



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DATEC

Rapporto esplicativo

Avamprogetto per la consultazione concernente la predisposizione di un credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori (TRV) negli anni 2018–2021

Berna, 13 aprile 2016

Compendio

Con il presente rapporto il Consiglio federale propone un decreto federale concernente lo stanziamento di un credito d'impegno di 3970 milioni di franchi per finanziare l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori nel periodo compreso tra il 2018 e il 2021. Propone inoltre di modificare un articolo della legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (LTV) al fine di sostituire lo strumento del limite di spesa quadriennale con quello del credito d'impegno.

Situazione iniziale

Il traffico regionale viaggiatori (TRV) è un compito comune della Confederazione e dei Cantoni volto a garantire un servizio di trasporto pubblico di base in tutte le regioni del Paese. Nell'ambito della procedura di ordinazione, la Confederazione e i Cantoni definiscono l'offerta che verrà ordinata congiuntamente per due anni e i relativi costi. Le prestazioni TRV sono indennizzate in base ai costi non coperti pianificati e finanziati per metà dalla Confederazione.

Finora i fondi stanziati per le indennità TRV erano stabiliti ogni anno nell'ambito del processo di preventivazione della Confederazione. La pianificazione finanziaria indicava inoltre la tendenza per i tre anni successivi. Dal 1° luglio 2013 la LTV prevede che le prestazioni TRV oggetto di ordinazione siano finanziate per mezzo di un limite di spesa quadriennale. Il presente avamprogetto mira ad attuare per la prima volta questa misura sostituendo lo strumento del limite di spesa con quello del credito d'impegno.

Contenuto dell'avamprogetto

Per indennizzare le prestazioni TRV che verranno ordinate nei periodi d'orario 2018–2019 e 2020–2021, il Consiglio federale propone di stanziare un credito pari a 3 970 milioni di franchi. Per il 2018 e il 2019, tenuto conto dei vincoli finanziari della Confederazione, gli importi corrispondono a quelli previsti nella pianificazione finanziaria e servono soprattutto a indennizzare le prestazioni attuali. Per i due anni successivi viene proposto un aumento dei fondi, che permetterà di finanziare i costi successivi dei progetti d'investimento e di ampliamento dell'offerta pianificati dalle imprese o dai Cantoni d'intesa con la Confederazione. Per il secondo periodo oggetto di ordinazione il Consiglio federale potrà sbloccare i fondi in un secondo tempo, in modo da poter reagire a eventuali cambiamenti delle condizioni quadro della politica finanziaria.

Il credito d'impegno permette alla Confederazione di garantire una maggiore certezza sull'evoluzione a medio termine delle indennità federali, a tutto vantaggio dei diversi attori del TRV, che potranno pianificare meglio i propri progetti e il proprio fabbisogno finanziario.

Avamprogetto per la consultazione

1 Punti essenziali dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

Dall'entrata in vigore, nel 1996, della revisione della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (LFerr)¹, il traffico regionale viaggiatori (TRV) è un compito comune della Confederazione e dei Cantoni, i quali definiscono l'offerta ordinata congiuntamente e i relativi costi nell'ambito della procedura di ordinazione. I committenti (Confederazione e Cantoni) indennizzano le imprese di trasporto (IT) in base ai costi non coperti delle prestazioni di trasporto ordinate. Conformemente all'articolo 30 della legge federale del 20 marzo 2009² sul trasporto di viaggiatori (LTV), la Confederazione assume il 50 per cento dell'indennità complessiva.

Attualmente i fondi destinati al finanziamento delle indennità a carico della Confederazione sono preventivati ogni quattro anni nell'ambito della pianificazione finanziaria della Confederazione. L'importo definitivo è stabilito annualmente nel quadro del processo di preventivazione.

Dal 1° luglio 2013 l'articolo 30a LTV prevede che il finanziamento delle prestazioni TRV oggetto di ordinazione venga determinato entro un limite di spesa quadriennale. Tuttavia, in sede di concretizzazione di questo strumento è emerso che il credito d'impegno sarebbe stato più adatto a tale scopo.

Con il presente rapporto il Consiglio federale sottopone alle Camere federali, per approvazione, unavamprogetto concernente lo stanziamento di un credito d'impegno per il finanziamento dell'offerta di trasporto del TRV per gli anni 2018–2021.

1.2 Situazione del traffico regionale viaggiatori

Il TRV garantisce i collegamenti sull'intero territorio nazionale

Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza del 4 novembre 2009³ sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV), per traffico regionale viaggiatori si intende il traffico viaggiatori all'interno di una regione, compreso il collegamento di base tra località, nonché il traffico viaggiatori con le regioni vicine, anche estere.

Il TRV assicura collegamenti di trasporto pubblico sull'intero territorio nazionale. Completa le linee del traffico a lunga distanza, gestite dalle FFS secondo principi commerciali, e garantisce una catena di trasporto ottimale in tutto il Paese. In molte regioni le linee del TRV rappresentano la spina dorsale dell'offerta di trasporto pubblico. Quando sul tratto più frequentato di una linea la domanda media supera

¹ RS 742.101

² RS 745.1

³ RS 745.11

500 persone al giorno, viene offerta una cadenza oraria continua (OITRV, art. 7 cpv. 3).

