies} Lferr va inteso in questo senso.

1.3.4.2.3 Risorse necessarie

Attualmente la CAF è composta da cinque membri, da un presidente e da un vicepresidente, eletti dal Consiglio federale su proposta del DATEC. La commissione e la sua segreteria hanno sede a Berna. Il presidente elegge il capo della segreteria dopo aver consultato i membri della commissione. Nel 2014 l'organico è passato da 2 a 3,9 posti a tempo pieno. Il preventivo 2013 ammontava a 602 600 franchi a fronte di spese d'esercizio pari a 461 138 franchi. Pertanto, le spese d'esercizio e di personale della CAF sono state interamente coperte¹⁸. Le cifre per il 2014 non sono ancora state pubblicate.

La RailCom continuerà ad essere finanziata per lo più con le risorse di bilancio del DATEC e riscuoterà emolumenti per i compiti di sorveglianza e di controllo che svolge.

Le nuove esigenze che la CAF dovrà soddisfare richiederanno ulteriori qualifiche e un aumento dell'organico di uno o due unità a tempo pieno. In una prima fase il preventivo dovrà essere fissato prudenzialmente, ma potrà essere aumentato in misura più che proporzionale a seconda dell'evoluzione dell'intensità concorrenziale sulla rete ferroviaria.

18 Rapporto d'attività 2013 della Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF)

1.3.4.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

È possibile rafforzare la competitività della ferrovia aumentando concorrenza solo se questa non viene ostacolata. In particolare occorre eliminare le discriminazioni evidenti e quelle occulte. Come in qualsiasi mercato liberalizzato un'autorità forte deve verificare che tutti gli attori rispettino le regole. Chi subisce una discriminazione deve potersi rivolgere all'autorità, sia denunciando un comportamento anticoncorrenziale o discriminatorio, sia inoltrando un ricorso contro una decisione ritenuta lesiva dei propri diritti. L'autorità deve anche poter intervenire d'ufficio se sospetta una limitazione illecita del mercato o della concorrenza. La soluzione proposta è quella più funzionale allo scopo. Il ruolo della CAF è stato rafforzato in varie fasi, l'ultima volta in occasione della revisione totale della legge sul trasporto di merci¹⁹. Il progetto destinato alla consultazione conferisce alla RailCom le competenze necessarie per poter agire rapidamente ed efficacemente in caso di bisogno.

1.3.4.4 Compatibilità tra compiti e finanze

Il rafforzamento dell'autorità di regolazione (RailCom) comporterà un aumento dei costi, che verranno finanziati, come nel caso della CAF, dalla cassa generale della Confederazione. Per i dettagli si rimanda al capitolo 1.3.4.2.3.

1.3.5 Estensione dei diritti dei viaggiatori

1.3.5.1 Situazione iniziale

I trasporti pubblici in Svizzera vantano una storia di successo tanto da fungere da riferimento nel confronto internazionale. La domanda di traffico viaggiatori interno cresce da anni. Nel solo 2012 sono stati percorsi oltre 23 miliardi di viaggiatori-chilometri (pkm), di cui gran parte (19,3 mia. pkm ovvero l'83 per cento) coperti con la ferrovia. Di questi, due terzi riguardavano il traffico a lunga distanza. Nonostante quest'evoluzione, nell'attuale legislazione i viaggiatori rappresentano la parte più debole del contratto di trasporto. Per questo occorre rafforzare i loro diritti.

In diversi ambiti l'UE garantisce ai viaggiatori del trasporto ferroviario diritti più ampi rispetto alla Svizzera. La Svizzera ha quindi interesse a migliorare la situazione giuridica dei viaggiatori e garantire l'osservanza di standard internazionali. L'adeguamento del diritto svizzero a quello europeo permetterà di migliorare l'attrattiva del trasporto ferroviario sul piano nazionale e internazionale.

Negli ultimi anni il numero di autolinee internazionali che offrono collegamenti con una fermata in Svizzera è aumentato costantemente. Attualmente si contano oltre un centinaio di autolinee nel trasporto all'interno dell'UE e un'ottantina di autolinee nel trasporto con Stati terzi (incluso punto di imbarco o sbarco) che prevedono una fermata in Svizzera. Per rafforzare i diritti dei viaggiatori e garantire una concorrenza equa ed efficace tra la ferrovia e le autolinee internazionali occorre sancire ulteriori diritti applicabili simultaneamente al trasporto ferroviario e al trasporto internazionale mediante autobus.

¹⁹ FF 2014 3253, nello specifico 3349

Normativa dell'UE

Dal 2011 l'UE si è dotata di un corredo di diritti dei viaggiatori comune a tutti i modi di trasporto (ferrovia, strada, aviazione e navigazione). Le prescrizioni mirano a porre gli utenti al centro della politica dei trasporti, come d'altronde previsto dal Libro bianco sui trasporti del 2011 della Commissione europea²⁰.

Nel Regolamento (CE) n. 1371/2007²¹ l'UE stabilisce diritti minimi per le persone a mobilità ridotta come pure esigenze minime per la copertura assicurativa delle imprese, i risarcimenti e l'assistenza in caso di interruzione del servizio di trasporto. I diritti dei viaggiatori nel trasporto ferroviario poggiano in ampia misura sulla COTIF e sulla sua Appendice A (CIV).

Nell'UE il mercato del trasporto di viaggiatori effettuato con autobus è liberalizzato. Diversamente dal trasporto ferroviario, non vi sono accordi internazionali che disciplinano i diritti dei viaggiatori nel trasporto internazionale e che possono essere applicati in molti Paesi. Per aumentare l'attrattiva dei servizi di trasporto a lunga percorrenza effettuati con autobus e uniformare le condizioni di concorrenza l'UE ha adottato il Regolamento (UE) n. 181/2011²² relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus. Il regolamento è analogo a quello relativo ai diritti e agli obblighi dei viaggiatori nel trasporto ferroviario.

Diritti dei viaggiatori nel trasporto ferroviario in Svizzera

La Svizzera ha ratificato la COTIF e l'Appendice A «Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV)», che regolano determinati aspetti della responsabilità nel traffico ferroviario internazionale. La LTV e l'OTV contemplano disposizioni sul contratto di trasporto, sulla responsabilità delle ITF, sul risarcimento in caso di coincidenze perse o di soppressione di treni. Secondo il diritto svizzero, queste disposizioni valgono non solo per la ferrovia ma anche per tutti gli altri modi di trasporto.

In Svizzera i diritti delle persone con disabilità sono retti dalla LDis, dall'ODis, dall'OTDis e dall'ordinanza del DATEC del 22 maggio 2006²³ concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis). Nel settore del trasporto ferroviario questi diritti sono già più estesi di quelli sanciti dall'UE.

Diritti dei viaggiatori nel trasporto internazionale con autobus in Svizzera

20 Libro Bianco – La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, 12 settembre 2001, COM(2001) 370 def.

21 Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14

22 Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, GU L 55 del 28.2.2011, pag. 1

23 RS 151.342

Il trasporto internazionale di viaggiatori con autobus soggetto ad autorizzazione (trasporto internazionale di persone con autobus) è retto dalla LTV, anche se varie prescrizioni sui diritti dei viaggiatori si applicano esclusivamente al traffico concessionario. In Svizzera vi sono poche prescrizioni che disciplinano i diritti dei viaggiatori nel trasporto internazionale con autobus. Sono quindi necessari interventi nell'interesse dei viaggiatori e tenuto conto del carattere internazionale dell'offerta di trasporto.

Per i privati, la LDis prevede unicamente il divieto di discriminazione ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 Cost., mentre impone agli enti pubblici e alle imprese concessionarie l'obbligo di fornire le prestazioni in modo conforme alle esigenze dei disabili. Poiché il trasporto internazionale di persone con autobus è soggetto ad autorizzazione – e non a concessione – le disposizioni della LDis applicabili ai trasporti pubblici non trovano applicazione, ad eccezione dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. L'adeguamento del diritto svizzero alle prescrizioni del Regolamento (UE) n. 181/2011 permette di definire diritti minimi per le persone a mobilità limitata o con disabilità nei trasporti internazionali effettuati con autobus.

1.3.5.2 La normativa proposta

Campo d'applicazione

Le modifiche proposte concernono la LTV e si estendono a tutti i modi di trasporto. Le disposizioni applicabili esclusivamente alle imprese ferroviarie sono formulate in modo da specificare questa limitazione. In linea di massima, le nuove disposizioni valgono per tutti i tipi di trasporto: internazionale, nazionale, regionale e locale. Laddove sono auspicabili eccezioni, il progetto prevede una delega della competenza al Consiglio federale.

Responsabilità delle imprese ferroviarie nei confronti dei viaggiatori e dei loro bagagli: pagamento anticipato

La responsabilità delle imprese in caso di incidente è disciplinata dall'articolo 51 LTV, che per le ITF rinvia alla Lferr mentre per i veicoli stradali alla LCStr. In caso di ferimento o decesso di un passeggero le ITF saranno tenute a versare un anticipo per coprire le necessità economiche immediate. In caso di decesso occorrerà innanzitutto identificare la persona fisica che ha diritto al risarcimento. In seguito, l'impresa dovrà effettuare il pagamento anticipato entro quindici giorni. L'anticipo non costituisce riconoscimento di responsabilità; se ne può chiedere la restituzione se il danno è dovuto a negligenza o errore del passeggero o se il beneficiario non avrebbe avuto diritto al risarcimento. Il Consiglio federale stabilisce mediante ordinanza l'importo minimo del pagamento anticipato che l'ITF deve versare.

Ritardi, coincidenze perse, soppressioni di treni e cancellazioni

Attualmente l'impresa concessionaria risponde del danno unicamente quando, a causa dell'inosservanza dell'orario, il viaggiatore perde l'ultima coincidenza prevista dall'orario. Con la modifica proposta il Consiglio federale potrà imporre

all'impresa di offrire anche ai viaggiatori che perdono un'altra coincidenza il viaggio di ritorno gratuito o la continuazione del viaggio lungo un altro percorso senza spese supplementari. La modifica prevede che, nel caso di ritardi superiori a 60 minuti, le imprese di trasporto concessionarie debbano offrire al passeggero la possibilità di scegliere tra tornare al punto di partenza o continuare il viaggio lungo un altro percorso senza spese supplementari, indipendentemente dal fatto che abbia o no perso una coincidenza. Un ritardo maggiore può infatti rendere inutile la continuazione del viaggio secondo il programma di viaggio originario.

In caso di ritardo superiore a 60 minuti o di perdita della coincidenza, l'impresa concessionaria dovrà prestare assistenza ai viaggiatori in funzione dei bisogni. Il Consiglio federale stabilisce i dettagli dell'assistenza e può escludere dal campo di applicazione di questa prescrizione il trasporto urbano, suburbano e regionale, una possibilità di cui si avvarrà inizialmente.

In futuro le imprese concessionarie saranno inoltre tenute a risarcire, su richiesta, i viaggiatori in caso di ritardo superiore a 60 minuti, a condizione che il prezzo del biglietto non sia già stato rimborsato. Spetta al Consiglio federale stabilire l'importo del risarcimento. Secondo il progetto per la consultazione, che sottolinea il carattere peculiare del trasporto ferroviario viaggiatori regionale e locale, il trasporto regionale e locale dev'essere esentato dall'obbligo di risarcimento dovuto a ritardo. Le deroghe all'obbligo di risarcimento si basano su vari criteri: mancanza di personale di accompagnamento, carico di lavoro eccezionale dell'impresa, entità dell'importo e possibilità di non rimborsare i piccoli importi. La deroga è possibile anche per titolari di abbonamenti, che sono numerosi proprio nel trasporto regionale e locale, a causa della complessità delle procedure di rimborso.

Il Consiglio federale verificherà a posteriori l'opportunità di esentare il trasporto regionale e locale dall'obbligo di risarcimento sulla base delle esperienze maturate dalle imprese che vi soggiacciono.

Alcune imprese applicano su base volontaria un sistema di buoni e risarciscono tutti i viaggiatori di un treno indipendentemente dai chilometri percorsi e dal prezzo del biglietto, distinguendo unicamente tra prima e seconda classe. Con il nuovo disciplinamento i viaggiatori interessati potranno chiedere un risarcimento in base al prezzo del biglietto. A seconda dell'importo, il risarcimento potrà essere molto superiore a quello previsto dall'attuale sistema.

Le norme vigenti in materia di ritardi, coincidenze perse e soppressione di treni si applicano solo alle imprese di trasporto concessionarie, quindi non al trasporto internazionale effettuato con autobus. Il Consiglio federale stabilisce nel dettaglio i diritti dei viaggiatori in caso di cancellazione o ritardo nel trasporto internazionale mediante autobus nella pertinente ordinanza (cfr. n. 1.3.5.4).

Biciclette

Attualmente il trasporto di biciclette non è disciplinato né dall'articolo 23 (bagaglio a mano) né dalla sezione 5 (trasporto di bagagli) della LTV. Il nuovo articolo mira a incoraggiare le imprese che rientrano nel campo d'applicazione della LTV a creare i presupposti per consentire il trasporto di biciclette.

Obbligo di informazione, reclami e sanzioni

Né la LTV né l'OTV contemplano disposizioni dettagliate sull'obbligo delle imprese di trasporto di informare i viaggiatori. L'articolo 52 OTV prevede esigenze minime per il trasporto internazionale di viaggiatori soggetto ad autorizzazione. L'obbligo di informazione in caso di ritardi e soppressioni dev'essere sancito dalla legge quale regola di base e contemplare l'obbligo di informare i viaggiatori circa i loro diritti affinché possano farli valere.

Oggi le imprese di trasporto non sono tenute ad avere un ufficio reclami. La nuova disposizione prevede che tutte le imprese debbano dotarsi di un punto di contatto al quale i viaggiatori possono rivolgersi per presentare un reclamo in caso di violazione dei loro diritti. I viaggiatori devono rivolgersi all'ufficio reclami prima di adire l'organismo di esecuzione competente. In molti casi, infatti, il contatto con l'impresa può portare a un accordo. Inoltre, quando si rivolge all'organismo di esecuzione il passeggero non ha qualità di parte alla procedura ma solo di denunciante.

Secondo l'articolo 52 LTV il trasporto pubblico di viaggiatori sottostà alla vigilanza dell'UFT, che può abrogare le decisioni e le istruzioni di organi o servizi delle imprese o impedirne l'applicazione se infrangono la legge. Il progetto per la consultazione prevede che l'UFT fungerà da organismo di esecuzione dei diritti dei viaggiatori e ne sorveglierà l'attuazione. Gli Stati membri dell'UE hanno già istituito organismi nazionali competenti. Nell'aviazione vigono disposizioni europee analoghe. Per la Svizzera la funzione di organismo di esecuzione compete all'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) sulla base dell'articolo 3 capoverso 2 LNA.

L'UFT deve poter pronunciare sanzioni contro le violazioni ai diritti dei viaggiatori. Queste sanzioni, pronunciate contro le imprese di trasporto, devono essere efficaci, proporzionate e avere un effetto deterrente. Secondo l'articolo 57 capoverso 1 lettera a LTV è punito con la multa chiunque, intenzionalmente o per negligenza, contravviene a una decisione fondata sulla LTV o su una disposizione d'esecuzione e notificatagli con la comminatoria della pena prevista dal medesimo articolo. Per poter procedere penalmente contro un'impresa di trasporto in virtù dell'articolo summenzionato, deve essere stata emessa una decisione per violazione dei diritti che menzioni la sanzione e commini una sanzione in caso di ulteriori violazioni della legge. La decisione è a sua volta impugnabile. Dopo che questa è cresciuta in giudicato, in caso di ulteriori violazioni, può essere avviato un procedimento penale.