Attualmente le linee del TRV ordinate presso le 120 imprese di trasporto sono circa 1 400 (compresi tutti i vettori), per un totale di 300 milioni di km percorsi e 9 miliardi di passeggeri-chilometro (pkm).

Principi di indennizzo

L'articolo 28 capoverso 1 LTV stabilisce che l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori con funzione di collegamento può essere ordinata e indennizzata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Secondo l'articolo 5 OTV, affinché vi sia una funzione di collegamento, una linea deve collegare una località di almeno 100 abitanti con il resto della rete di trasporto pubblico. Per essere indennizzata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni (committenti) una linea deve soddisfare altre condizioni, ad esempio garantire una redditività minima (OITRV, art. 6).

Le offerte senza funzione di collegamento sono escluse dalle prestazioni federali secondo l'articolo 28 capoverso 2 LTV. È il caso ad esempio del traffico turistico, come la ferrovia della Jungfrau tra Kleine Scheidegg e Jungfraujoeh, la linea Auto-postale del Passo del San Gottardo, la navigazione sul lago di Thun o l'impianto di trasporto a fune sul Weissenstein.

Il TRV va inoltre distinto dal traffico a lunga distanza e dal traffico locale.

Per traffico a lunga distanza si intende il servizio di linea nazionale e internazionale tra i grandi centri del Paese. Il traffico ferroviario a lunga distanza è gestito dalle FFS in modo finanziariamente autonomo. Generalmente, le linee di autobus a lunga distanza sono transfrontaliere.

Secondo l'articolo 3 OITRV il traffico locale comprende le linee che servono al collegamento capillare di località e che sono escluse dalle prestazioni federali conformemente all'articolo 28 capoverso 2 LTV. L'offerta di traffico locale è ordinata e finanziata dai Cantoni e/o dai Comuni.

La Confederazione e i Cantoni ordinano le prestazioni TRV congiuntamente

In quasi tutti i casi, le linee del traffico regionale non sono redditizie. Per garantire comunque l'offerta, la Confederazione e i Cantoni indennizzano congiuntamente le imprese di trasporto (IT). Le indennità per il TRV ammontano a circa 1,8 miliardi di franchi all'anno, di cui il 66 per cento è destinato all'offerta ferroviaria, il 33 per cento alle linee di autobus e l'1 per cento agli impianti a fune e alla navigazione (base: offerte TRV del 2015). La Confederazione copre la metà dei costi non coperti del TRV, per un totale di oltre 900 milioni di franchi all'anno. La quota della Confederazione è ripartita tra i Cantoni tenendo conto dell'offerta di trasporto e della partecipazione cantonale (secondo l'art. 29b OITRV). Le quote cantonali sono costituite dal totale dei fondi disponibili (quota della Confederazione e partecipazioni dei Cantoni).

La procedura di ordinazione, che permette di definire le indennità versate per ciascuna linea del TRV, viene eseguita per ogni periodo d'orario (corrispondente a due anni d'orario, attualmente 2016/2017) e si articola nelle seguenti fasi:

- la Confederazione e i Cantoni (committenti) indicano alle IT gli elementi dell'offerta di trasporto auspicata (orario ufficiale) e i fondi disponibili (a fine del 2014 per il periodo 2016/2017);
- su tale base le IT allestiscono le offerte per ciascuna linea (presentazione delle offerte per il 2016/2017: fine aprile 2015), nelle quali sono presentati i costi pianificati e i ricavi attesi dalla vendita dei titoli di trasporto. Il deficit residuo corrisponde ai cosiddetti «costi non coperti pianificati» che vengono indennizzati dai committenti;
- i committenti esaminano le offerte e le negoziano con le IT. Le offerte possono subire modifiche per effetto della procedura di definizione dell'orario;
- dopo l'adeguamento delle offerte i committenti stipulano con le IT le convenzioni sull'offerta, nelle quali sono disciplinati i servizi e le indennità nonché la loro ripartizione tra Confederazione e Cantoni. Nel caso delle linee intercantionali la partecipazione ai costi è suddivisa in modo proporzionale tra i Cantoni;
- a partire dal cambiamento d'orario le IT forniscono le prestazioni oggetto dell'offerta.

L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) verifica a posteriori i conti annuali delle imprese beneficiarie di indennità del TRV conformemente all'articolo 37 LTV e alle disposizioni dell'ordinanza 18 gennaio 2011⁴ del DATEC sulla contabilità delle imprese concessionarie (OCIC). Le imprese sono tenute a presentare nella loro contabilità un conto separato per il settore del TRV e ad attribuire gli eventuali utili o le eventuali perdite a una riserva speciale (art. 36 LTV).