1.3.5.3 Motivazione della normativa proposta e valutazione delle opzioni

La normativa proposta mira a rafforzare i diritti dei viaggiatori nel trasporto soggetto a concessione e autorizzazione retto dalla LTV. Sono state valutate modifiche della LTV, della Lferr, della LDis come pure vari adeguamenti a livello di ordinanza. L'adeguamento della LTV e dell'omonima ordinanza si è rivelato lo strumento più adeguato a tal fine.

Le opzioni esaminate sono la restrizione generale dei diritti dei viaggiatori al traffico ferroviario, l'unificazione delle prescrizioni nel settore del trasporto ferroviario e con autobus e l'introduzione di deroghe per il trasporto regionale.

Poiché secondo il Messaggio concernente la Riforma delle ferrovie 2 le condizioni quadro legislative devono essere parificate per tutte le imprese²⁴, la LTV deve applicare alle imprese di trasporto un trattamento per quanto possibile paritario. Dato che il traffico concessionario e il trasporto internazionale con autobus presentano caratteristiche diverse, occorre prevedere deroghe a livello di ordinanza per tener conto dei bisogni dei viaggiatori.

Per quanto concerne le disposizioni relative al rimborso e all'assistenza dei viaggiatori, il Consiglio federale deve poter definire eccezioni per il trasporto locale e regionale. La possibilità di limitare l'applicazione al trasporto a lunga distanza facilita l'attuazione: vista la mancanza di accompagnamento per i viaggiatori, nel traffico urbano, suburbano e regionale le prestazioni richieste possono essere fornite solo con costi elevati. La maggior parte dei Paesi dell'UE prevede una deroga al Regolamento (CE) 1371/2007 per determinati tipi di trasporto. Nel 61 per cento dei trasporti a lunga distanza interni si applicano deroghe temporanee, nell'83 per cento dei trasporti regionali e locali deroghe illimitate.

1.3.5.4 Attuazione dei diritti dei viaggiatori a livello di ordinanza

L'attuazione delle modifiche legislative proposte in materia di diritti dei viaggiatori deve ispirarsi ai regolamenti (CE) n. 1371/2007 e (UE) n. 181/2011.

L'articolo 8 capoverso 2 LTV autorizza il Consiglio federale a emanare disposizioni derogatorie per conseguire un'uniformità legislativa nel traffico internazionale viaggiatori. Visto il carattere esclusivamente internazionale, il traffico internazionale con autobus è retto da questa disposizione. L'accento è posto sui bisogni concreti dei passeggeri in caso di incidente, sui diritti dei disabili e delle persone con mobilità ridotta, sulla continuazione del viaggio o sul reinstradamento su percorsi alternativi nonché sul rimborso del biglietto e l'assistenza ai viaggiatori in caso di cancellazione o di ritardo alla partenza.

Il Consiglio federale provvederà ad adeguare l'OTV e a metterla in vigore in concomitanza con la modifica della LTV.

1.3.5.5 Compatibilità tra compiti e finanze

Per le imprese di trasporto e l'UFT l'attuazione dei diritti dei viaggiatori comporterà compiti supplementari. In base alle prescrizioni sul trasporto di persone con mobilità ridotta o con disabilità, le autolinee internazionali saranno tenute ad adeguare le prestazioni offerte, con un aumento contenuto dei costi e un carico lavorativo supplementare.

1.3.6 Altri adeguamenti legislativi

Oltre al rafforzamento dei diritti dei viaggiatori, il presente progetto prevede singoli adeguamenti legislativi. L'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria prevede di migliorare e adeguare i seguenti articoli di legge:

²⁴ FF 2005 2183, 2195 n. 1.1.1.2, 2234 n. 1.2.5

Ambito	Misure	Articolo di legge
Campo d'applicazione LDis	Estensione del campo d'applicazione alle infrastrutture rette dalla LIFT	Art. 3 LDis
Oggetto e campo d'applicazione della Lferr	Ampliamento del campo d'applicazione	Art. 1 cpv. 2 Lferr
Ritiro e revoca, requisiti	Uniformazione dei contenuti e della terminologia tra i vettori (nella Lferr in vigore si parla solo di revoca)	Art. 8, 8b, 8f, 18y Lferr Art. 17a LIFT Art. 9 cpv. 3 LTV
Tassa di vigilanza	Riscossione di tasse di vigilanza presso le ITF, i proprietari di binari di raccordo, le imprese di trasporto a fune, le imprese concessionarie di autolinee e le imprese di navigazione concessionarie	Art. 13 Lferr Art. 17a legge sui binari di raccordo Art. 23a LIFT Art. 52a LTV Art. 57 LNI
Informazione al pubblico	Informazione sistematica al pubblico e limitazione della validità della LTras	Art. 14 Lferr Art. 24d LIFT Art. 15a, 15b LNI
Modifica di un impianto ferroviario	Adeguamento della competenza dell'UFT	Art. 18 cpv. 1 ^{bis} Lferr
Determinazione degli allineamenti	Precisione dei piani	Art. 18q cpv. 2 Lferr
Progetti di costruzione nei nodi di scambio	Disciplinamento della ripartizione dei costi tra gli enti pubblici interessati e le imprese di trasporto	Art. 35a Lferr Art. 40 cpv. 1 lett. a Lferr
Riduzione dell'indennità	Completamento dei motivi che giustificano una riduzione dell'indennità	Art. 52 Lferr Art. 33a LTV
Impiego dell'utile	Possibilità di costituire riserve a destinazione vincolata con gli utili generati dalle infrastrutture	Art. 67 Lferr

Accertamento dell'idoneità	Svincolo dei medici dal segreto professionale	Art. 82a Lferr
Finanziamento degli impianti di trasporto a fune	Disciplina del finanziamento dei costi infrastrutturali	Art. 16 LIFT Art. 18a, titolo e lett. b
Autorizzazione d'esercizio per impianti a fune e impianti accessori	Autorizzazione da parte dell'UFT per impianti a fune e impianti accessori che necessitano di un'autorizzazione cantonale	Art. 3 cpv. 2 ^{bis} – 2 ^{quater} LIFT
Impresa ferroviaria	Adeguamento del rinvio alla Lferr	Art. 2 cpv. 3 LFFS
Mutui rimborsabili condizionalmente	Adeguamento all'art. 51b cpv. 3 Lferr introdotto dal progetto FAIF	Art. 31 cpv. 4 LTV

Qui di seguito sono presentate le principali modifiche.

1.3.6.1 Tassa di vigilanza

Se finora la Confederazione si è assunta quasi tutti i costi legati alla sorveglianza delle attività delle imprese di trasporto, in futuro queste ultime saranno chiamate a contribuire maggiormente al finanziamento. Questo significa che i Cantoni dovranno partecipare ai costi legati alla sorveglianza della sicurezza per l'offerta di trasporto che hanno ordinato. In particolare, gli operatori del traffico a lunga distanza, le imprese di trasporto merci e gli utenti dei binari di raccordo (mittenti) dovranno farsi interamente carico della tassa di vigilanza. Nei casi in cui non vi è un trasporto regolare o professionale, l'UFT può rinunciare, su richiesta, alla riscossione della tassa.

Varianti scartate

Variante 1: tassa solo per poche imprese di trasporto molto redditizie

Anziché applicare la tassa a tutte le imprese di trasporto sottoposte a sorveglianza, è ipotizzabile riscuoterla solo per le imprese che realizzano un fatturato elevato e che non beneficiano di indennità.

Questa variante è stata scartata perché il fatto di applicare la tassa unicamente alle imprese che non beneficiano di indennità pubbliche costituirebbe una disparità di trattamento ingiustificata.

Variante 2: tassa di privativa anziché tassa di vigilanza

Il finanziamento dei costi della vigilanza attraverso una tassa di privativa è stato scartato in quanto quest'ultima dovrebbe essere calcolata in funzione dei vantaggi che lo Stato concede con il rilascio della concessione. I vantaggi finanziari derivanti dalla concessione possono variare considerevolmente. Pertanto, questo strumento non garantisce la ripartizione uniforme dei costi di vigilanza.

Variante 3: emolumenti a copertura dell'integralità dei costi

Non è corretto ripartire l'integralità dei costi dell'attività di vigilanza tra le imprese di trasporto che nel corso dell'anno sono state sottoposte a controlli d'esercizio e audit da parte dell'UFT. Gran parte dell'attività non è infatti riconducibile direttamente a un comportamento errato delle imprese. I costi della vigilanza dovrebbero essere sostenuti dall'intero settore e non solo dalle imprese presso le quali l'UFT ha effettuato controlli.

Variante 4: mantenere lo status quo

Mantenere lo status quo significa che i costi per la vigilanza dell'UFT sono sostenuti in buona parte dalla Confederazione e, di rimando, dai contribuenti. Questo comporta un sovvenzionamento indiretto di imprese che non avrebbero bisogno di aiuti finanziari.

Variante 5: aumentare il grado di copertura dei costi in vista del rilascio delle autorizzazioni

Non sarebbe giusto obbligare le imprese a partecipare ai costi della vigilanza solo nel momento in cui necessitano di un'autorizzazione per la costruzione di impianti o per l'esercizio di veicoli.

1.3.6.2 Informazione del pubblico

Se, da un lato, l'obbligo dell'autorità di vigilanza di informare il pubblico dev'essere sancito dalla legge, dall'altro occorre limitare il campo d'applicazione della LTras laddove l'accesso del pubblico a informazioni rilevanti per la sicurezza può ripercuotersi negativamente sulla sicurezza dei trasporti pubblici.

1.3.6.3 Finanziamento degli investimenti nel settore dei trasporti a fune

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2016, della nuova normativa che concretizza il progetto FAIF verrà a mancare la base legale per la concessione – da parte della Confederazione e dei Cantoni – di contributi agli investimenti a favore di impianti a fune per il trasporto regionale di persone con funzione di collegamento in virtù dell'articolo 56 Lferr.

In futuro gli investimenti a favore di impianti a fune con funzione di collegamento quali le ferrovie a cremagliera verranno finanziati attraverso il FIF, mentre quelli degli impianti turistici continueranno a non essere cofinanziati dalla Confederazione.

Poiché per gli impianti a fune non è possibile distinguere chiaramente tra infrastruttura e trasporti, va versato un contributo fisso a fondo perso pari al 50 per cento dell'investimento totale. In contropartita verrà stralciata la partecipazione dei Cantoni agli investimenti infrastrutturali degli impianti a fune. Gli investimenti residui devono essere finanziati con risorse proprie, capitali di terzi o contributi dei Cantoni, dei Comuni o di terzi.

Sulla base delle esperienze maturate negli scorsi anni, si prevedono investimenti annui complessivi pari in media a 40 milioni di franchi, di cui circa la metà attinta dal FIF. I contributi di finanziamento dovranno avere carattere di contributi a fondo perso.

Se non si potrà attingere al FIF, le imprese di trasporto a fune dovranno finanziare autonomamente gli investimenti, generalmente con prestiti remunerati. Gli interessi e i costi andrebbero coperti dal preventivo TRV. Inoltre, verrebbe nuovamente eliminata la parità di trattamento – peraltro sensata – tra impianti a fune e ferrovie a cremagliera.

1.3.6.4 Regole di finanziamento per i progetti di costruzione nelle stazioni di interscambio

In ragione dell'attrattiva dei trasporti pubblici, dell'aumento della frequenza di viaggiatori e del numero crescente di stazioni utilizzate congiuntamente da varie imprese di trasporto, si impone una precisazione delle regole di collaborazione. La normativa proposta stabilisce criteri concreti per il finanziamento della pianificazione e per la costruzione. Per la ripartizione dei costi sono stati definiti principi chiari (principio di territorialità, circostanze particolari ecc.), anche se il dialogo tra i diretti interessati resta prioritario. La consuetudine di concludere convenzioni viene trasformata in obbligo. La responsabilità del finanziamento, inclusa la distinzione rispetto al FIF, è così disciplinata in modo chiaro sin dall'inizio.

1.4 Varianti esaminate e scartate

Nel rapporto finale pubblicato il 2 maggio 2013²⁵ il GE-OIF è giunto alla conclusione che è necessario intervenire in vari settori e ha elaborato diverse possibilità e soluzioni per l'organizzazione futura dell'infrastruttura ferroviaria, i cui vantaggi e svantaggi sono stati analizzati dal Consiglio federale.

Gli esperti hanno esaminato e descritto diverse varianti per rafforzare il SAT e hanno sintetizzato i risultati in un rapporto che è stato pubblicato come appendice 5 del rapporto finale. Sostanzialmente il presente progetto segue le raccomandazioni formulate tenuto conto dell'ampia convergenza sui compiti e sull'assetto del SAT quale istituto autonomo della Confederazione.

25 Il rapporto finale del gruppo di esperti per l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria può essere consultato gratuitamente sul sito dell'Ufficio federale dei trasporti: www.bav.admin.ch > Temi > Riforma delle ferrovie > Prossime fasi della riforma delle ferrovie.

Il gruppo di esperti si è inoltre espresso in merito alla gestione di sistema, raccomandando all'UFT di designare tutte le gestioni di sistema e le funzioni di integrazione rilevanti e correlate all'infrastruttura, di disciplinarle, di definire i processi e di conferire i relativi incarichi. Nel presente progetto si è rinunciato a disciplinare le funzioni di integrazione.

Nel quadro dell'analisi della CAF (in futuro RailCom) in qualità di autorità di regolazione, il GE-OIF ha inoltre evidenziato alcune varianti, riassunte in un rapporto pubblicato come appendice 4 del rapporto finale. Il modello proposto in questa sede si è rivelato funzionale. Sostanzialmente, sono state seguite le raccomandazioni del gruppo di esperti, visto il consenso in merito al rafforzamento del ruolo e ai compiti della RailCom.

Dalla sfera di competenza della RailCom vanno esclusi diversi compiti di controllo: la commissione non deve verificare le condizioni di utilizzo della rete (Network Statements) o le convenzioni quadro («Framework Agreements») prima del loro rilascio o della loro conclusione. Con un controllo formale o anche solo informale la RailCom esprimerebbe il suo consenso in merito agli strumenti e non avrebbe la dovuta indipendenza per giudicarne l'applicazione non discriminatoria in veste di autorità giudiziaria.

Il gruppo di esperti ha affrontato anche la questione della struttura aziendale e della separazione tra infrastruttura e trasporti rilevando che la separazione verticale cela una serie di rischi. Secondo gli esperti, la gestione integrata dei due comparti presenta vantaggi per il sistema ferroviario svizzero, molto interconnesso e utilizzato. Pertanto, ritengono che l'adozione di un modello di holding sia una buona soluzione per mantenere la base del sistema ferroviario svizzero composto da imprese con gestione integrata e che il passaggio di FFS e BLS a una struttura di holding rappresenti un importante passo strategico in vista dell'evoluzione futura. Il Consiglio federale è del parere che l'obiettivo di ridurre i rischi potenziali di discriminazione possa essere raggiunto con misure meno incisive e propone il rafforzamento del diritto di partecipazione delle ITF anziché un modello di holding.

Per rafforzare i diritti dei viaggiatori nel trasporto ferroviario sono state esaminate diverse varianti, in particolare per quanto riguarda la deroga per il traffico locale e regionale. Le limitazioni dei diritti dei viaggiatori nel traffico nazionale e internazionale a lunga distanza sono considerate opportune laddove la mancanza di un accompagnamento dei viaggiatori avrebbe ostacolato l'attuazione.

Il progetto per la consultazione si basa in ampia misura sulle conclusioni e i risultati del gruppo di esperti. Le varianti, accuratamente analizzate e vagliate, sono illustrate in dettaglio e motivate nel rapporto finale. Vista l'eshaustività del rapporto finale, in questa sede non sono state esaminate ulteriori varianti.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.5.1 Elementi chiave per l'eurocompatibilità

Perché la Svizzera dovrebbe introdurre un diritto equivalente a quello europeo

Per la sua situazione geografica e la sua infrastruttura, la Svizzera è un importante elemento della rete ferroviaria europea. Per poter attuare la politica nazionale dei trasporti, bisogna intrattenere una stretta collaborazione con i Paesi europei vicini

oltre che disporre di una rete ferroviaria di alta qualità. In veste di importante Paese di transito per il traffico viaggiatori e merci internazionale, la Svizzera collabora attivamente alla definizione della rete ferroviaria europea.

È quindi nel suo interesse che le condizioni quadro normative siano in ampia misura compatibili con quelle dell'UE e garantiscano l'interoperabilità. Il presente progetto mira ad assicurare l'accesso senza discriminazioni alla rete, un'esigenza formulata dall'UE.

Equivalenza con il diritto europeo

Secondo l'articolo 52 paragrafo 6 dell'Accordo sui trasporti terrestri, la Svizzera applica il principio dell'equivalenza tra gli ordinamenti giuridici, ossia adotta le disposizioni di diritto interno sulla base dell'evoluzione del diritto unionale. In virtù di una decisione del Comitato misto Svizzera-UE istituito a tenore dell'articolo 51 ATT, le disposizioni equivalenti figurano nell'allegato 1 dell'Accordo.

1.5.2 Primo pacchetto ferroviario dell'UE e «Recast»

La direttiva 2012/34/UE²⁶, detta anche «Recast», è una rifusione delle tre direttive 91/440/CEE²⁷, 95/18/CE²⁸ e 2001/14/CE²⁹, ossia del primo pacchetto ferroviario europeo³⁰ che modifica anch'esso queste direttive.

Assegnazione delle tracce

La normativa europea determinante è la direttiva 2012/32/UE che non figura ancora nell'allegato all'ATT. All'articolo 38 prevede che la capacità di infrastruttura è assegnata dal gestore dell'infrastruttura. L'articolo 7 paragrafo 2 precisa che se il gestore dell'infrastruttura non è indipendente da un'impresa ferroviaria sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, la funzione di assegnazione delle tracce è svolta, rispettivamente, da un organismo incaricato della riscossione dei canoni e da un organismo incaricato dell'assegnazione della capacità indipendenti dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale.

26 Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32

27 Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25

28 Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 18 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, GU L 143 del 27.6.1995, pag. 70

29 Direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001 relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29

30 Il primo pacchetto ferroviario, pubblicato nel marzo 2001 nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, comprende le direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE.

Secondo la direttiva 2012/34/UE le decisioni relative all'assegnazione delle tracce ferroviarie – incluse la definizione e la valutazione della disponibilità e dell'assegnazione delle singole tracce ferroviarie come pure la riscossione dei canoni per l'utilizzazione dell'infrastruttura – devono essere adottate da un organismo indipendente. Per adempiere i requisiti di indipendenza dell'UE, il SAT dovrà essere trasformato in servizio indipendente, e sarà incaricato altresì di riscuotere i canoni delle tracce orarie.

Il diritto dell'UE esige inoltre che le decisioni sui prezzi delle tracce siano adottate da un organismo indipendente. Il Consiglio federale ha già stabilito i principi per la determinazione dei prezzi delle tracce nell'ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria in base ai quali l'UFT definisce i prezzi per la rete ferroviaria nazionale. L'esigenza dell'UE è quindi già soddisfatta.

Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria

L'attuale quadro normativo europeo ammette le ITF integrate. La direttiva 2012/32/UE non prescrive alle ITF europee un determinato modello di governo d'impresa, ma sancisce l'indipendenza dei GI per le funzioni fondamentali come pure per la fissazione dei prezzi e l'attribuzione delle tracce. Le imprese devono tenere un conto di profitti e perdite e un bilancio separati delle attività di trasporto e di gestione dell'infrastruttura ferroviaria. I finanziamenti pubblici concessi a uno di questi due settori di attività non possono essere trasferito all'altro.

Con la Riforma delle ferrovie 1 la Svizzera ha sancito la separazione contabile e organizzativa del settore dei trasporti da quello dell'infrastruttura. L'istituzione di un servizio di assegnazione delle tracce indipendente e il rafforzamento della commissione di arbitrato permettono di adeguare il diritto svizzero a quello europeo. Nell'ambito della proposta per un quarto pacchetto ferroviario³¹ sono previsti obblighi di indipendenza più rigorosi («muraglie cinesi») per le ITF integrate. I GI dovrebbero essere indipendenti dalle ITF sotto il profilo sia organizzativo che decisionale (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Organismo di regolamentazione

Secondo la normativa UE ogni Stato membro deve istituire un unico organismo nazionale di regolamentazione per il settore ferroviario. La direttiva 2012/34/UE prevede di rafforzare il ruolo e l'indipendenza di quest'organismo. Per garantire un accesso senza discriminazioni ai servizi di trasporto ferroviario e alla loro fornitura, è necessario rafforzare l'indipendenza e le competenze degli organismi nazionali di regolamentazione (ad es. possibilità di comminare sanzioni o di ordinare controlli) come pure la collaborazione tra tali organismi per le questioni transnazionali.

La direttiva sottolinea ulteriormente l'importanza dell'indipendenza dell'organismo di regolamentazione. Oltre agli attuali compiti, l'organismo fungerà da garante della concorrenza: verificherà l'assenza di discriminazioni nella concessione dell'accesso alla rete, nell'imposizione dei canoni di utilizzo ecc. e sarà autorizzato a pronunciare sanzioni (ad es. multe). Potrà inoltre richiedere ai GI e agli utenti della rete tutti i

31 Il quarto pacchetto ferroviario, pubblicato il 30 gennaio 2013 nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, comprende le comunicazioni COM (2013) 26, COM (2013) 27/2, COM (2013) 28/2, COM (2013) 29/2, COM (2013) 30 e COM (2013) 31 che contengono proposte di modifiche di direttive e regolamenti.

documenti e le informazioni utili per le verifiche. In veste di autorità di regolamentazione non dovrà più sottostare al controllo di un'altra autorità amministrativa, ma collaborerà più intensamente con le autorità nazionali responsabili della sicurezza e dell'approvazione. Per conoscere l'opinione degli utenti della rete in merito al mercato ferroviario si procederà a consultazioni regolari. Inoltre, le decisioni dell'organismo di regolamentazione verranno pubblicate. Il rafforzamento della commissione di arbitrato nel settore ferroviario proposta dal Consiglio federale è in linea con questi obiettivi.

1.5.3 Secondo e terzo pacchetto ferroviario e diritti dei viaggiatori nei trasporti internazionali effettuati con autobus

Le disposizioni sull'interoperabilità e la sicurezza contenute nel secondo pacchetto ferroviario adottato dall'UE nel 2004 sono state integrate in ampia misura nell'ordinamento svizzero con la seconda fase della Riforma delle ferrovie 2.

Con il secondo pacchetto ferroviario è stata istituita l'Agenzia ferroviaria europea (AFE; cfr. Regolamento (CE) n. 881/2004³²). Il 25 maggio 2015 il Consiglio federale ha approvato il mandato negoziale in vista dell'adesione della Svizzera all'AFE. Aderendo all'Agenzia, la Svizzera potrebbe far valere i suoi interessi nei processi legislativi volti a regolamentare il sistema ferroviario europeo. Inoltre, l'adesione permetterebbe di semplificare l'omologazione del materiale rotabile prodotto in Svizzera abbassandone i costi.

Il terzo pacchetto ferroviario deciso nel 2007 comprende tra l'altro il regolamento (CE) n. 1371/2007 del 23 ottobre 2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei viaggiatori nel trasporto ferroviario. Il regolamento (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 contiene disposizioni analoghe applicabili al trasporto di viaggiatori effettuato con autobus. L'introduzione di diritti dei viaggiatori estesi proposta in questa sede permetterà di adeguare le disposizioni svizzere a quelle europee, agevolando il trasporto transfrontaliero di viaggiatori su strada e su rotaia e uniformandone le regole. Per i tratti su territorio estero le imprese di trasporto sono già oggi tenute a rispettare determinate prescrizioni internazionali in virtù della COTIF/CIV e dei regolamenti dell'UE. Le disposizioni del regolamento n. 181/2011, che si applicano sia ai servizi di linea che ai servizi di trasporto occasionali, non vengono considerate nell'ambito del processo di ravvicinamento della legislazione svizzera a quella europea. A permettere la limitazione del recepimento delle prescrizioni europee a quelle applicabili al trasporto internazionale è il campo d'applicazione dell'ATT. Secondo l'articolo 2 capoverso 1 ATT, l'accordo si applica ai trasporti bilaterali su strada di merci e viaggiatori fra le parti contraenti, al transito attraverso il loro territorio [...] e alle operazioni di trasporto su strada di merci e viaggiatori a carattere triangolare e al gran cabotaggio per la Svizzera.

32 Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia), GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1.

Infine, il secondo e il terzo pacchetto ferroviario prevedono disposizioni sull'apertura del mercato ferroviario. Mentre la direttiva 2004/51/CE³³ (che rientra nel secondo pacchetto) prevede la liberalizzazione completa del trasporto ferroviario (incluso il cabotaggio), la direttiva 2007/58/CE³⁴ (terzo pacchetto) permette alle ITF estere di offrire servizi di trasporto ferroviario transfrontalieri (incluso il cabotaggio) purché l'offerta sia finalizzata principalmente al trasporto internazionale. Anche la direttiva 2012/34/UE contiene disposizioni sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario transfrontaliero di viaggiatori. Il recepimento delle due direttive summenzionate (2004/51/CE e 2007/58/CE) non è oggetto del presente progetto. Finora la Svizzera non si è pronunciata su un'apertura estesa del mercato dei trasporti ferroviari.

Le disposizioni della direttiva 2007/59/CE³⁵ relativa alla certificazione dei macchinisti, che rientra nel terzo pacchetto ferroviario, sono già state recepite nel diritto svizzero.

1.5.4 Eurocompatibilità

Le proposte formulate in questa sede in materia di organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria vanno nella stessa direzione delle prescrizioni in vigore nell'UE. Il progetto per la consultazione è in linea con le disposizioni del primo pacchetto ferroviario e della direttiva 2012/34/UE, ad eccezione di quelle sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario transfrontaliero di viaggiatori. Nell'UE i diritti dei viaggiatori sono ampiamente tutelati dai due regolamenti summenzionati. Con l'estensione dei diritti prevista dal presente progetto i viaggiatori in Svizzera godranno di diritti analoghi.

Gli adeguamenti previsti sono la base per il recepimento integrale dei primi tre pacchetti ferroviari e della direttiva «Recast». Il progetto per la consultazione darà attuazione alle disposizioni contenute nel primo pacchetto e riassunte nella direttiva 2012/34/UE. Questo permetterà il futuro adeguamento dell'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria. Una volta adottati gli adeguamenti normativi previsti, nell'allegato 1 dell'Accordo sui trasporti terrestri si potrebbero recepire i seguenti regolamenti europei:

- Regolamento (CE) n. 1371/2007;
- Regolamento (UE) n. 181/2011.

33 Direttiva 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164

34 Direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 44

35 Direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità, GU L 315 del 3.12.2007, pag. 51

1.6 Interventi parlamentari

Il presente progetto adempie le richieste formulate dal seguente intervento parlamentare:

2008 P 08.3763 Panorama ferroviario svizzero. Consolidamento da parte delle FFS (N 17.11.08, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazione del Consiglio nazionale)

Il Consiglio federale propone di stralciare l'intervento parlamentare summenzionato, in quanto adempiuto.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Legge sui disabili

Art. 3 Campo d'applicazione

Secondo l'articolo 9 capoverso 4 LIFT, la LDis è applicabile alla costruzione di impianti a fune soggetti a concessione federale.

La medesima si applica, in virtù dell'articolo 3 lettera b numero 3 LDis, alle infrastrutture e ai veicoli accessibili al pubblico che sottostanno alla LTV, ad eccezione delle sciovie, seggiovie e cabinovie con meno di nove posti per elemento di trasporto.

Le due disposizioni sono in contraddizione in quanto le seggiovie e le cabinovie con meno di nove posti per elemento di trasporto necessitano di una concessione se trasportano più di otto persone per direzione di marcia.

Visti il senso e lo scopo della LDis, vanno esclusi dal campo d'applicazione solo gli impianti a fune che per le loro caratteristiche non si prestano al trasporto di persone disabili, tra cui le cabinovie, le sciovie e le seggiovie che hanno cabine troppo piccole per trasportare una sedia a rotelle. Anche le cabine delle funicolari possono essere troppo piccole. Ad essere determinanti sono quindi le dimensioni delle singole cabine e non la capacità per direzione di marcia.

La modifica proposta precisa che la LDis è applicabile a tutti gli impianti di trasporto a fune, tranne che alle sciovie e agli impianti a fune con meno di nove posti per elemento di trasporto.

Pertanto, la LDis si applica anche agli impianti a fune con autorizzazione cantonale nella misura in cui spetti al Cantone rilasciare le autorizzazioni per gli impianti a fune con più di otto posti per elemento di trasporto.

Il rinvio alla LIFT è necessario nonostante vi sia già un rinvio alla LTV, visto che quest'ultima disciplina anche il servizio di trasporto con autobus.

2.2 Legge sulle ferrovie

Art. 1 cpv. 2

Nel campo d'applicazione della Lferr rientrano anche gli impianti che non sono adibiti direttamente al trasporto di persone o merci, ma che sono necessari per effettuare tale trasporto, ad esempio le aree aziendali o gli impianti per la manutenzione del materiale rotabile.

Il criterio dell'apertura al traffico in regime di accesso alla rete è la conseguenza giuridica del fatto che si tratta di un'infrastruttura ferroviaria soggetta a concessione e pertanto questo criterio non è adatto per delimitare il campo d'applicazione della Lferr.

Art. 8 Ritiro, revoca ed estinzione della concessione

Il progetto per la consultazione uniformizza l'impiego dei termini «ritiro» e «revoca». In virtù dell'articolo 9 capoversi 3–5 LTV, in cui la distinzione tra i due concetti è già stata operata, il ritiro è la conseguenza giuridica di un'infrazione e non dà diritto a indennizzo. La revoca, invece, subentra in ragione di interessi pubblici importanti anche se il titolare della concessione ha agito conformemente alla legge. In questo caso la revoca comporta l'obbligo di indennizzo.

Al contempo l'articolo precisa che il ritiro è ammesso anche quando il titolare non soddisfa più le condizioni per il rilascio della concessione.

Art. 8b Ritiro dell'autorizzazione di sicurezza

L'adeguamento mira ad armonizzare la terminologia (cfr. commento all'art. 8): l'articolo disciplina il ritiro dell'autorizzazione di sicurezza anziché la revoca.

Art. 8f Ritiro dell'autorizzazione di accesso alla rete e del certificato di sicurezza

L'adeguamento mira ad armonizzare la terminologia (cfr. commento all'art. 8): l'articolo disciplina il ritiro dell'autorizzazione di accesso alla rete e del certificato di sicurezza anziché la revoca.