Il TRV si sviluppa

In Svizzera il traffico regionale viaggiatori è un elemento importante del trasporto pubblico (TP). La popolazione utilizza i fondi di trasporto pubblico per oltre il 20 per cento delle distanze percorse giornalmente e per il 13 per cento dei tragitti, tanto che ogni giorno il TRV è utilizzato per effettuare due milioni di tragitti. Nel complesso il TRV offre collegamenti di ottima qualità, assicura una grande mobilità nelle regioni e garantisce ai passeggeri un alto livello di sicurezza. Può raggiungere un'elevata quota di mercato (ripartizione modale) anche nel confronto internazionale.

Il TRV è in crescita. Tra il 2007 e il 2015 la domanda misurata in passeggeri-chilometro (pkm) è aumentata in media di un punto percentuale, passando dal 4 al 5 per cento all'anno. Negli scorsi anni l'offerta si è sviluppata in misura equivalente. Il tasso di utilizzo è aumentato mediamente del 2,4 per cento all'anno, mentre fino al 2012 le tariffe sono cresciute in media dell'1,2 per cento.

Dal 2007 il grado di copertura dei costi del TRV, che rappresenta la quota dei costi coperti dai ricavi, è migliorato costantemente segnando una progressione di circa l'1,3 per cento all'anno. Oggi, in media, circa la metà dei costi è finanziata dagli utenti, mentre il resto è a carico dei contribuenti. Un altro aspetto positivo è l'aumento dell'efficienza del settore: dal 2007 al 2012 l'indennità annua versata per passeggero-chilometro è diminuita in media del 2,5 per cento. In altri termini, l'efficienza è

⁴ RS 742.221

aumentata in misura equivalente. Questa tendenza è stabile dal 2010, in particolare a causa degli investimenti indotti dalla forte crescita della domanda.

1.3 Motivazione della proposta

Predisposizione di un credito d'impegno quadriennale per il TRV

L'articolo 30a LTV, entrato in vigore il 1° luglio 2013, prevede che i costi non coperti dell'offerta TRV oggetto di ordinazione vengano finanziati tramite un limite di spesa quadriennale.

Nell'ambito dei colloqui volti a predisporre il primo limite di spesa è emerso che questo strumento finanziario non era il più appropriato e che andava sostituito con un credito d'impegno. Questo permetterebbe alla Confederazione, in veste di committente, di indicare alle imprese di trasporto e ai Cantoni con maggiore chiarezza – e soprattutto in modo più vincolante – il margine di manovra finanziario di cui dispone per l'offerta del TRV. Questo punto richiede una modifica della LTV, che proponiamo con il presente avamprogetto.

Il Consiglio federale propone inoltre all'Assemblea federale di approvare un credito d'impegno quadriennale: per armonizzare la periodicità con i prossimi due periodi di ordinazione (2018-2019 e 2020-2021), propone di stabilire i fondi disponibili per gli anni 2018–2021. Per gli anni 2020 e 2021 il Consiglio federale potrà sbloccare i fondi in un secondo tempo, in modo da poter reagire a eventuali mutamenti delle condizioni quadro della politica finanziaria.

1.4 Importanza dell'avamprogetto

Il credito d'impegno contribuisce a una migliore pianificazione delle risorse federali destinate al TRV, a tutto vantaggio degli attori coinvolti (in particolare committenti cantonali e IT).

I fondi stanziati, che nel periodo considerato aumenteranno, permetteranno di mantenere l'offerta attuale, di onorare gli impegni pluriennali (costi successivi degli investimenti, ad es. per l'acquisto di materiale rotabile) e di cofinanziare gli ampliamenti dell'offerta.

1.5 Interesse del progetto per la Confederazione

La Confederazione è tenuta a rispettare le disposizioni riviste della LTV, entrate in vigore il 1° luglio 2013 (art. 30a). D'altro canto l'introduzione di un credito d'impegno consente di definire i fondi destinati al TRV per un periodo di quattro anni.

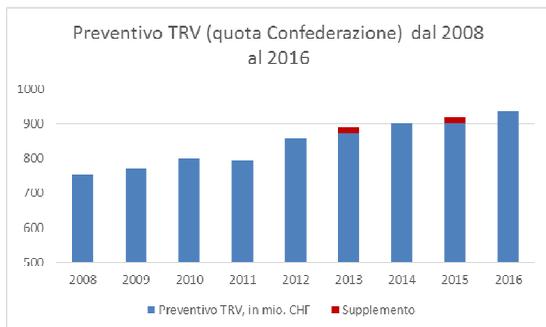


Gráfico 1: preventivo TRV (quota della Confederazione) dal 2008 al 2016

Dal 2013 la Confederazione ha adottato una serie di misure per contenere l'aumento delle indennità a suo carico:

- l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha emanato direttive finanziarie restrittive per la presentazione delle offerte del TRV;
- agli operatori del settore del trasporto pubblico è stato chiesto di migliorare l'efficienza;
- è auspicata una maggiore partecipazione finanziaria degli utenti.

Per il 2016 è stato quindi deciso, d'intesa con le parti interessate, di diminuire tutte le quote cantonali (ossia i fondi previsti per le prestazioni TRV di ciascun Cantone) in modo da impiegare i fondi resi così disponibili per i potenziamenti dell'offerta previsti per il biennio 2016–2017.

Grazie a queste misure, i fondi federali previsti per il 2017 dovrebbero permettere di cofinanziare l'intera offerta TRV ordinata, risultato che non è stato raggiunto da alcuni anni e che crea buoni presupposti in vista dell'introduzione del credito d'impegno.

Prospettive per il credito d'impegno TRV

Alla luce della continua tendenza all'aumento del TRV tanto sul fronte dell'offerta che su quello della domanda, il finanziamento si preannuncia come una sfida a lungo termine. A breve termine, con l'introduzione del credito d'impegno la Confederazione otterrà una visione più chiara delle risorse da destinare al TRV. Gli altri attori del TP potranno quindi pianificare con sufficiente anticipo in che misura azionare altre leve per garantire il finanziamento del TRV (miglioramenti dell'efficienza, misure tariffarie o aumento dei contributi cantonali).

Nel periodo 2018–2021 bisognerà finanziare, oltre all'offerta esistente, importanti miglioramenti delle prestazioni preservando al contempo la qualità del TRV. Per determinare l'entità del futuro credito d'impegno, l'UFT ha sintetizzato e valutato i dati delle imprese di trasporto sulla base di un approccio «bottom-up» e li ha confrontati con i vincoli della politica finanziaria della Confederazione.

2.2.2

Valutazione del fabbisogno finanziario per il TRV

Inchiesta presso le imprese di trasporto (approccio «bottom-up»)

Per disporre di un quadro rappresentativo del futuro volume delle indennità e anticipare eventuali problemi di finanziamento a medio termine, l'UFT ha consultato vari attori del TRV. A tal fine, dal 22 ottobre 2014 al 4 gennaio 2015 ha condotto un'inchiesta presso le principali imprese beneficiarie di indennità. Il campione rappresentativo comprendeva le imprese (soprattutto ferroviarie), beneficiarie complessivamente del 90 per cento delle indennità del TRV. Poiché il periodo di validità del credito d'impegno non era ancora definito, l'inchiesta mirava a valutare l'evoluzione previsionale dei costi non coperti nel periodo compreso tra il 2017 e il 2021 e ha permesso di raccogliere dati più mirati e a più lungo termine rispetto a quanto previsto nell'ambito della procedura di ordinazione TRV (piani a medio termine). Ha inoltre consentito di individuare i progetti che potevano avere un impatto significativo sui costi non coperti – e quindi sulle indennità a carico dei committenti – rispetto alla situazione pianificata nel 2015. Si tratta ad esempio di nuove linee, di potenziamenti dell'offerta, di rinnovo o acquisto di materiale rotabile o dei costi successivi di investimento in impianti o infrastrutture d'esercizio (ad es. officine, depositi, sistemi ETCS ecc.).

Anche i Cantoni interessati sono stati interpellati: per verificarne l'attendibilità, l'UFT ha chiesto loro una validazione di massima dei progetti presentati dalle imprese.

Dall'analisi e dalla plausibilizzazione dei dati raccolti è risultato un fabbisogno di finanziamento supplementare rispetto al 2015 (situazione pianificata) pari complessivamente a 386 milioni di franchi fino al 2021. Ipotizzando una partecipazione federale media del 50 per cento, questo rappresenta per la Confederazione un aumento delle indennità per il TRV di 193 milioni di franchi fino al 2021.

L'aumento stimato delle indennità è imputabile principalmente a potenziamenti dell'offerta (76 % delle indennità supplementari rispetto al 2015) e, in misura minore, a progetti di nuove linee (6 %), investimenti in nuovo materiale rotabile (8 %) o altri investimenti (9 %).

Si osserva peraltro che, secondo le indicazioni delle imprese di trasporto, la metà del fabbisogno supplementare è attribuibile a progetti di potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria che risultano da convenzioni sulle prestazioni o che rientrano in programmi di potenziamento quali lo Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF) o la fase di ampliamento 2025 del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF).

A titolo di esempio sono riportati qui di seguito alcuni progetti di potenziamento dell'offerta e di investimento in nuovo materiale rotabile che dovranno essere finanziati nel periodo compreso tra il 2018 e il 2021:

- messa in servizio della linea Mendrisio – Varese (FMV)
- cadenza di 15 minuti sulla tratta Coppet – Ginevra – Lancy Pont Rouge
- rete celere di Argovia: tappa di potenziamento Eppenbergr
- rete celere del Vaud: tappa di potenziamento Broye
- potenziamento della rete celere di Zurigo
- potenziamento della rete celere di San Gallo

- cadenza di 15 minuti sulla tratta Ginevra – Annemasse (Léman Express)
- nuovo materiale rotabile Lugano – Ponte Tresa (FLP)
- nuovo materiale rotabile per la Wynental- und Suhrentalbahn (WSB)
- nuovo materiale rotabile per la Ferrovia retica (RhB)
- nuovo materiale rotabile per la Regionalverkehr Bern – Solothurn (RBS)
- nuova offerta Bienne – Delémont – Delle – Belfort
- prolungamento della linea S8 della RBS verso Bätterkinden
- potenziamento dell'offerta Glâne–Veveyse

Altre considerazioni

A fini di armonizzazione è stato chiesto alle imprese consultate di rispondere senza considerare gli effetti del rincaro (compreso l'aumento dei prezzi delle tracce) e gli aumenti delle tariffe. Per integrare questi effetti e per tener conto delle imprese non consultate (autolinee eccetto Autopostale), l'UFT ha ipotizzato un aumento medio delle indennità pari all'1 per cento all'anno. Questa ipotesi poggia su valori precedentemente registrati, che includono gli effetti dell'aumento delle tariffe e dell'efficienza.