Art. 9b Prezzo di traccia

I contenuti dell'articolo vigente, che reca il titolo «diritto alla remunerazione», vengono mantenuti; sono però apportati vari adeguamenti di tipo linguistico. La nuova rubrica «prezzo di traccia» indica che l'articolo disciplina in generale il canone che i GI possono riscuotere dalle ITF per l'utilizzo delle loro tratte.

Art. 9c Organizzazione

Attualmente l'assegnazione delle tracce compete a Traccia Svizzera SA su incarico dei GI. Con il progetto posto in consultazione, al SAT è conferito un mandato legale diretto. Il nuovo SAT farà parte dell'Amministrazione federale decentralizzata alla stregua dell'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale o di Swissmedic, sarà autonomo a livello organizzativo e gestionale e potrà acquisire diritti o contrarre obbligazioni (ad es. acquistare diritti di proprietà o assumere obbligazioni contrattuali nei confronti di terzi). Il SAT terrà una contabilità propria che confluirà nel consuntivo consolidato della Confederazione (cfr. art. 55 cpv. 1 lett. c LFC). Questo

garantisce uno sguardo d'insieme possibilmente completo della situazione patrimoniale e finanziaria come pure dei ricavi della Confederazione.

Secondo il capoverso 1 dell'articolo il SAT non opera a scopo di lucro, a differenza di altre aziende parastatali. La sua sede (Berna) è stabilita direttamente nella legge, come prevede ad esempio la legge del 22 giugno 2007³⁶ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA).

Un altro aspetto fondamentale è l'indipendenza del consiglio di amministrazione del SAT per il quale la legge fissa requisiti minimi (cpv. 2; cfr. n. 1.3.1.2.1).

Il SAT è gestito in base ai principi di economia aziendale. Questo garantisce che le risorse vengano utilizzate con parsimonia e che il rapporto tra costi e benefici sia equilibrato (cpv. 3). Per coprire le spese può riscuotere emolumenti (cfr. art. 9k cpv. 1 lett. a).

Art. 9d **Compiti e competenze**

L'attuale mandato di diritto privato conferito al SAT è sostituito da un mandato legale. La legge precisa i compiti e le competenze del servizio in quanto strumento volto a rafforzare la concorrenza nel settore del trasporto ferroviario. I due aspetti centrali sono l'accesso alla rete senza discriminazioni e l'utilizzazione ottimale delle limitate capacità ferroviarie (cpv. 1).

Il capoverso 2 menziona i compiti fondamentali, tra cui in primis l'allestimento in piena indipendenza dell'orario tenuto conto delle esigenze legittime di tutti i tipi di trasporto (a lunga distanza, regionale e merci, lett. b).

Per svolgere i propri compiti il SAT deve avere determinati diritti nei confronti delle ITF. Il capoverso 3 crea la base normativa per attuarli. Inoltre, per adempiere il proprio mandato il SAT deve poter consultare tutti i documenti rilevanti e chiedere informazioni presso i committenti di tracce o presso i GI. A differenza della Rail-Com (cfr. art. 40a^{quater} cpv. 2 Lferr), non è necessaria una prescrizione che imponga ai servizi amministrativi della Confederazione e dei Cantoni di fornire documenti al SAT al di là dei normali obblighi di collaborazione.

Il SAT deve rimanere un'unità organizzativa possibilmente snella ed efficiente. Poiché però l'allestimento dell'orario è un processo iterativo che richiede tempo, il SAT deve poterlo delegare a terzi, segnatamente ai GI. La legge prevede espressamente una disposizione in tal senso (cpv. 4). Questo modello di mandato è in linea con le prescrizioni dell'UE sull'allestimento dell'orario.

Il Consiglio federale disciplina l'affidamento dei compiti al SAT in un'ordinanza (cfr. commenti sull'art. 9r). Ovviamente, a entrare in linea di conto per tali compiti è soprattutto la Divisione Infrastruttura delle FFS, principalmente per l'allestimento dell'orario. Il SAT rimane tuttavia e in ogni caso responsabile dei compiti affidati a terzi. Come per ogni mandato, quello conferito a terzi può essere disdetto in ogni momento conformemente alla disposizione pertinente del CO (art. 404), che ha carattere cogente. In questa sede è quindi superfluo disciplinare le possibilità di disdetta e precisare chi subentrerebbe in caso di disdetta del rapporto con il committente. L'essenziale è che vi sia la possibilità, sulla base del principio della proporzionalità sancito dall'articolo 5 capoverso 2 Cost., di prevedere misure più lievi della

disdetta. Il SAT può quindi intervenire qualora i mandati che ha conferito non venissero adempiuti secondo quanto previsto dalla legge.

Art. 9f Consiglio di amministrazione

Il consiglio di amministrazione è responsabile della gestione strategica del SAT, mentre la gestione corrente compete alla direzione. Il numero di membri – da un minimo di cinque a un massimo di sette – garantisce lo svolgimento efficace dei compiti. In sede di nomina dei membri occorre provvedere affinché al suo interno il consiglio vanti un ventaglio di esperienze e conoscenze acquisite sufficientemente ampio (cpv. 1).

Il capoverso 2 elenca i compiti del consiglio di amministrazione. La definizione degli obiettivi strategici del SAT riveste un'importanza particolare. A tal fine, il consiglio deve orientarsi agli obiettivi della legge secondo l'articolo 9f capoverso 2 lettera a. Gli obiettivi strategici devono essere approvati dal Consiglio federale al quale va presentato un rapporto sul raggiungimento degli obiettivi.

I capoversi 3 e 4 descrivono le competenze del Consiglio federale in materia di nomina e revoca dei membri del consiglio di amministrazione del SAT. L'indennità versata ai membri è stabilita dal Consiglio federale (cpv. 5) in applicazione dell'articolo 6a capoversi 1–5 LPers e dell'ordinanza del 19 dicembre 2003³⁷ sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (ordinanza sulla retribuzione dei quadri). Per definire le condizioni di impiego vengono considerati in particolare i rischi imprenditoriali, le dimensioni dell'azienda, la retribuzione e le altre condizioni contrattuali in uso nel settore interessato e nella Confederazione.

I membri del consiglio di amministrazione devono essere indipendenti da interessi economici. Non possono ricoprire una carica federale o cantonale che potrebbe pregiudicare la loro indipendenza. In particolare, non possono essere membri di un organo o dipendenti di un'ITF o di un GI ai sensi dell'articolo 2 Lferr. Non è ad esempio indipendente una persona che opera come consulente per un'ITF sulla base di un mandato (cpv. 6). L'indipendenza dev'essere garantita costantemente (cpv. 7).

Art. 9g Direzione

La direzione è l'organo operativo responsabile della gestione del SAT. È posta sotto la guida di un direttore o una direttrice e svolge tutti i compiti che per legge non spettano al consiglio di amministrazione. Alla direzione compete in particolare adottare le decisioni necessarie all'attività del SAT. Inoltre, la direzione è tenuta a preparare le basi decisionali per il consiglio di amministrazione e a rendergli conto regolarmente o qualora si verificano eventi particolari.

Art. 9h Ufficio di revisione

I conti, compreso il conto economico e il bilancio, sono verificati da un ufficio di revisione nominato dal Consiglio federale. A differenza del settore finanziario, la revisione non comporta potenziali conflitti d'interesse con imprese private di revisione. È quindi possibile avvalersi di un ufficio privato. L'ufficio di revisione alle-

³⁷ RS 172.220.12

stisce un rapporto per il consiglio di amministrazione e per il Consiglio federale e ha competenze estese. Al Consiglio federale deve presentare un rapporto di revisione attendibile e completo e non solo una sintesi, come generalmente è il caso per gli azionisti di una società anonima (SA) prima dell'assemblea generale. Contrariamente alle SA, nel caso degli istituti di diritto pubblico vengono sottoposti a revisione non solo i conti annuali ma anche una parte della relazione annuale (in merito alla relazione annuale cfr. art. 961c CO). L'organo di revisione deve verificare la relazione annuale in base ai seguenti tre punti e presentare rapporto in merito: eventuali contraddizioni rispetto ai conti annuali, attuazione di una gestione dei rischi adeguata, eventuali contraddizioni nell'ambito dei rapporti sul personale. La legge conferisce all'ufficio di revisione un compito supplementare (cfr. la possibilità analoga per le società anonime: art. 627 n. 13 CO).

Art. 9i Rapporti d'impiego

Il personale è assunto secondo il diritto pubblico ed è sottoposto alla LPers.

Art. 9j Cassa pensioni

La previdenza professionale del personale è retta dalla legislazione sulla Cassa pensioni della Confederazione. Il personale dell'attuale SAT è già assicurato presso PUBLICA.

Art. 9k Finanziamento

In linea di principio il SAT è finanziato da emolumenti corrisposti dai GI (cpv. 1 lett. a). Nella misura in cui ciò comporta per i GI un aumento dei costi scoperti, questi sono compensati attraverso la convenzione sulle prestazioni secondo l'articolo 51 Lferr. Questo corrisponde essenzialmente all'attuale soluzione (cfr. n. 1.3.1.2.6). La novità, giustificata per un istituto della Confederazione, è il fatto che il Consiglio federale disciplini gli emolumenti a livello di ordinanza (cfr. commenti sull'art. 9r).

Inoltre, il SAT riceve indennità per le prestazioni che fornisce nell'interesse dell'intero sistema e che non possono essere fatturate ai GI sotto forma di emolumenti (cpv. 1 lett. b). Le indennità da attribuire al settore dell'infrastruttura sono finanziate con prelievi dal FIF (cfr. anche art. 2 cpv. 2 lett. b n. 1 e art. 4 cpv. 1 lett. d LFIF).

Le disposizioni dei capoversi 2 e 3 permettono di garantire la necessaria trasparenza e conferiscono agli emolumenti e alle indennità (inclusi i relativi importi) una base giuridica sufficiente.

Art. 9l Riserve

L'ammontare degli emolumenti dev'essere fissato in modo tale che le entrate coprano le spese correnti e che sia possibile costituire riserve adeguate. Le riserve servono esclusivamente a coprire le conseguenze di eventi imprevisti.

Art. 9m Tesoreria

Il SAT è associato alla tesoreria centrale della Confederazione per la gestione delle sue liquidità. L'AFF può accordargli prestiti e anticipi nell'ambito della tesoreria e

assicura la costante liquidità del SAT (art. 60 cpv. 1 LFC). I prestiti sono versati su un conto corrente del SAT presso la Confederazione. Il SAT paga interessi di mercato sui prestiti ma, in contropartita, può investire il denaro eccedente presso la Confederazione a tassi di mercato. A tal fine il SAT concluderà una convenzione con l'AFF.

Art. 9n Responsabilità

La responsabilità del SAT, dei suoi organi e del suo personale è retta dalla legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (LResp). Nel caso in cui il SAT affidi determinati compiti a terzi (art. 9d cpv. 4), la responsabilità è altresì retta dalla LResp (art. 1 cpv. 1 lett. f).

Art. 9o Imposte

Il SAT è esente da qualsiasi imposta diretta federale, cantonale o comunale. Le risorse di cui dispongono le autorità che operano nell'interesse pubblico non devono infatti risultare decurtate dalla riscossione di imposte. Il SAT è tuttavia assoggettato alle tasse e alle imposte indirette (imposta sul valore aggiunto, imposta preventiva e tasse di bollo). Poiché generalmente esercita attività sovrane, gli emolumenti e le tasse di vigilanza che riscuote sono esenti dall'imposta sul valore aggiunto.

Art. 9p Vigilanza amministrativa

Il Consiglio federale esercita la vigilanza amministrativa sull'intera attività del SAT. La precisazione è importante in quanto il SAT dev'essere indipendente per quanto attiene agli aspetti tecnici anche rispetto a eventuali istruzioni del Consiglio federale. La competenza di vigilanza è retta dall'articolo 8 capoverso 4 della legge federale del 21 marzo 1997³⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e non è così completa come per l'Amministrazione federale centrale. Si limita alle competenze attribuite per legge al Consiglio federale, come la nomina del consiglio di amministrazione (cfr. n. 1.3.1.2.1), l'approvazione del regolamento del personale e la fissazione delle tasse e delle indennità della Confederazione. Con l'approvazione del rapporto di attività, il Consiglio federale decide anche in merito al discarico del consiglio di amministrazione.

Nella pratica la vigilanza incombe al dipartimento che ha il più stretto legame con il settore in questione, nello specifico il DATEC. Questo sottopone al Consiglio federale le proposte che riguardano il SAT.

Art 9q Registro dell'infrastruttura

Secondo il diritto vigente (art. 15f Oferr) l'UFT tiene un registro contenente le informazioni necessarie per l'uso dell'infrastruttura e conforme alle specifiche riportate nella pertinente decisione di esecuzione dell'UE (registro dell'infrastruttura³⁹). La disposizione poggia sull'articolo 23 Lferr (trattamento dei dati).

³⁸ **RS 172.010**

³⁹ Attualmente: decisione di esecuzione 2014/880/UE della Commissione del 26 novembre 2014 concernente le specifiche comuni del registro dell'infrastruttura ferroviaria e che approva la decisione di esecuzione 2011/633/UE

Il progetto per la consultazione crea una nuova base giuridica per il registro dell'infrastruttura. Il capoverso 1 disciplina la competenza per la tenuta del registro, che spetterà al SAT.

Per poter fornire in ogni momento alle ITF e a terzi interessati informazioni sugli investimenti previsti a breve e medio termine, il SAT pubblicherà sul sito anche i piani di investimento aggiornati dei GI (cpv 2).

L'obbligo di collaborazione dei GI, indispensabile, è disciplinato al capoverso 3. I GI sono tenuti a inserire nel registro dell'infrastruttura le indicazioni necessarie per l'accesso alla rete.

Poiché la gestione del registro implica una componente tecnica considerevole con un elevato grado di dettaglio non è giustificato prevedere un disciplinamento esaustivo nella legge. Nemmeno un'ordinanza del Consiglio federale o del Dipartimento sarebbe la soluzione giusta. Al SAT va quindi conferita la competenza di emanare direttive (cpv. 4).

Art. 9r Disposizioni d'esecuzione

Al Consiglio federale è attribuita la competenza di disciplinare nel dettaglio i compiti e le competenze del SAT mediante ordinanza. Nell'OARF o in un'altra ordinanza dovrà quindi stabilire o precisare che il SAT:

- emana e pubblica le disposizioni per l'ordinazione delle tracce;
- conduce la procedura di coordinamento in caso di conflitti nell'ordinazione delle tracce;
- riceve le ordinazioni e assegna le tracce;
- rilascia le dichiarazioni di saturazione per le tratte ed effettua analisi della capacità;
- è l'interlocutore privilegiato per le questioni legate all'ordinazione e all'assegnazione delle tracce per tutti gli utenti della rete e per i terzi;
- va coinvolto per tempo nella pianificazione dei cantieri e degli intervalli di cantiere dei GI e ha il compito di accompagnare la pianificazione;
- è responsabile dell'elaborazione e della pubblicazione dei cataloghi nazionali delle tracce e mette a disposizione degli organi per la realizzazione di corridoi merci le tracce riservate al traffico merci transfrontaliero.

Il Consiglio federale stabilisce anche le tratte di competenza del SAT (cpv. 3). Conformemente alle raccomandazioni del GE-OIF, può limitare la competenza del SAT alle reti ferroviarie a scartamento normale oppure, se necessario, escludere dalla sua sfera di competenza singole tratte a scartamento normale, ad esempio tratte di GI esteri in territorio svizzero oppure tratte di funicolari.

Art. 9s Procedura e tutela giurisdizionale

Il SAT svolge un compito della Confederazione. Essendo un istituto della Confederazione, il suo operato è sottoposto al diritto pubblico, nello specifico alla PA. I provvedimenti che adotta nel singolo caso hanno valore di decisioni, impugnabili

secondo l'articolo 40^a^{ter} capoverso 2 Lferr dinanzi alla RailCom. Pertanto il capoverso 1 dichiara applicabili le leggi federali pertinenti.

Agli eventuali ricorsi va tolto, per legge, l'effetto sospensivo. Occorre infatti evitare che singoli ricorsi ostacolino ad esempio il processo di allestimento dell'orario (cpv. 2).

Il diritto del SAT di interporre ricorso qualora una decisione o una sentenza lo riguardi (cpv. 3) rende necessaria una disposizione di legge esplicita. In tal modo il SAT non deve chiedere ogni volta l'autorizzazione al Dipartimento competente. Alla RailCom si applica una disposizione simile (cfr. art. 40^a^{octies} cpv. 2).

Art. 13 Tassa di vigilanza

Attualmente l'UFT copre circa il 12 per cento delle spese, pari a 65 milioni di franchi (di cui 51 milioni a titolo di costi di personale e 14 milioni a titolo di spese materiali), con i ricavi di emolumenti e tasse (cifre del 2014). La sua gestione amministrativa viene quindi finanziata prevalentemente dalle casse dello Stato.

Mentre i costi per il rilascio delle decisioni di approvazione dei piani e delle autorizzazioni d'esercizio sono coperti per il 33 per cento dai ricavi degli emolumenti (dispendio orario annuale circa 97 500 h = ca. 16,7 milioni di franchi per costi di personale a fronte di entrate pari a 5,6 milioni di franchi), le altre attività dell'Ufficio federale sono finanziate quasi interamente dalle entrate fiscali.

Ad esempio, finora i costi della vigilanza sull'esercizio (dispendio orario annuale circa 24 000 h = circa 4 mio. fr.) non sono stati addebitati alle imprese interessate. Unica eccezione è la tassa di vigilanza riscossa dai GI, il cui ricavo si aggira annualmente attorno a 0,4 milioni di franchi.

I costi di personale che l'UFT dovrà assumersi per finanziare i trasporti pubblici sono coperti quasi interamente dalle entrate fiscali, alla stregua delle attività che svolge per il Consiglio federale, il Parlamento e la popolazione.

In virtù del principio di causalità sarebbe auspicabile addebitare ai destinatari, se possibile integralmente, il dispendio necessario per il rilascio di autorizzazioni sotto forma di emolumento.

Lo stesso discorso vale per le critiche formulate nell'ambito dell'attività di vigilanza. In questo caso, però, il margine di manovra è limitato poiché non è opportuno sanzionare ogni lieve critica con una decisione soggetta a emolumento. In particolare bisogna evitare che una contestazione possa essere impugnata unicamente perché non si vuole pagare l'emolumento. Per questo motivo oggi l'attività di vigilanza dell'Ufficio è finanziata per lo più dalle entrate fiscali.

Il fatto di coprire i costi dell'attività di vigilanza con una tassa presenta un vantaggio: il settore pubblico – e quindi i contribuenti – non dovranno più sopportare i costi di vigilanza sulle imprese di trasporto redditizie che non hanno diritto a indennità. Tra gli attori che dovranno coprire autonomamente la tassa di vigilanza vi sono gli operatori del traffico a lunga distanza, le imprese di trasporto merci e gli utenti dei binari di raccordo (mittenti).

Per le imprese di trasporto che hanno diritto a indennità l'introduzione della tassa di vigilanza implica che anche i committenti cantonali dovranno partecipare ai costi della vigilanza dell'offerta che ordinano.

Secondo il capoverso 2 lettera a, ad essere determinanti per l'importo della tassa sono i treni-chilometri percorsi e non quelli previsti.

In virtù del capoverso 3, un trasporto è considerato professionale se il compenso che viene riscosso è superiore al dispendio necessario a fornire la prestazione di trasporto. Pertanto, le corse con treni storici possono di norma essere esentate dalla tassa di vigilanza alla stregua dei trasporti irregolari effettuati a scopo professionale.

Disposizioni analoghe figurano anche nei nuovi articoli 21a LTM, 8a della legge del 29 marzo 1950⁴⁰ sulle imprese filoviarie, 52a LTV e 57 LNI.

Art. 14 Informazioni rilevanti per la sicurezza

Il capoverso 1 sancisce il principio in base al quale l'UFT informa il pubblico sulla sua attività di vigilanza. Anche se lo fa già, ad esempio con il rapporto annuale sulla sicurezza, finora tale obbligo era disciplinato solo a livello di ordinanza.

In applicazione dell'articolo 4 LTras, nel capoverso 2 viene delimitato il campo di applicazione del principio di trasparenza. Si tratta di garantire che l'UFT continui a ricevere dalle imprese sottoposte a vigilanza le informazioni rilevanti di cui ha bisogno per mantenere elevata la sicurezza nei trasporti pubblici.

Nel progetto di modifica della legge sull'aviazione civile anche l'UFAC propone di inserire il nuovo articolo 107c LNA per tutelare l'esercizio efficace dell'attività di vigilanza.

In qualità di autorità di vigilanza l'UFT ha un interesse fondamentale a disporre di un quadro possibilmente completo e obiettivo degli errori riscontrati e dei pericoli. Solo così può individuare i principali ed adottare le misure adeguate per contrastare i rischi. Non basta che un'impresa ferroviaria riconosca i propri errori e li elimini senza segnalarli all'autorità di vigilanza, in quanto ciò non permette ad altre imprese di infrastruttura e di trasporto di beneficiare delle esperienze altrui.

Occorre quindi provvedere affinché le imprese non vengano indotte a tenere per sé informazioni rilevanti per la sicurezza. Un'impresa rinuncerà a segnalare situazioni critiche se ciò incide negativamente sulla sua immagine dando al pubblico l'impressione che esista un pericolo elevato. Ciò è segnatamente il caso quando non vi è praticamente il rischio che la violazione dell'obbligo di notifica venga scoperta. Da solo, l'obbligo di notifica sancito dalla legge non garantisce quindi che l'UFT riceva tutte le informazioni rilevanti per la sicurezza.

Il campo d'applicazione della LTras va quindi limitato nella misura in cui ciò è necessario a garantire la maggiore sicurezza possibile nei trasporti pubblici.

È fondamentale che le imprese continuino a segnalare all'UFT tutte le informazioni rilevanti per la sicurezza e lo aiutino a identificare le lacune nell'ambito degli audit, dei controlli d'esercizio e delle ispezioni.

Pertanto, le imprese devono avere la garanzia che le loro notifiche all'autorità di vigilanza o la loro partecipazione all'identificazione di lacune da parte di quest'ultima non siano uno svantaggio e in particolare non comportino un danno a livello di immagine e reputazione.

Questa garanzia può essere fornita al meglio se le imprese sono certe che le notifiche sulle lacune di sicurezza non verranno rese pubbliche come avviene già per i rapporti relativi alle ispezioni, ai controlli d'esercizio e agli audit.

D'altro canto, l'accesso alle notifiche relative agli incidenti non va limitato in quanto sussiste un interesse preponderante del pubblico a disporre di queste informazioni.

Nemmeno l'accesso ai documenti ufficiali che non concernono né la sicurezza tecnica né quella d'esercizio va limitato, ad esempio quelli concernenti le indennità versate dagli enti pubblici.

La limitazione del campo d'applicazione della LTras non significa che l'UFT non possa pubblicare i documenti corrispondenti. In presenza di un interesse pubblico preponderante, l'UFT può pubblicare d'ufficio queste informazioni sulla base dell'articolo 19 capoverso 1^{bis} della legge federale del 19 giugno 1992⁴¹ sulla protezione dei dati.

Va aggiunto infine che la disposizione proposta è necessaria a prescindere dall'elenco delle eccezioni che figura nella LTras. Non si tratta infatti di una perturbazione dell'esecuzione appropriata di misure concrete di un'autorità (art. 7 cpv. 1 lett. b LTras). L'UFT infatti non può adottare (o definire concretamente) misure concrete fintanto che, in qualità di autorità di vigilanza, non dispone delle informazioni necessarie per pianificare e adottare misure in funzione dei rischi.

Se in futuro l'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 7 LTras dovesse essere esteso in modo da proteggere efficacemente l'esercizio dell'attività dell'autorità di vigilanza, le disposizioni come quella proposta non avrebbero più ragion d'essere. Fino ad allora è necessario prevedere una disposizione specifica.

Art. 18 cpv. 1^{bis}

Attualmente l'UFT non è l'autorità competente per le modifiche di impianti ferroviari che non sono destinati alla costruzione e all'esercizio di una ferrovia. È però necessario che abbia tale competenza qualora dopo la modifica l'impianto (o la costruzione) sia destinato prevalentemente alla costruzione e all'esercizio di una ferrovia. La competenza non dipende dal fatto che la modifica venga realizzata in contemporanea all'impianto ferroviario o successivamente. La modifica proposta garantisce una valutazione globale da parte dell'UFT, in particolare per gli aspetti che riguardano la sicurezza dell'esercizio ferroviario o la sicurezza degli utenti della ferrovia.

Art. 18n cpv. 1, primo periodo

La modifica prevede un adeguamento linguistico. Non si parla più di «costruzioni e impianti ferroviari» ma solo di «impianti ferroviari».

Art. 18q cpv. 1, primo periodo, e cpv. 2

La determinazione di un allineamento è una decisione che non presuppone l'approvazione dei piani ma rappresenta in sé l'approvazione di un allineamento. Questo presuppone a sua volta che l'allineamento riportato sui piani sia sufficientemente preciso.

Perché la precisione sia sufficiente, i piani devono avere almeno un grado di precisione particellare. Solo così è possibile determinare quali particelle sono interessate

⁴¹ RS 235.1

dall'allineamento. Anche in questo caso la modifica propone di utilizzare unicamente il termine di «impianti ferroviari».

Art. 18y Ritiro dell'autorizzazione d'esercizio o dell'omologazione di tipo
Finora i presupposti per il ritiro di un'autorizzazione d'esercizio o di un'omologazione di tipo non erano disciplinati dalla legge. L'articolo codifica le condizioni – ormai ampiamente accettate – applicabili al ritiro e disciplina i casi in cui le prescrizioni vengono modificate dopo il rilascio dell'autorizzazione d'esercizio. Se il veicolo, l'impianto o l'elemento di impianto non soddisfano le nuove prescrizioni, l'autorizzazione non può essere semplicemente ritirata a meno che non ci sia un rischio per la sicurezza.

Un'omologazione di tipo non deve essere ritirata se le prescrizioni determinanti per il rilascio delle autorizzazioni d'esercizio vengono modificate a posteriori. In questo caso, infatti, l'omologazione di tipo non è più adatta a provare che i presupposti per il rilascio di un'autorizzazione d'esercizio sono soddisfatti.

Art. 35a Stazioni con interscambio

Il capoverso 1 sancisce l'obbligo di ripartire tra gli enti pubblici e le imprese di trasporto coinvolte i costi di costruzione e di esercizio di determinate stazioni con offerte che presentano diverse funzioni di collegamento o con offerte di più imprese ferroviarie o di diversi vettori e di formalizzare tale ripartizione in una convenzione scritta. Tra gli attori coinvolti vi sono da un lato le ferrovie e altre imprese di trasporto a prescindere dal vettore (autobus, battelli e impianti a fune), dall'altro gli enti pubblici, ossia Comuni, Cantoni ed eventualmente anche la Confederazione. Nella legge queste stazioni sono denominate «piattaforme di interscambio». In sostanza, il contenuto dell'articolo tratta del finanziamento degli impianti destinati al pubblico. Gli articoli 35 e 35a non trovano applicazione diretta nei casi in cui il trasbordo non include la ferrovia (ad es. battello e autobus).

Il capoverso 2 disciplina i principi della ripartizione dei costi: secondo il consolidato principio di territorialità (lett. a) ogni Comune e impresa di trasporto sostiene i costi che sorgono sul proprio territorio o sui propri fondi. A tal fine vengono considerati adeguatamente i singoli interessi. Questo significa che, a seconda degli interessi in gioco, possono risultare costi più elevati o più bassi rispetto a quando si applica il principio di territorialità (lett. b).

Per circostanze particolari si intendono ad esempio il flusso asimmetrico di viaggiatori, l'utilizzo dei sottopassaggi ferroviari come collegamenti tra quartieri o parti della città o quando le stazioni degli autobus si trovano sull'area di un'impresa ferroviaria o di terzi. In questi casi l'applicazione del principio di territorialità non si giustifica.

Inoltre secondo il capoverso 3 va applicato il principio della partecipazione in proporzione ai vantaggi, che ha dato buone prove nel caso della ripartizione dei costi per gli incroci tra strade pubbliche e ferrovie di cui agli articoli 24-32 Lferr: chi trae particolari vantaggi da un misura deve partecipare ai costi in misura corrispondente (cpv. 3). Tra i vantaggi materiali vi possono essere una maggiore durata di vita, componenti costruttive di migliore qualità ecc. Vi possono essere anche vantaggi immateriali, come ad esempio un collegamento molto migliore delle superfici com-

merciali o la creazione di un collegamento supplementare tra quartieri di una città o di una località.

Art. 36 Assunzione di compiti preminenti senza mandato dell'UFT

Il diritto vigente prevede già una disposizione per l'assunzione di compiti preminenti. In vista del disciplinamento più dettagliato della gestione di sistema, la disposizione viene mantenuta ma la rubrica dell'articolo viene adeguata. Nei contenuti, la disposizione tratta dei compiti preminenti che vengono assunti senza incarico dell'UFT.

Art. 37 Assunzione di compiti preminenti su incarico dell'UFT

Si tratta di un nuovo articolo la cui rubrica rinvia ai compiti che presuppongono un incarico dell'UFT. La messa a concorso degli incarichi non è prevista, ma possibile (cfr. n. 1.3.2.2.2).

La disposizione sull'assunzione di compiti di gestione di sistema (cfr. n. 1.3.2) viene inserita praticamente con lo stesso tenore nella Lferr e nella LTV (cfr. anche commenti sugli articoli 18a e 28 LTV). A seguito delle ultime revisioni, la Lferr è diventata sempre più una legge che disciplina l'infrastruttura ferroviaria, ed è per questo che disciplina in primo luogo le gestioni di sistema che concernono l'infrastruttura. Si tratta soprattutto di compiti di natura tecnica, analoghi ad esempio a quelli disciplinati nella CP conclusa tra la Confederazione e le FFS. Vi rientrano ad esempio la corrente di trazione, il sistema di controllo della marcia dei treni ETCS o il sistema GSM-R. Parallelamente vi sono compiti di gestione di sistema che concernono nella stessa misura trasporti e infrastruttura e che vengono gestiti sotto il profilo tecnico dal comparto infrastruttura (ad es. pubblicazione degli orari).

Il capoverso 1 descrive i presupposti in base ai quali l'UFT può delegare ai GI o a terzi compiti preminenti volti a migliorare l'efficienza e l'interoperabilità oppure ad aumentare i benefici per la clientela. Nel primo obiettivo rientrano in particolare i compiti di sistema che riguardano l'assistenza ai viaggiatori e la gestione di eventi nell'ambito della protezione della popolazione. Spesso questi compiti sono affidati ai GI, ma potrebbero anche essere affidati a terzi (ad es. settore delle telecomunicazioni).