Valutazione delle indennità TRV complessive necessarie per il periodo 2018–2021

Nel complesso il fabbisogno di indennità per il TRV stimato per il periodo di validità del credito d'impegno 2018–2021 si attesta a 4 250 milioni di franchi. Rispetto alla pianificazione per il 2017 il fabbisogno supplementare cumulato è di 882 milioni di franchi (quota della Confederazione e partecipazioni cantonali), come illustra la seguente tabella.

in mio. CHF	Periodo di validità del credito d'impegno TRV 2018-2021			
	2015	2016	2017	Σ 2018-2021
Crediti TRV (preventivo/pian. fin. Confederazione)	919.5	936.1	952.1	
Risultato dell'inchiesta presso le imprese (genn. 2015)*				65.8
Evoluzione generale delle indennità (+1 %/anno)				19.0
Stima dei costi supplementari non coperti del TRV (Confederazione e Cantoni)				84.8
Stima dei costi non coperti, quota Confederazione (50%)	919.5	936.1	952.1	994.5
Differenza/anno precedente (mio CHF)		16.6	16.0	59.3
Differenza/anno precedente (%)		1.8%	1.7%	4.5%
				203.5
				270.2
				323.8
				882.3
				4249.6
				2.5%

* Stima del totale delle indennità supplementari rispetto alle previsioni 2015

Tabella 1: stima del fabbisogno totale di indennità per il TRV nel periodo 2018-2021

Oltre a questi importi, la Confederazione si è impegnata a finanziare dal 2018 l'installazione di ripetitori 3G/4G per un totale di circa otto milioni di franchi all'anno. Il fabbisogno totale stimato sale quindi a 4282 milioni di franchi.

2.2.3 Discussione con gli attori coinvolti

Nell'estate 2015 la stima del volume di indennità è stata messa a confronto con i vincoli di politica finanziaria della Confederazione (sulla base della pianificazione finanziaria, stato provvisorio a luglio 2015). I risultati del confronto sono poi stati presentati agli attori del TRV (in particolare Cantoni e imprese). Tutti sono stati unanimi nel riconoscere che sono necessarie misure e che tutti devono partecipare al finanziamento dei futuri bisogni del TRV combinando varie misure, quali un ulterio-

re incremento dell'efficienza, l'adozione di misure tariffali e l'aumento delle indennità.

Gli aumenti di efficienza permetteranno di assorbire o per lo meno di contenere l'incremento delle indennità. L'obiettivo è fare in modo che per ciascun franco di sovvenzione le IT propongano più prestazioni e di migliore qualità. Per esempio, con il miglioramento dell'offerta o l'aumento della domanda determinate prestazioni possono beneficiare di economie di scala sui costi oppure i ricavi del servizio di trasporto possono aumentare. Inoltre, l'UFT parte dal principio che i bisogni di finanziamento annunciati dalle imprese rappresentino dei massimali che potranno essere in parte ridotti dopo un'analisi più approfondita.

Le parti coinvolte hanno stabilito di comune accordo che la metà dell'aumento dei costi non coperti stimati (ossia 441 milioni di franchi) potrebbe essere compensata da incrementi supplementari dell'efficienza e/o da misure tariffali. Spetterà alle IT adottare misure tariffali che consentano di coprire la parte di finanziamento non compensata da incrementi di efficienza.

L'altra metà dei costi verrebbe compensata dall'aumento delle indennità della Confederazione e dei Cantoni. Questi ultimi potranno decidere di verificare determinate offerte regionali per utilizzare in modo ottimale le risorse federali.

Su tale base, il fabbisogno di indennità per il credito d'impegno TRV è stato rivisto al ribasso e si attesta ora a 4061 milioni di franchi per il periodo 2018–2021. Ne risulta un aumento del fabbisogno pari a 137 milioni di franchi rispetto alla pianificazione finanziaria, come riportato nella tabella seguente:

in mio. CHF	Riferimento preventivo/pian. fin. Conf.			Periodo di validità del credito d'impegno TRV 2018-2021				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ 2018-2021
Stima dei costi supplementari non coperti del TRV (tabella 1)				84,8	203,5	270,2	323,8	882,3
Stima dei costi non coperti, quota Confederazione	919,5	936,1	952,1	994,5	1053,9	1087,2	1114,0	4249,6
Partecipazione delle IT (aumenti efficienza, misure tariffali) (50 % Confederazione/Cantoni)				42,4	101,8	135,1	161,9	441,2
Indennità rimanenti Confederazione				973,3	1003,0	1019,7	1033,1	4029,0
Progetto finanziato dalla Confederazione (ripetitori 3G)				8,0	8,0	8,0	8,0	
Totale quota Confederazione				981,3	1011,0	1027,7	1041,1	4061,0
Pianificazione finanziaria della Confederazione	919,5	936,1	952,1	952,0	971,0	990,4	1010,2	3923,6
Variatione rispetto alla pianificazione finanziaria				29,3	40,0	37,3	30,8	137,4
Differenza/anno precedente (mio. CHF)				29,2	29,7	16,7	13,4	
Differenza/anno precedente (%)				3,1%	3,0%	1,6%	1,3%	

Tabella 2: stima rivista del fabbisogno di indennità supplementari per il TRV a carico della Confederazione per il periodo 2018-2021

La possibilità di ridurre il fabbisogno di indennità facendo una distinzione tra progetti finanziati congiuntamente e progetti finanziati unicamente dai Cantoni è stata scartata perché ritenuta inadeguata, in quanto porterebbe al mancato rispetto della disposizione dell'articolo 30 LTV secondo cui la Confederazione finanzia il 50 per cento dei costi non coperti del TRV.

2.2.4 Decisione di principio del Consiglio federale

Il 18 novembre 2015 il Consiglio federale ha adottato una decisione di principio in merito al futuro credito d'impegno destinato al TRV per gli anni 2018–2021.

Considerata la difficile situazione finanziaria della Confederazione, che trova riscontro in particolare nel programma di stabilizzazione 2017–2019, il Consiglio federale si è pronunciato a favore di un credito d'impegno di 3 970 milioni di franchi per il periodo 2018–2021.

Viene proposto di ripartire il credito d'impegno come segue:

- gli importi per il 2018 e il 2019 corrispondono a quelli previsti nell'attuale pianificazione finanziaria della Confederazione;
- dal 2020 i fondi destinati al TRV possono essere aumentati rispetto a quanto previsto nella pianificazione finanziaria in modo da raggiungere una progressione media annua del 2 per cento per l'intera durata del credito d'impegno.

Anno	Credito d'impegno TRV (mio. fr.)	Variazione rispetto all'anno precedente
2017	952.1	(base)
2018	952.0	- 0.0 %
2019	971.0	+ 2.0 %
2020	1017.0	+ 4.7 %
2021	1030.0	+ 1.3 %
Totale 2018–2021	3970.0	

Tabella 3: ripartizione del credito d'impegno TRV proposto per il periodo 2018–2021

in mio. CHF	Periodo di validità del credito d'impegno TRV 2018-2021					
	2017	2018	2019	2020	2021	Σ 2018-2021
Stima dei costi non coperti, quota Confederazione	952.1	994.5	1053.9	1087.2	1114.0	4249.6
Partecipazione delle IT (aumenti efficienza, misure tariffali) (effetto sulla quota della Confederazione)		-21.2	-50.9	-67.6	-81.0	-220.6
Progetto finanziato dalla Confederazione (ripetitori 3G)		8.0	8.0	8.0	8.0	32.0
Valutazione indennità TRV (quota Confederazione)	952.1	981.3	1011.0	1027.7	1041.1	4061.0
Credito d'impegno TRV	952.1	952.0	971.0	1017	1030.0	3970.0
Differenza rispetto alla situazione del 2017		-0.1	18.9	64.9	77.9	161.6
Differenza rispetto alla stima del fabbisogno di indennità		29.3	40.0	10.7	11.1	

Tabella 4: confronti relativi al credito d'impegno TRV proposto

Rispetto alla situazione pianificata nel 2017, la Confederazione partecipa quindi con 160 milioni di franchi ai costi supplementari stimati per gli anni 2018–2021. Per l'intero periodo di validità del credito l'aumento medio si attesta al due per cento all'anno, il che rappresenta uno dei tassi di crescita più elevati nei settori di attività della Confederazione. Anche se tale aumento può sembrare moderato considerata la pianificazione finanziaria iniziale, nei fatti equivale a dare priorità al TRV, visto il contesto attuale e rispetto ad altri ambiti d'attività della Confederazione.

Per quanto riguarda la situazione finanziaria nel 2018, l'UFT ha già comunicato ai Cantoni e alle imprese che la Confederazione potrà finanziare unicamente una situazione stabile rispetto al 2017 e ha illustrato le ripercussioni per gli attori interessati (cfr. cap. 3.2 e 3.6). Se, data tale situazione, i Cantoni e le imprese riescono a rinviare determinati progetti o a garantirne il finanziamento, si può supporre che i fondi stanziati permetteranno di coprire globalmente i bisogni segnalati nel corso del periodo considerato. Dal 2020, infatti, la differenza tra i fondi stimati e quelli stanziati è di 10 milioni di franchi. Stando all'esperienza, la differenza potrà essere riassorbita nel corso della procedura di ordinazione, sempre che le misure descritte al capitolo 2.2.3 vengano effettivamente attuate.

Approvando il credito d'impegno proposto, l'Assemblea federale permette alla Confederazione di onorare globalmente i suoi obblighi in materia di cofinanziamento del TRV e di garantire a tutti gli attori interessati una maggiore certezza di piani-

ficazione. Parallelamente, si assicura che gli importi siano compatibili con il piano finanziario della legislatura 2017–2019.