L'affidamento di un incarico di gestione di sistema e dei relativi compiti presuppongono condizioni chiaramente definite (contratto di gestione di sistema). Il capoverso 2 descrive il contenuto minimo del contratto, dove assumono particolare rilievo le questioni legate al diritto d'autore e al diritto della protezione dei dati, soprattutto in relazione ai sistemi informatici.

Il contratto è pubblicato dall'UFT (cpv. 3) soprattutto per motivi di trasparenza e per permettere agli interessati di esercitare i propri diritti. Indirettamente, la pubblicazione serve anche a rafforzare la partecipazione (cfr. n. 1.3.3).

Il capoverso 4 disciplina il finanziamento. I gestori di sistema incaricati devono poter fatturare parzialmente le loro prestazioni ai beneficiari, in particolare le attività molto specifiche fornite a una determinata impresa. Ne è un esempio la raccolta di dati per le imprese che non possono fornire i propri dati su un'interfaccia. L'imputazione dei costi totali non è opportuna in quanto questi sono coperti dalle indennità per la gestione di sistema. Pertanto non occorre trovare una chiave di

ripartizione per i costi fissi (ad es. sistemi IT centrali) in quanto ciò comporta sempre un certo potenziale di conflitto.

Poiché si tratta di infrastruttura, secondo la LFIF i costi scoperti possono essere finanziati attraverso prelievi dal FIF. All'atto pratico ciò corrisponde all'attuale disciplinamento secondo cui i compiti di sistema sono trasferiti alle FFS e alla FR attraverso la conclusione di convenzioni (CP). Per motivi di trasparenza va preferito un finanziamento separato, da un lato perché i compiti di sistema non devono per forza essere collegati all'attività principale dei GI, dall'altro perché in certi casi possono entrare in linea di conto anche attori terzi con i quali non è stata conclusa una CP ai sensi dell'articolo 51 Lferr. La disposizione sul finanziamento diverge quindi da quella contenuta nella LTV in quanto si tratta di gestioni di sistema nel settore infrastrutturale.

Affinché la gestione di sistema funzioni occorre da un lato un disciplinamento chiaro e in forma scritta dei compiti e del ruolo degli attori coinvolti, dall'altro una base normativa che obblighi le imprese interessate a collaborare. In contropartita le imprese hanno il diritto di partecipare e di essere consultate. Questo rafforza i diritti di partecipazione delle ITF e permette di prendere in considerazione una delle esigenze fondamentali del progetto per la consultazione, disciplinate al capoverso 5. Come per l'accesso alla rete, anche qui deve valere il principio del trattamento non discriminatorio di tutti gli attori coinvolti (cpv. 6).

Art. 37a Diritto di partecipazione

L'articolo proposto permette di stabilire nella legge che le ITF e i raccordati hanno un diritto di informazione e di partecipazione. Affinché tale diritto possa essere esercitato, i GI sono obbligati secondo l'articolo 9q capoverso 2 a rendere pubblici i loro piani di investimento e a concedere alle ITF e ai raccordati il diritto di partecipazione. La legislazione prevede ulteriori disposizioni sulla partecipazione agli articoli 9q capoverso 2 e 48d Lferr⁴² e all'articolo 13 LTV. Il capoverso 1 disciplina la partecipazione alla pianificazione, il capoverso 2 a tutti gli altri casi, segnatamente anche l'allestimento dell'orario per il trasporto di merci.

Art. 40 cpv. 1 lett. d

Come risulta dall'articolo 35a, l'UFT sarà competente anche per le controversie inerenti le piattaforme di interscambio.

Sezione 12a: Commissione del trasporto ferroviario

Il Consiglio federale intende ribattezzare la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria con la denominazione «RailCom» sulla falsariga di altre autorità di regolazione (ComCom, ECom ecc.). La nuova denominazione è adottata nel titolo della sezione e in tutto l'atto normativo.

Art. 40a Organizzazione

⁴² RU 2015 661; non ancora in vigore; entrerà in vigore il 1.1.2016 con il numero RS 742.140

L'articolo viene adeguato alle maggiori esigenze e ai compiti supplementari della RailCom. Dal punto di vista materiale le disposizioni restano sostanzialmente identiche a quelle vigenti e viene mantenuto l'aspetto importante dell'indipendenza della commissione. Il capoverso 1 prevede chiare prescrizioni sui membri della commissione e il capoverso 2 stabilisce la loro indipendenza anche dal Consiglio federale. Altre particolarità, come la composizione richiesta per la decisione, l'istruzione e la rappresentanza sono stabilite nel regolamento interno.

Art. 40a^{bis} Segreteria tecnica

Come finora, i membri della segreteria tecnica sono assunti dal presidente.

Art. 40a^{ter} Compiti

Questo articolo fondamentale disciplina i compiti della RailCom in materia di accesso alla rete e distingue tra competenze di autorità di conciliazione (cpv. 1), compiti di sorveglianza (cpv. 2) e altre attività (cpv. 3).

Le competenze «tradizionali» comprendono le controversie legate alla garanzia dell'accesso alla rete, all'OARF e al calcolo del canone per l'utilizzazione dell'infrastruttura (cpv. 1 lett. a-c). A seguito della revisione totale della LTM la commissione sarà competente anche per gli impianti per il trasbordo delle merci (lett. d).

Alla commissione saranno attribuite nuove competenze decisionali in relazione ai compiti di gestione di sistema (lett. e) e alla violazione dei diritti di partecipazione (lett. f).

Per quanto concerne la gestione di sistema (art. 37) occorre operare una distinzione: spetta in primo luogo all'UFT, in veste di committente, vigilare affinché i gestori di sistema incaricati svolgano i propri compiti in modo corretto, puntuale e conformemente all'incarico ricevuto. La RailCom interviene quando tra il gestore di sistema e le imprese interessate sorge una controversia. Questo compito – logico per l'autorità di regolazione – rafforza la posizione della commissione. Ciò permette di evitare efficacemente eventuali discriminazioni o abusi che possono sorgere quando uno o più compiti di sistema sono affidati a un'unica impresa incaricata.

Il progetto prevede che la RailCom non ha la facoltà di decidere sui contenuti del diritto di partecipazione (art. 37a). È però competente se tale diritto non viene concesso regolarmente o non viene affatto concesso, ossia quando determinati portatori di interesse non vengono consultati (cfr. n. 1.3.4.2.2). Nella misura in cui l'UFT, in qualità di committente, non influenza o non può influenzare le imprese incaricate nell'ambito della gestione dei contratti (cfr. n. 1.3.4.2.2), le ITF possono rivolgersi alla RailCom se ritengono di aver subito una discriminazione. La commissione non è competente per le decisioni che l'UFT adotta nell'ambito della pianificazione secondo l'articolo 48^d⁴³ Lferr. Queste decisioni non possono essere impugnate poiché servono a preparare le decisioni del Consiglio federale e del Parlamento.

⁴³ RU 2015 661; non ancora in vigore; entrerà in vigore il 1.1.2016 con il numero RS 742.140

Alla commissione vengono attribuiti vari compiti di sorveglianza, elencati al capoverso 2. Le disposizioni di legge corrispondenti (lett. a–e) si spiegano da sé. Per infrastruttura essenziale secondo la lettera d (*essential facilities*) si intendono gli impianti che devono essere utilizzati congiuntamente nell’ambito dell’accesso alla rete. La legge attribuisce a queste infrastrutture un’importanza particolare in quanto sono indispensabili per l’accesso alla rete. Queste infrastrutture sono disciplinate all’articolo 62 capoverso 1 ma non vengono designate espressamente come infrastruttura essenziale.

La RailCom svolge anche attività che esulano dall’accesso alla rete vero e proprio, come la sorveglianza del mercato (cpv. 3). Una sufficiente conoscenza del mercato e della sua evoluzione sono una base necessaria per permettere alla commissione di riconoscere quando avviare indagini d’ufficio (cpv. 4). Poiché anche all’UFT spettano determinati compiti nell’ambito della sorveglianza del mercato, è necessario uno stretto coordinamento per evitare doppioni.

Il coordinamento e lo scambio di informazioni con le autorità di regolazione di altri Paesi (europei) sono inoltre necessari per avvicinarsi all’obiettivo di un mercato dei trasporti ferroviari per quanto possibile uniforme (cpv. 5).

Come commentato al n. 1.3.4.2.2, quella sull’accesso alla rete è una disposizione speciale che si applica laddove non ha senso applicare la LCart. Questo è stabilito esplicitamente al capoverso 6.

Art. 40a^{quater} Approntamento di dati e obbligo d’informazione

Per svolgere le proprie attività di vigilanza la RailCom deve poter accedere senza ostacoli ai dati rilevanti. Il capoverso 1 crea la base normativa per il trattamento dei dati da parte della RailCom. La disposizione corrisponde all’articolo 23 capoverso 2 della legge del 17 dicembre 2010⁴⁴ sulle poste (LPO).

Le autorità competenti devono tenere segrete le informazioni nella misura in cui concernono segreti d’affari o di fabbricazione (cfr. art. 7 cpv. 1 lett. g LTras).

Il capoverso 2 completa l’obbligo di informazione di cui al capoverso 1: non solo i privati, ma anche le autorità della Confederazione hanno l’obbligo di collaborare entro i limiti previsti dalla legge (ad es. art. 25 LCart) nell’ambito degli accertamenti effettuati dalla RailCom e dall’UFT. La RailCom può aver bisogno del sostegno dei Cantoni, ad esempio per verificare la garanzia del servizio in tutte le regioni del Paese.

Art. 40a^{quinquies} Linee fondamentali del procedimento

L’articolo disciplina in dettaglio il procedimento dinanzi alla RailCom. In base al principio di legalità le disposizioni corrispondenti vanno integrate in una legge formale. Pertanto, il disciplinamento attuale inserito nel regolamento della CAF non soddisfa i principi dello Stato di diritto. Il procedimento è retto essenzialmente dalla PA. Questo vale sia per i procedimenti in cui la RailCom interviene d’ufficio, sia per altri procedimenti. In questa sede va fatta una distinzione tra ricorso e procedimento su azione. Nel primo caso sussiste un oggetto di impugnazione concreto sotto forma

⁴⁴ RS 783.0

di decisione. Se non vi è una decisione ma l'operatore ritiene di aver subito una discriminazione che rientra nella sfera di competenza della RailCom, può promuovere un'azione dinanzi alla commissione. Se il ricorso è la regola, l'azione è l'eccezione.

La RailCom interviene d'ufficio oppure sulla base di un ricorso o di un'azione. Il capoverso 4 disciplina l'avvio formale della procedura.

Art. 40a^{sexies} Sanzioni amministrative

Le sanzioni amministrative si distinguono da quelle penali per vari aspetti. Innanzitutto il destinatario è l'impresa e non una persona, in secondo luogo non occorre che vi sia intenzionalità. Le sanzioni sono pronunciate contro comportamenti che hanno violato il diritto amministrativo. Se la violazione continua anche dopo che la prima sanzione è stata disposta, possono essere pronunciate nuove sanzioni amministrative.

Art. 40a^{septies} Finanziamento

La RailCom sarà finanziata principalmente dalla Confederazione, come finora la CAF. Anche se avrà nuovi compiti, è probabile che non dovrà espletare un numero elevato di procedure. Non entra quindi in linea di conto un finanziamento basato esclusivamente sugli emolumenti (cfr. n. 1.3.4.2.3, 1.3.4.3). Tuttavia, nella misura in cui deve occuparsi di procedure di ricorso o di azioni la RailCom deve poter riscuotere emolumenti (cpv. 1); si tratta di una prescrizione usuale per le attività amministrative e giudiziarie. Gli emolumenti devono rispecchiare il tempo impiegato e soddisfare il principio di equivalenza e di copertura dei costi (cpv. 2). Secondo il capoverso 3 il Consiglio federale disciplina i dettagli. Questa delega ha dato buone prove in molti ambiti della legislazione svizzera, ad esempio nell'ordinanza del 25 novembre 1998⁴⁵ sugli emolumenti dell'UFT (OseUFT).

Art. 40a^{octies} Tutela giurisdizionale

Nel suo ambito di competenza la RailCom è l'autorità di prima istanza. Contro le sue decisioni sarà possibile – come già per la CAF – inoltrare ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (cpv. 1).

In linea di massima i ricorsi hanno effetto sospensivo salvo disposizione contraria (art. 55 cpv. 1 e 5 PA). Nell'assegnazione delle tracce l'effetto sospensivo rischierebbe di bloccare l'utilizzazione della traccia oggetto di conflitto. Poiché il procedimento fino al passaggio in giudicato della decisione richiede molto tempo, secondo l'articolo 9s capoverso 2 il ricorso non deve avere effetto sospensivo. L'impresa alla quale viene assegnata la traccia deve poterla utilizzare. Se in via eccezionale la situazione lo giustifica, l'autorità di ricorso può conferire l'effetto sospensivo su richiesta o d'ufficio (cfr. commenti sull'art. 9s cpv. 2).

Anche la RailCom deve poter impugnare le decisioni del Tribunale amministrativo federale dinanzi al Tribunale federale (cpv. 2) e non deve farlo attraverso il DATEC, al quale è aggregata amministrativamente. Anche questo è espressione dell'indipendenza della RailCom, politicamente voluta e indispensabile per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

⁴⁵ RS 742.102

Art. 52 Misure per raggiungere gli obiettivi, riduzione dell'indennità

A giustificare una riduzione dell'indennità non è solo la gestione economicamente non razionale, ma anche il mancato raggiungimento degli obiettivi o la mancata fornitura delle prestazioni ordinate. Poiché figura già nell'articolo 22 capoverso 4 dell'ordinanza del 4 novembre 2009⁴⁶ sulle concessioni e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, la disposizione corrispondente va inserita, vista la sua importanza, anche nella legge pertinente ossia nella Lferr.

Non si tratta invece di riduzione dell'indennità nei casi in cui l'UFT ritenga che i costi che figurano nel conto di previsione siano superiori al necessario. Se l'Ufficio e l'impresa ferroviaria non riescono ad accordarsi sulla conclusione di una convenzione relativa all'indennità, la decisione spetta al DATEC sulla base dell'articolo 51a capoverso 1 Lferr.

Art. 67, secondo periodo

In futuro i GI avranno la possibilità di costituire più riserve speciali per il settore dell'infrastruttura. Ciò conferisce una maggiore sicurezza di pianificazione in quanto si potrà attingere alle riserve speciali solo nei limiti della rispettiva destinazione vincolata. Ad esempio, non sarà possibile utilizzare una riserva volta a garantire le prestazioni della cassa pensioni dei collaboratori del settore infrastruttura se per un qualsiasi motivo tale settore registra una grossa perdita. Questo però può comportare, accanto alla riserva vincolata, un riporto delle perdite del settore infrastruttura.

Se lo scopo della riserva è adempiuto, la riserva speciale può essere sciolta per l'importo necessario. Se ad esempio la cassa pensioni ha spese straordinarie per un importo corrispondente a quello della riserva speciale, questa può essere sciolta anche se in corso d'esercizio non si è registrata una perdita.

Art. 80a Accertamento dell'idoneità

L'articolo corrisponde alla regolamentazione contenuta nell'articolo 15d capoverso 3 LCStr.

L'articolo tratta segnatamente della dipendenza dall'alcol e da stupefacenti come pure dei disturbi psichici che possono causare 'un'incapacità a prestare servizio. Menziona inoltre in generale le comunicazioni dei medici su malattie che potrebbero precludere lo svolgimento di un'attività rilevante per la sicurezza.

Queste fattispecie presuppongono un sospetto iniziale di insufficiente idoneità a prestare servizio e portano a disporre un esame della stessa'. Di norma, la licenza viene ritirata in via precauzionale fintanto che gli accertamenti non sono stati effettuati.