Qualora i fondi federali non bastassero per finanziare la quota delle indennità federali a copertura delle offerte di trasporto del TRV pianificate dai Cantoni, la Confederazione dovrà definire le priorità per l'assegnazione delle risorse supplementari nel periodo compreso tra il 2019 e il 2021. Considerate le iterazioni tuttora necessarie per confermare il contenuto e l'anno di messa in servizio di vari progetti, si rinuncia in questa sede a definire più precisamente delle priorità, che verranno fissate nell'ambito della procedura di ordinazione del TRV d'intesa con i Cantoni (co-committenti).

2.2.5 Prospettive

Mandato del Parlamento di analizzare e riformare il sistema TRV

Il credito d'impegno permetterà di fissare il quadro di sviluppo del TRV per un periodo di quattro anni. Oltre a ciò, è necessario adottare misure a medio e lungo termine. Con la mozione 13.3663 «Garantire il finanziamento e armonizzare la procedura di ordinazione per il traffico regionale viaggiatori» il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di proporre misure che garantiscano il finanziamento a lungo termine del TRV, assicurino l'armonizzazione e la semplificazione dell'attuale procedura di ordinazione e migliorino l'armonizzazione dell'offerta con gli ampliamenti infrastrutturali già decisi e con il finanziamento. Questo permetterà di creare una base solida per l'intero sistema.

Prima analisi dell'UFT e discussione con i principali attori

L'UFT ha condotto diverse analisi. Ha valutato la procedura di ordinazione e ha creato un gruppo di esperti che ha esaminato le proposte di riorganizzazione della gestione e del finanziamento del TRV, formulando una serie di raccomandazioni. L'UFT ha poi discusso le proposte con gli attori coinvolti e ha elaborato delle conclusioni.

Decisione del Consiglio federale sulle prossime fasi prevista nel corso del 2016

Il Consiglio federale dovrebbe pronunciarsi in merito al proseguimento dei lavori di riforma della gestione e del finanziamento del TRV nel corso della seconda metà del 2016.

2.3 Commento alle singole disposizioni della proposta

Modifica dell'articolo 30a LTV

Il credito d'impegno stabilisce l'importo massimo entro il quale il Consiglio federale può contrarre impegni finanziari per un determinato progetto. Viene impiegato quando l'esecuzione di un progetto comporta pagamenti oltre l'anno di preventivo. Secondo l'articolo 21 capoverso 4 della legge federale del 7 ottobre 2005⁶ sulle finanze della Confederazione (LFC) i crediti d'impegno sono necessari per l'asse-

⁶ RS 611.0

gnazione di sussidi pagabili soltanto in esercizi futuri e per l'assunzione di fidejussioni e di altre garanzie.

L'articolo 30a LTV prevede che l'offerta di trasporto regionale oggetto di ordinazione venga finanziata entro un limite di spesa quadriennale. Il Consiglio federale propone di sostituire il limite di spesa con un credito d'impegno, in modo da rafforzare la base giuridica e finanziaria per il TRV. Grazie al credito d'impegno, l'UFT potrebbe concludere convenzioni sull'offerta biennali senza riserva; questa possibilità non è attualmente contemplata e non lo sarebbe nemmeno con il limite di spesa. Se necessario, il decreto federale proposto con il presente avamprogetto permette di confermare gli importi pianificati fino al 2019. Per il 2020 e il 2021 il Consiglio federale potrebbe liberare i fondi necessari in un secondo tempo, in modo da poter reagire qualora le condizioni quadro della politica finanziaria dovessero cambiare.

Il credito d'impegno permette alla Confederazione di comunicare in modo più chiaro e soprattutto più vincolante con gli altri attori del TRV, ossia i Cantoni e le imprese. Va ricordato che le indennità per il TRV comprendono non solo il finanziamento delle prestazioni di trasporto, ma anche quello dei costi successivi degli investimenti a lungo termine, ad esempio i costi per il materiale rotabile. Una maggiore certezza in merito ai futuri crediti per il TRV consentirebbe di pianificare meglio i progetti.

Abrogazione dell'articolo 66 LTV

La disposizione transitoria dell'articolo 66 LTV può essere abrogata, in quando obsoleta.

Decreto federale che stanziava un credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori per gli anni 2018–2021

Fatta salva l'approvazione della modifica della LTV di cui sopra, il decreto stabilisce l'importo globale dei fondi federali destinati al credito d'impegno per il TRV, ossia 3 970 milioni di franchi per il periodo 2018–2021. Le modalità con cui l'importo è stato quantificato sono illustrate al capitolo 2.2.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Se adottato come proposto, il credito d'impegno permette di aumentare leggermente i fondi destinati al TRV nel periodo considerato, fermi restando i vincoli finanziari della Confederazione.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il credito d'impegno per il TRV offre ai Cantoni un quadro più chiaro delle risorse federali destinate al TRV nel quadriennio considerato e permette loro di pianificare meglio il fabbisogno finanziario cantonale in funzione dei progetti che intendono confermare.

L'UFT ha informato i Cantoni (e le imprese di trasporto) che nel 2018 le risorse federali disponibili saranno leggermente inferiori rispetto al 2017. Questo avrà le seguenti conseguenze per il periodo di orario 2018/2019:

- Nel limite del possibile gli eventuali costi supplementari andranno coperti mediante aumenti dell'efficienza, un provvedimento tariffale in dicembre 2017 o indennità supplementari a carico dei Cantoni. Nel 2018 la Confederazione non finanzia costi supplementari, mentre nel 2019 i fondi a disposizione aumenteranno leggermente.
- Andranno riesaminati i potenziamenti dell'offerta previsti, in particolare occorrerà considerare un rinvio al 2020 od oltre.
- Il finanziamento dei ripetitori 3G, previsto inizialmente dal 2018, non potrà avvenire prima del 2020.
- La Confederazione potrà approvare i mezzi d'esercizio per il periodo considerato solo se i Cantoni garantiscono di finanziare autonomamente i costi successivi nel 2018 e nel 2019.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il credito d'impegno per il TRV proposto per gli anni 2018–2021 permetterà di concretizzare determinati miglioramenti dell'offerta e della qualità dei trasporti regionali rispetto ad oggi. L'attrattiva del trasporto pubblico risulterà migliorata così come il servizio su tutto il territorio nazionale, il che rappresenta un vantaggio per l'economia svizzera.

3.4 Ripercussioni per la sanità e la società

Tra gli investimenti proposti vi è anche l'adeguamento del materiale rotabile per rispondere alle esigenze fissate dalla LDis.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Rispetto alla situazione attuale, il credito d'impegno per il TRV proposto per gli anni 2018–2021 permetterà da un lato di concretizzare determinati potenziamenti dell'offerta, dall'altro di finanziare i costi successivi di investimenti volti a migliorare l'attrattiva del trasporto pubblico rispetto al trasporto individuale.

3.6 Altre ripercussioni

Ripercussioni per le imprese di trasporto del TRV

Alla stregua dei Cantoni, le imprese di trasporto sono state informate in merito alla stabilità delle risorse federali nel 2018 e ai fondi stanziati per gli anni successivi. I fondi dovrebbero bastare dal 2020 a condizione che le imprese confermino il loro impegno a livello di miglioramento dell'efficienza o di adeguamenti tariffali, due leve di loro responsabilità.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷ sul programma di legislatura 2015–2019.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Il progetto non ha alcun rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La competenza dell'Assemblea federale per questa decisione in materia di crediti deriva dall'articolo 167 della Costituzione federale (Cost.)⁸.

Il decreto federale che stanziava un credito d'impegno destinato a indennizzare le prestazioni TRV si fonda sull'articolo 30a (nuovo) LTV, secondo cui l'Assemblea federale decide ogni quattro anni un credito d'impegno e la sua ripartizione nel tempo.

Il decreto federale poggia anche sull'articolo 28 LTV, in virtù del quale la Confederazione indennizza i costi non coperti dell'offerta ordinata nell'ambito del traffico regionale viaggiatori.

5.2 Forma dell'atto

5.2.1 Modifica di legge

Conformemente all'articolo 164 Cost. e all'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002⁹ sul Parlamento (LParl), l'Assemblea federale emana sotto forma di

⁷ FF 2016

⁸ RS 101

⁹ RS 171.10

legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Il presente progetto di modifica di legge (LTV) soddisfa questa condizione ed è sottoposto a referendum.

5.2.2 Decreto federale

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 25 capoverso 2 della legge federale sul Parlamento, per l'atto da adottare è prevista la forma del decreto federale semplice, non sottoposto a referendum.

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. il credito d'impegno destinato a indennizzare le prestazioni TRV richiede il consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere poiché comporta nuove spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi.

5.4 Conformità alla legge sui sussidi

Il decreto federale non modifica la procedura di ordinazione dell'offerta di trasporto del TRV, definita peraltro dalle disposizioni della LTV e conforme alle disposizioni della legge del 5 ottobre 1990¹⁰ sui sussidi (LSu). Sono determinanti in particolare gli articoli 28, 29, 30 e 37 LTV.

La procedura di ordinazione è stata sottoposta a una valutazione nel 2014. Si sta valutando l'opportunità di riformare il sistema del TRV (cfr. cap. 2.2.5).

¹⁰ RS 616.1

Abbreviazione	Designazione
Cost.	Costituzione federale
ETCS	<i>European Train Control System</i>
FLP	Ferrovie Luganesi
FMV	Ferrovie Mendrisio Varese
IT	Impresa di trasporto
LDis	Legge sui disabili
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione
LSu	Legge sui sussidi
LTV	Legge sul trasporto dei viaggiatori
pkm	passengeri-chilometro
PROSSIF	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn AG
RER	Réseau express régional
RhB	Rhätische Bahn AG
SIF	Sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria
TP	Trasporto pubblico
TRV	Traffico regionale viaggiatori
UFT	Ufficio federale dei trasporti
WSB	Wynental- und Suhrentalbahnhof AG