Nella trasmissione dei dati va rispettato il principio di proporzionalità: se possibile, i dati medici e sanitari dovrebbero essere comunicati solo a un servizio medico. All'UFT e al datore di lavoro vanno trasmesse solo le informazioni di cui hanno

⁴⁶ RS 742.120

bisogno per adottare le misure necessarie a garantire la sicurezza (cpv. 2). I dati che possono essere comunicati saranno precisati nell'ordinanza.

Disposizioni transitorie

Attualmente l'assegnazione delle tracce è affidata a una società anonima di diritto privato (Traccia Svizzera SA) che appartiene in parti uguali a tre imprese ferroviarie e all'UTP (cfr. n. 1.3.1.1). Le disposizioni transitorie mirano a garantire l'avvio regolare dell'attività del nuovo SAT e contemplano le necessarie prescrizioni. Vanno in particolare considerate le disposizioni determinanti del CO (artt. 333-333b relativi al trasferimento del rapporto di lavoro, art. 739 relativo alle conseguenze dello scioglimento di una società e art. 751 relativo all'assunzione da parte di una corporazione di diritto pubblico). La legge federale 3 ottobre 2003⁴⁷ sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio (legge sulla fusione, LFus) è applicabile solo limitatamente.

2.3 Legge sul Fondo per l'infrastruttura ferroviaria

La LFIF elenca in maniera esaustiva le categorie di prelievi. Poiché con le indennità per le prestazioni del SAT non finanziabili mediante emolumenti e con il finanziamento dei costi scoperti delle gestioni di sistema si creeranno nuove categorie di prelievi, occorre adeguare le due disposizioni pertinenti.

Art. 2 cpv. 2 lett. b n. 1

In questa disposizione vanno menzionate anche le indennità per il SAT secondo l'articolo 9k capoverso 1 lettera b Lferr nonché l'indennità per la delega di compiti di sistema secondo l'articolo 37 Lferr.

Art. 4 cpv 1 lett. a e d e cpv. 2

Anche in questo caso vanno menzionate anche le indennità per il SAT secondo l'articolo 9k capoverso 1 lettera b Lferr nonché l'indennità per l'affidamento di compiti di sistema secondo l'articolo 37 Lferr.

2.4 Legge federale sui binari di raccordo ferroviario

Art. 17a Tassa di vigilanza

L'articolo corrisponde alla regolamentazione contenuta nell'articolo 13 Lferr.

⁴⁷ RS 221.301

2.5 Legge federale sulle Ferrovie federali svizzere

Art. 2 cpv. 3

Il termine «impresa ferroviaria» è definito dall'articolo 2 Lferr entrato in vigore il 1° luglio 2013. Il rinvio alla Lferr è stato adeguato.

2.6 Legge sugli impianti a fune

Art. 3 cpv. 2^{bis}

Se su proposta del Cantone l'UFT decide in merito alla costruzione di un impianto a fune o di un impianto accessorio che necessitano di un'autorizzazione cantonale, la procedura è retta dal diritto federale. Dal profilo materiale trovano applicazione, oltre all'ordinanza del 21 dicembre 2006⁴⁸ sugli impianti a fune (OIFT), la pertinente normativa cantonale e intercantonale. Gli impianti accessori che, se costruiti simultaneamente all'impianto a fune, possono essere autorizzati dall'UFT su proposta dell'autorità competente, comprendono in particolare i parcheggi, gli impianti d'innervamento e le relative condotte, le piste e i relativi ampliamenti nonché i ristoranti in edifici non collegati all'impianto a fune.

Art. 16 Diritto applicabile

L'attuale articolo 16 è completato da un nuovo capoverso (cpv. 2) in virtù del quale il 50 per cento dei costi complessivi computabili sostenuti a titolo di investimento dalle imprese di imprese a fune con funzione di collegamento (che beneficiano di indennità dalla Confederazione) sono considerati costi infrastrutturali e sono finanziati tramite prelievi dal FIF. I prelievi dal FIF vengono versati a titolo di contributi a fondo perso. Questo garantisce la parità di trattamento tra gli impianti a fune e le ferrovie di montagna come quelle a cremagliera. Venendo meno il carico finanziario per gli ammortamenti, il traffico regionale viaggiatori ne risulterà sgravato, come è il caso per le ferrovie a cremagliera grazie al finanziamento degli ammortamenti infrastrutturali con mezzi del FIF. Il finanziamento del restante 50 per cento è garantito nel limite del possibile dai mezzi propri dell'impresa di trasporto, da contributi del Cantone, dei Comuni o da terzi o da fonti di finanziamento esterne. Resta aperta la possibilità per la Confederazione di concedere una fideiussione solidale, come per i veicoli delle ferrovie a cremagliera.

Art. 17a Ritiro

Le condizioni per il ritiro dell'autorizzazione saranno sancite anche nella LIFT e corrispondono alla regolamentazione che figura all'articolo 18y Lferr.

Art. 18a lett. b

Per effetto del nuovo finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, gli articoli 49-57 Lferr non si applicheranno più per analogia al finanziamento dell'infrastruttura degli impianti a fune. Pertanto, la lettera b dell'articolo 18a è abrogata e sostituita da una nuova disposizione all'articolo 16.

⁴⁸ RS 743.011

Art. 23a Tassa di vigilanza

Alla stregua delle imprese ferroviarie sottoposte alla vigilanza dell'UFT, le imprese di trasporto a fune dovranno coprire i costi della sorveglianza della sicurezza in fase d'esercizio. La regolamentazione corrisponde a quella applicata all'infrastruttura ferroviaria che figura all'articolo 13 Lferr.

Art. 24e Informazioni rilevanti per la sicurezza

La disposizione corrisponde all'articolo 14 Lferr.

2.7 Legge sulle imprese filoviarie

Art. 7 Autorità di vigilanza

La competenza dell'UFT, sancita dall'articolo 3 dell'ordinanza del 6 luglio 1951⁴⁹ sulle imprese filoviarie, verrà ora sancita anche dalla legge.

Art. 8 Competenze speciali dell'UFT

Le competenze in materia di vigilanza corrispondono a quelle previste dall'articolo 12 Lferr e dall'articolo 52 LTV.

Art. 8a Tassa di vigilanza

La disposizione, che corrisponde all'articolo 52a LTV, garantisce la parità di trattamento tra autobus e filobus di linea.

Art. 11a cpv. 1

Le disposizioni del capitolo 3 Lferr devono essere applicabili all'occorrenza anche alle imprese filoviarie.

Art. 11b Obbligo di diligenza

La disposizione corrisponde all'articolo 18 LIFT.

2.8 Legge sul trasporto di viaggiatori

La LTV disciplina il trasporto di viaggiatori nella sua globalità e indipendentemente dal mezzo di trasporto. Poiché comprende l'insieme dei trasporti pubblici – e quindi anche il trasporto con autobus, impianti a fune e battelli – il suo campo d'applicazione si estende ben oltre a quello materiale della Lferr. È quindi giustificato inserirvi gli elementi fondamentali che disciplinano le gestioni di sistema.

⁴⁹ RS 744.211

Art. 9 cpv. 3

Il capoverso precisa che la concessione può essere ritirata se l'impresa non soddisfa più le condizioni di rilascio.

Art. 13 cpv. 3, secondo periodo

La legge stabilisce che le ITF devono essere consultate nell'ambito della procedura di allestimento dell'orario.

Art. 15a Obbligo d'informazione

La disposizione introduce un obbligo fondamentale di informazione per le imprese. Determinati aspetti sono già disciplinati in varie ordinanze, ad esempio l'obbligo di annunciare al pubblico le interruzioni dell'esercizio impreviste sancito dall'articolo 12 capoverso 3 dell'ordinanza del 4 novembre 2009⁵⁰ sugli orari (OOra) e l'obbligo di informare i viaggiatori su irregolarità del servizio di cui all'articolo 80 capoverso 2 Oferr. Le disposizioni in vigore si limitano tuttavia all'obbligo di informare in situazione straordinaria. Il progetto in consultazione prevede però che le imprese informino i viaggiatori anche prima (art. 8 par. 1 regolamento (CE) n. 1371/2007) e durante (art. 8 par. 2 regolamento (CE) n. 1371/2007) il viaggio. Inoltre, devono comunicare ai viaggiatori eventuali ritardi (art. 18 par. 1 regolamento (CE) n. 1371/2007) e informarli in merito ai loro diritti (art. 29 par. 1 regolamento (CE) n. 1371/2007 e art. 25 del regolamento (UE) n. 181/2011). Il nuovo articolo raggruppa questi obblighi di informazione e comunicazione. Le modalità saranno stabilite nelle disposizioni d'esecuzione basate sul regolamento (CE) n. 1371/2007 e in particolare sul suo allegato II (Informazioni minime che le imprese ferroviarie devono fornire).

Art. 18 cpv. 1 lett. c

La maggior parte delle imprese prevede già una procedura per il trattamento dei reclami, anche se quest'aspetto non viene comunicato al pubblico. L'inserimento nella legge dell'obbligo di istituire una procedura di questo tipo indurrà tutte le imprese di trasporto a migliorare il trattamento dei reclami e permetterà un allineamento con i diritti dei viaggiatori sanciti dal diritto UE. Il nuovo obbligo comporterà solo costi contenuti per le imprese. Le disposizioni d'esecuzione che disciplineranno i requisiti della procedura si basano sull'articolo 27 del regolamento (CE) n. 1371/2007 e sull'articolo 26 del regolamento (UE) n. 181/2011.

Art. 18a Assunzione di compiti preminenti su incarico dell'UFT

La disposizione, che si applica al trasporto di viaggiatori, completa il nuovo articolo 37 Lferr e si ispira ampiamente a esso per contenuto e struttura (cfr. commenti sull'art. 37 Lferr). Anche nel settore del trasporto di viaggiatori dev'essere possibile affidare a terzi compiti di sistema se ciò permette di migliorare l'efficienza o l'interoperabilità o di giungere a soluzioni migliori per la clientela. Il criterio dell'efficienza rinvia in particolare a gestioni di sistema che concernono la prevenzione e la gestione di eventi nell'ambito della protezione della popolazione.

⁵⁰ RS 745.13

Il capoverso 4 disciplina il finanziamento. Contrariamente alla Lferr, il finanziamento non può basarsi prevalentemente sui prelievi dal FIF in quanto si tratta di compiti di sistema che non concernono l'infrastruttura. Pertanto, secondo l'articolo 28 capoverso 3 – anch'esso adeguato – l'UFT deve poter versare indennità. Inoltre, la Confederazione deve poter corrispondere aiuti finanziari sotto forma di mutui o garanzie. È infine possibile per la Confederazione riscuotere tasse secondo l'articolo 63 capoverso 2. Nel caso singolo si dovrà esaminare quali compiti di sistema entrano in linea di conto e chi sono i beneficiari. Si può eventualmente prendere in considerazione un finanziamento misto che combina vari elementi. Ad esempio, in un sistema di distribuzione si potrebbe riscuotere una tassa sui titoli di trasporto venduti, mentre la Confederazione finanzierebbe direttamente determinati sistemi di informazione centrali.

L'affidamento di compiti di sistema a un gestore poggia su un contratto. Questo presuppone da un lato l'accordo di massima tra le parti (UFT in veste di committente, gestore di sistema in veste di incaricato), dall'altro il consenso tra le parti in merito ai dettagli dell'incarico. In casi eccezionali è possibile che non si giunga a un accordo; in questi casi occorre stabilire chi ha la competenza di decidere, per cui il capoverso 7 conferisce tale competenza al DATEC. La disposizione corrisponde in sostanza a quella dell'articolo 51a capoverso 1 Lferr che concerne la convenzione sulle prestazioni. Secondo i principi dello Stato di diritto nei due casi sarebbe infatti problematico se l'UFT fosse parte del contratto e al contempo svolgesse la funzione di arbitro.

Art. 21 Responsabilità dell'impresa titolare di una concessione in virtù del contratto di trasporto di viaggiatori

Il nuovo titolo dell'articolo 21 precisa che la disposizione si applica esclusivamente alle imprese titolari di una concessione. Poiché l'attuale formulazione descrive già il campo d'applicazione, il titolo non viene modificato, ma viene semplicemente precisato.

Il tenore attuale dell'articolo limita la responsabilità dell'impresa titolare di una concessione al danno subito dai viaggiatori che, a causa di un'inosservanza dell'orario, perdono l'ultima coincidenza prevista dall'orario. L'articolo autorizza il Consiglio federale a estendere la responsabilità dell'impresa ai casi in cui i viaggiatori perdono una coincidenza diversa dall'ultima prevista dall'orario, un diritto di cui il Consiglio federale si avvale (art. 61 OTV).

Il nuovo articolo sancisce la responsabilità dell'impresa a livello di legge e estende la responsabilità ai casi in cui il ritardo prevedibile alla destinazione finale superi 60 minuti. Inoltre introduce l'obbligo per l'impresa di fornire un'assistenza adeguata ai viaggiatori. Nel caso di mancata coincidenza o di ritardo superiore a 60 minuti alla destinazione finale, i viaggiatori possono scegliere fra il viaggio di ritorno gratuito al luogo di partenza o la continuazione del viaggio lungo un altro percorso senza spese supplementari. Se rinunciano al proseguimento del viaggio, hanno diritto al rimborso del titolo di trasporto per il percorso non effettuato. Possono anche chiedere il rimborso del titolo di trasporto per il percorso già effettuato se il programma di viaggio originario non ha più validità.

Con il nuovo articolo la situazione dei viaggiatori migliora sotto vari aspetti: l'attuale regolamentazione viene mantenuta e sancita per legge, i diritti dei viaggiatori

tori vengono estesi ai casi in cui il ritardo prevedibile alla destinazione finale – anche senza perdita di coincidenza – superi 60 minuti e l’impresa è tenuta ad assistere adeguatamente i viaggiatori.

L’articolo non modifica la situazione per quanto concerne il danno che risulta dalla perdita di una coincidenza dovuta a ritardo: i viaggiatori che, in caso di ritardo del treno, perdono un volo non possono far causa all’impresa di trasporto sulla base della LTV.

Le disposizioni d’esecuzione dovranno definire le possibilità di cui disporranno i viaggiatori. In particolare, andranno indicate le condizioni alle quali è previsto il proseguimento del viaggio gratuito o il rimborso del titolo di trasporto; lo stesso vale per le modalità di assistenza adeguata. Tali disposizioni si fonderanno presumibilmente sugli articoli 16 e 18 del regolamento (CE) n. 1371/2007.

Il nuovo capoverso 2 introduce inoltre il diritto a un indennizzo in caso di ritardo comprovabile. Le modalità per far valere tale diritto saranno rette dall’articolo 17 del regolamento (CE) n. 1371/2007.

Art. 28 cpv. 3, secondo periodo

La LTV prevede già che la Confederazione possa farsi carico dei costi non coperti di prestazioni centralizzate relative all’offerta di trasporto quando esse servono o sono accessibili a tutte le imprese. Questa disposizione viene completata in modo da creare una base normativa chiara anche per il finanziamento di compiti di sistema affidati a terzi.

Art. 31 cpv. 4

La disposizione corrisponde essenzialmente all’articolo 51b capoverso 3 Lferr nella versione che figura nella LFIF. Nel settore dei trasporti la conversione dei mutui rimborsabili in capitale proprio mira al risanamento del bilancio in condizioni difficili, ad esempio nel caso di problemi legati alla cassa pensioni. Non è invece intenzione della Confederazione partecipare maggiormente al capitale azionario delle imprese di trasporto.

Art. 31a cpv. 3, parte introduttiva

La disposizione stabilisce esplicitamente che la pianificazione dell’offerta di trasporto deve tener conto dell’infrastruttura esistente, oltre che della domanda. Si vuole così ribadire il principio secondo cui la rete esistente dev’essere sfruttata in modo ottimale. Inoltre, gli introiti fiscali non vengono utilizzati inutilmente per investimenti costosi se l’infrastruttura esistente permette di offrire servizi di trasporto adeguati.

Art. 33a Misure per raggiungere gli obiettivi, riduzione dell’indennità

La disposizione è formulata analogamente all’articolo 52 Lferr. L’attuale formulazione dell’articolo va corretta in quanto si tratta di sanzionare il mancato adempimento di una convenzione sulle indennità in corso di validità e non di stabilire un’indennità inferiore a quella chiesta dall’impresa nella procedura di ordinazione.

Sezione 10 Responsabilità extracontrattuale e pagamento anticipato

Il titolo della sezione 10 viene adeguato in seguito all'inserimento di nuove disposizioni (art. 51a).

Art. 51a *Anticipo*

Secondo il diritto vigente, in caso di decesso o di lesioni durante il trasporto, i viaggiatori o gli aventi diritto non hanno diritto a un anticipo per far fronte alle necessità economiche immediate. Il nuovo articolo 51a si rende necessario al fine di allineare la legislazione svizzera a quella europea e prevede l'obbligo per le imprese di effettuare un pagamento anticipato. Il suo campo d'applicazione si limita tuttavia esplicitamente alle imprese ferroviarie proprio per tener conto del fatto che si tratta di un meccanismo speciale. Questa soluzione poggia sulla distinzione tra le disposizioni in materia di responsabilità applicabili, secondo l'articolo 51, alle imprese ferroviarie e ai veicoli a motore. Non si ritiene opportuno introdurre una procedura particolare per i veicoli a motore retti dalla LTV, anche perché la normativa europea non prevede un obbligo per queste imprese.

Art. 52a Tassa di vigilanza

Per riscuotere una tassa di vigilanza occorre inserire nella LTV una base normativa sussidiaria alle leggi specifiche (Lferr, legge sui binari di raccordo, LIFT, LNI). In caso contrario non sarebbe possibile riscuoterla sul trasporto concessionario su gomma (autobus). Inversamente, non è sufficiente inserire una disposizione in tal senso nella LTV. Da un lato l'infrastruttura ferroviaria e i binari di raccordo non rientrerebbero nel campo d'applicazione della legge, dall'altro la tassa copre i costi della vigilanza tecnica prevista dalle leggi specifiche in misura molto maggiore rispetto a quelli derivanti dalla vigilanza sull'adempimento delle disposizioni della LTV.

Art. 52b Informazioni rilevanti per la sicurezza

La disposizione corrisponde all'articolo 14 Lferr (cfr. i relativi commenti).

Art. 54 cpv. 1, primo periodo

Si tratta di un adeguamento puramente redazionale.

2.9 Legge sulla navigazione interna

Art. 15a *Autorità di vigilanza*

Nei contenuti la disposizione corrisponde all'articolo 3 dell'ordinanza del 14 marzo 1994⁵¹ sulla costruzione dei battelli (OCB). È necessario integrarla nella legge poiché gli articoli 15b e 57 si applicano esclusivamente all'UFT in veste di autorità di vigilanza.

⁵¹ RS 747.201.7

Art. 15b *Informazioni rilevanti per la sicurezza*

La disposizione corrisponde all'articolo 14 Lferr.

Art. 57 *Tassa di vigilanza*

In futuro tutte le imprese sottoposte alla vigilanza dell'UFT dovranno assumersi i costi della sorveglianza della sicurezza in fase di esercizio. Gli articoli 13 Lferr, 17a legge sui binari di raccordo, 23a LIFT e 52a LTV contemplano disposizioni analoghe.

3 Ripercussioni

L'attuale situazione del mercato del trasporto ferroviario, contraddistinta dalla presenza di pochi attori dominanti, cela diversi rischi di discriminazione, aggravati dalla progressiva liberalizzazione del traffico merci e viaggiatori. Per evitare distorsioni della concorrenza e costi supplementari, servono regole chiare che disciplinino la collaborazione tra imprese ferroviarie e gestori dell'infrastruttura. Si dovrà sfruttare maggiormente le sinergie per incrementare l'efficienza, garantire l'interoperabilità e rispondere alle esigenze dei clienti. Questi obiettivi necessitano nel contempo di misure di regolamentazione più incisive per prevenire e ridurre i rischi di discriminazione.

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Gli adeguamenti normativi che riguardano la CAF (in futuro: RailCom), l'assetto del SAT quale istituto della Confederazione, i diritti dei viaggiatori e le gestioni di sistema comportano un leggero aumento dei compiti a carico della Confederazione. L'UFT è responsabile dell'attuazione dei diritti dei viaggiatori e funge da organismo di reclamo in materia di sorveglianza dell'esecuzione. Poiché i viaggiatori si possono rivolgere direttamente all'UFT, si prevede un leggero aumento del fabbisogno di personale. Anche il rafforzamento della CAF quale autorità di regolazione e il nuovo assetto del SAT potrebbero necessitare di risorse supplementari. Sono in corso verifiche per quantificare l'ulteriore fabbisogno.

Le conseguenze in termini finanziari e di personale comportate dalle nuove competenze dell'UFT nell'ambito delle gestioni di sistema sono sostenibili.

Il finanziamento del 50 per cento degli investimenti complessivi degli impianti a fune nel traffico regionale viaggiatori con funzione di collegamento comporterà per il FIF un onere aggiuntivo di circa 20 milioni di franchi l'anno.

Non si prevedono ulteriori ripercussioni finanziarie.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'introduzione di una tassa di vigilanza implica che anche i committenti cantonali e comunali dovranno partecipare ai costi per la sorveglianza dell'offerta di trasporto che hanno ordinato.

Le gestioni di sistema nel settore infrastruttura sono finanziate attraverso il FIF. Questo ha ripercussioni per i Cantoni nella misura in cui il FIF è alimentato anche con fondi cantonali e quindi ci saranno meno risorse a disposizione per altri progetti. I costi per i compiti di sistema nel settore infrastruttura non sono attualmente quantificabili.

La normativa proposta, che prevede un finanziamento dell'infrastruttura nella misura del 50 per cento dal FIF, attraverso contributi a fondo perso, per gli impianti a fune beneficiari di indennità, sgraverà finanziariamente alcuni Cantoni.

Già oggi i rapporti delle singole imprese di trasporto nelle stazioni con interscambio sono disciplinati mediante contratto. Queste disposizioni sono contemplate anche dal diritto vigente. La crescente complessità, l'aumento dei costi e la pressione sui costi da parte dei committenti (Confederazione, Cantoni, Comuni) rendono tuttavia necessaria l'adozione di norme più dettagliate. L'obbligo legale di disciplinare la ripartizione dei costi mediante contratto genera di fatto oneri supplementari che però vengono più che compensati dal vantaggio che risulta da una migliore sicurezza della pianificazione e del finanziamento. Nel complesso, gli effetti sono pertanto positivi.

I Cantoni sono invitati ad adottare, nell'ambito della ripartizione dei compiti con i Comuni, normative per il finanziamento delle stazioni degli autobus, sempre che non esistano già.

Non si prevedono altre ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna.

3.3 Ripercussioni per l'economia

L'obiettivo principale degli sforzi a sostegno della riforma delle ferrovie in Svizzera (e in Europa) era di rivalutare la rotaia quale modo di trasporto, rendendola più concorrenziale ed efficace e aumentando la sua quota di prestazioni di trasporto rispetto al totale. Fintanto che i gestori dell'infrastruttura sono anche imprese di trasporto ferroviario, vi è il rischio che gli utenti esteri della rete vengano discriminati. In un contesto sempre più competitivo (ad es. nel traffico merci), la normativa proposta ha un effetto incentivante sulla concorrenza. Le prescrizioni supplementari, in particolare diritti di partecipazione più estesi, assicurano maggiore trasparenza. Il rafforzamento della regolamentazione nel settore delle gestioni di sistema, la riduzione di diversi potenziali di discriminazione e il miglioramento delle competenze dell'autorità di regolazione costituiscono la base per un'apertura del mercato e consolidano la posizione della ferrovia quale vettore di trasporto.

Il progetto riguardante l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria produrrà degli effetti per tutte le imprese attive sul mercato. Nel 1999 nell'ambito della Riforma delle ferrovie 1 le FFS sono state scorporate dall'Amministrazione federale e trasformate in un'impresa autonoma (società anonima di diritto speciale di proprietà

della Confederazione). Dal punto di vista organizzativo e contabile, il settore dell'infrastruttura e quello dei trasporti sono stati separati, una scelta che finora ha dato buone prove. Pertanto, la Svizzera intende mantenere il sistema delle imprese integrate dal punto di vista funzionale.

Le disposizioni si ripercuotono quindi in primo luogo sulle procedure amministrative e sulle competenze formali. Il progetto rafforza i diritti delle imprese attive sul mercato. In particolare, assicura strumenti supplementari alle imprese che utilizzando reti di terzi accertano una discriminazione da parte dei gestori. Questo aspetto è importante soprattutto tenuto conto della liberalizzazione del trasporto di merci e della crescente concorrenza. Il progetto assicura maggiore trasparenza alle imprese grazie alla pubblicazione di documenti tra cui i contratti per la gestione di sistema o i piani di investimento. Non si prevedono a seguito del progetto modifiche incisive di natura strutturale o organizzativa nelle singole imprese.

3.4 Ripercussioni per la società

Non si prevedono ripercussioni per la società.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Non si prevedono ripercussioni per l'ambiente.

3.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁵² sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012⁵³ sul programma di legislatura 2011-2015 (obiettivo 21, la Svizzera dispone di un sistema d'infrastrutture di trasporto sviluppato e finanziariamente solido) quale terzo messaggio aggiuntivo nei seguenti termini: il Consiglio federale definirà a titolo preliminare l'organizzazione delle infrastrutture ferroviarie in base a un rapporto peritale e, se del caso, verrà elaborato un avamprogetto da sottoporre a consultazione.

⁵² FF 2012 305, nello specifico 396 e 431

⁵³ FF 2012, 6413, nello specifico 6421

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto riguarda prevalentemente la Lferr che trova la propria base costituzionale nell'articolo 87 Cost. Vengono adeguate anche altre otto leggi. Il progetto è costituzionale e legale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali

L'ATT funge da anello di congiunzione tra il sistema ferroviario svizzero e quello dell'UE ed è fondato sul principio dell'equivalenza delle normative delle parti contraenti. La Svizzera si è impegnata ad armonizzare la propria legislazione con l'acquis dell'UE rilevante, come citato all'allegato 1 dell'Accordo (art. 52 cpv. 6 ATT, vedi anche titolo allegato I ATT: «... la Svizzera applica disposizioni legali equivalenti alle disposizioni menzionate qui di seguito»). L'ATT non contempla l'obbligo di recepire integralmente il nuovo diritto UE rilevante in materia ferroviaria. Mira tuttavia alla massima armonizzazione delle norme in vigore in Svizzera e nell'UE allo scopo di garantire il buon funzionamento dell'Accordo anche in futuro (cfr. in particolare art. 52 cpv. 4 ATT).

Negli ultimi anni l'UE ha riformato il mercato ferroviario interno nell'ambito dei cosiddetti pacchetti ferroviari. Finora la Svizzera ha ripreso alcune parti dei primi due pacchetti, escludendone invece altre. Temi quali l'indipendenza del servizio per l'assegnazione delle tracce, l'assetto organizzativo delle imprese ferroviarie e l'eventuale adesione della Svizzera all'Agenzia ferroviaria europea non sono ancora stati discussi esaurientemente. Del terzo pacchetto, che concerne tra l'altro i diritti dei viaggiatori, sono state finora considerate solo le disposizioni sulla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori. Le proposte si orientano al primo pacchetto, modificato dalla rifusione approvata il 21 novembre 2012 (Recast), come pure al regolamento (CE) N. 1371/2007 del terzo pacchetto. Nel diritto svizzero è stato invece recepito integralmente il regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei viaggiatori nel trasporto effettuato con autobus (cfr. n. 1.5.4).

Il 30 gennaio 2013 la Commissione europea ha presentato il quarto pacchetto ferroviario. Le proposte mirano a liberalizzare ulteriormente il mercato nel traffico viaggiatori nazionale e a separare istituzionalmente il settore dell'infrastruttura da quello dei trasporti. Il progetto ha suscitato vive discussioni in diversi Stati membri, soprattutto per quanto riguarda la rigida separazione tra infrastruttura e trasporti – sulla quale, del resto, non è stato possibile trovare un consenso. Poiché, all'apertura della consultazione, il Parlamento europeo e il Consiglio non avevano ancora approvato il quarto pacchetto, non è possibile analizzarne nel dettaglio i contenuti in questa sede.

Il sistema ferroviario svizzero, basato su imprese integrate, ha dato buone prove e va mantenuto. Soprattutto nel settore dell'infrastruttura va impostato in base a criteri di trasparenza, efficacia e capacità di evolvere. La vigente normativa UE va recepita nella misura in cui soddisfa questo approccio.

5.3 Forma dell'atto

Il progetto include esclusivamente atti legislativi. Poiché vengono adeguate unicamente leggi in vigore, non è necessario un atto mantello. La legge sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria soggiace a referendum facoltativo e consta degli adeguamenti delle varie leggi pertinenti. Questi adeguamenti vengono apportati in concomitanza con l'entrata in vigore e acquistano forza di legge.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il freno alle spese è uno strumento previsto dalla Costituzione federale secondo cui l'adozione di nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o di nuove spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi necessita della maggioranza qualificata delle due Camere (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.). Ciò significa che l'articolo 9k capoverso 1 lettera b, l'articolo 40a^{septies} capoverso 1 Lferr e l'articolo 18a capoverso 3 LTV necessitano dell'approvazione delle due Camere.

5.5 Rispetto della normativa in materia di sussidi

Il progetto prevede solo marginalmente l'introduzione di nuovi sussidi. Una parte dei costi del SAT (assunzione di compiti preminenti) è a carico della Cassa generale della Confederazione poiché non può essere coperta con gli emolumenti versati dai gestori dell'infrastruttura. I costi non coperti riguardanti il trasferimento di compiti a terzi (gestione di sistema) sono a carico del FIF nella misura in cui riguardano l'infrastruttura. Nel settore dei trasporti il finanziamento è invece garantito dalla Cassa generale della Confederazione.

5.6 Delega di competenze legislative

Il progetto riguarda esclusivamente leggi esistenti che contemplano già una delega estesa al Consiglio federale per il promulgamento delle necessarie prescrizioni esecutive a livello di ordinanza.

5.7 Protezione dei dati

All'articolo 40a^{ter} Lferr il progetto contiene la base giuridica affinché RailCom possa scambiare dati con le autorità di regolazione di altri Stati. La base giuridica per l'elaborazione dei dati necessari ai fini della sorveglianza del mercato ferroviario da parte di RailCom (art. 40a^{quater}) è invece data dall'articolo 40a^{ter} capoverso 2 Lferr. Il progetto prevede inoltre disposizioni sui dati che il SAT deve elaborare nell'ambito della gestione del registro dell'infrastruttura (art. 9q Lferr) come pure disposizioni transitorie sulla consegna dei dati a tale servizio. La normativa rispetta i principi della protezione dei dati, è adeguata e non prevede l'elaborazione di dati personali particolarmente degni di protezione.

