



Semplificazione delle procedure doganali e della gestione del traffico transfrontaliero

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 13.4014 dell'11 novembre 2013 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale

Novembre 2017





N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

| | |
|---|----|
| 1. Introduzione | 3 |
| 2. Il traffico merci ferroviario tra Svizzera e Italia..... | 5 |
| 2.1 Sviluppo del traffico merci ferroviario transalpino | 5 |
| 2.2 Volumi di traffico ai valichi di confine | 6 |
| 2.3 Sviluppo e prospettive future | 8 |
| 3. Descrizione dei passaggi di confine | 9 |
| 3.1 Procedura doganale..... | 9 |
| 3.2 Descrizione dei passaggi di confine..... | 12 |
| 3.3 Controlli doganali..... | 12 |
| 4. Risultati relativi ai valichi di confine | 13 |
| 4.1 Tempi di sosta..... | 14 |
| 4.2 Cause dei ritardi lungo il tragitto | 15 |
| 4.3 Problemi riscontrati nell'ambito delle operazioni doganali..... | 16 |
| 4.4 Problemi riscontrati nel settore ferroviario | 17 |
| 5. Provvedimenti | 19 |
| 6. Conclusioni | 21 |
| 7. Glossario..... | 23 |



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

1. Introduzione

L'11 novembre 2013 la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) ha trasmesso al Consiglio federale un postulato che lo incaricava di valutare la possibilità di intraprendere negoziati con l'Italia, allo scopo di semplificare le procedure doganali e di migliorare la collaborazione nella gestione del traffico e nei processi operativi (Postulato 13.4014).

La Svizzera ha stanziato oltre 20 miliardi di franchi per la NFTA, una ferrovia transalpina ad alte prestazioni, moderna e sicura. Le gallerie di base del Lötschberg, del San Gottardo e del Ceneri consentiranno la realizzazione di una ferrovia di pianura attraverso le Alpi, che garantirà un collegamento tra nord e sud più efficiente e veloce. Questi assi ferroviari fanno parte del corridoio di traffico merci europeo Reno - Alpi. Per fare in modo che quest'ultimo possa essere pienamente efficace e che l'economia svizzera e l'ambiente possano trarre beneficio dall'infrastruttura della NFTA, è necessario migliorare la collaborazione nell'ambito della gestione del traffico nelle zone di confine. Tale necessità è stata sottolineata dal Consiglio federale nel suo Messaggio sulla realizzazione e il finanziamento di un corridoio da 4 metri sulle tratte di accesso alla NFTA lungo l'asse del San Gottardo (13.045).

Nell'estate del 2013 le imprese ferroviarie svizzere hanno segnalato all'Ufficio federale dei trasporti la situazione insoddisfacente presso i valichi di confine tra Svizzera e Italia, con particolare riferimento ai lunghi tempi di sosta presso la stazione di smistamento di Chiasso, dovuti alle operazioni doganali. Secondo le imprese ferroviarie svizzere, l'applicazione di prescrizioni d'esercizio obsolete e di regolamenti non necessari da parte delle autorità doganali e della polizia di frontiera italiane comporterebbe ritardi e rallentamenti considerevoli nel traffico ferroviario.

A questo riguardo, nel suo parere del 12 febbraio 2014, il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato, facendo però notare che le procedure doganali di transito internazionali soggiacciono alla Convenzione UE-AELS del 20 maggio 1987 relativa ad un regime comune di transito¹. Tale Convenzione è di competenza dell'Unione europea. Di conseguenza, non è possibile intraprendere negoziati formali direttamente con l'Italia allo scopo di semplificare le procedure doganali, come richiesto dal postulato. Tuttavia, il Consiglio federale ritiene importante che il traffico merci ferroviario ai valichi di confine si svolga senza intoppi. Nell'ambito del rapporto in adempimento del postulato in questione, il Consiglio federale ha inteso presentare l'attuale situazione del traffico ferroviario presso tutti i valichi al confine con l'Italia, il relativo potenziale di miglioramento e il modo in cui sfruttarlo.

¹ RS 0.631.242.04



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

Il presente rapporto si occupa esclusivamente dei valichi di confine per il traffico ferroviario merci, ladove il termine «passaggio di confine» non indica soltanto la dogana in sé, ma anche il cambio dell'infrastruttura ferroviaria e dell'esercizio. Il rapporto si concentra dunque sugli aspetti operativi, organizzativi e infrastrutturali dei passaggi del confine mediante ferrovia. L'attraversamento del confine avviene grazie all'interazione dei più importanti operatori coinvolti: il personale doganale, i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie attive nel traffico merci su rotaia (ITF). I requisiti specifici, le componenti tecniche e il coordinamento di queste tre categorie di operatori incidono notevolmente sulla durata e sull'efficienza del passaggio del confine. Lo scopo del rapporto è indicare provvedimenti in grado di ridurre la durata e gli oneri ad esso correlati, migliorando la pianificazione.

Come detto, il presente rapporto non si occupa della semplificazione giuridica delle procedure doganali, tanto meno dell'intera catena logistica del traffico merci transfrontaliero. A questo proposito, il 14 maggio 2014 il Consiglio federale si è espresso negativamente in merito a un'interrogazione presentata dal Consigliere nazionale Fabio Regazzi (14.1020) il 21 marzo 2014. Secondo il Consiglio federale non sussiste la necessità di estendere il presente rapporto all'intera catena logistica, includendo in particolare il traffico stradale. Per quanto concerne i valichi stradali al confine con l'Italia, non è noto alcun problema concreto che ostacoli o disturbi in modo significativo il flusso delle merci. La richiesta di implementare il sistema di gestione del traffico di transito al valico-dogana Chiasso-Brogeda contenuta nella mozione Regazzi (15.4007) concerne il traffico stradale e, pertanto, non è anch'essa argomento del presente rapporto.

Il servizio competente per la stesura del presente rapporto è il Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Il contenuto del rapporto è il risultato della stretta collaborazione tra l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e l'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Sono state inoltre coinvolte tutte le autorità e le imprese operanti presso i valichi di confine nel traffico merci transfrontaliero su rotaia. In vista dell'adozione di misure di miglioramento, sono state contattate fin dall'inizio le autorità italiane. La base di questo rapporto è uno studio² commissionato dall'UFT. Un consorzio composto da Brugnoli e Gottardi, Ernst Basler & Partner e Uniontrasporti ha esaminato la situazione dei valichi di Domodossola, Luino e Chiasso e ha successivamente formulato raccomandazioni al riguardo. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), il Ministero italiano delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e il gestore dell'infrastruttura Rete Ferroviaria Italiana (RFI) hanno seguito le fasi dello studio nell'ambito di un comitato di consulenza e ne hanno approvato le conclusioni e le misure proposte

² Lo «Studio sulla semplificazione del passaggio del confine tra Svizzera e Italia nel traffico merci ferroviario» (Studie zur Erleichterung des Grenzübergangs zwischen der Schweiz und Italien im Schienengüterverkehr) realizzato da Brugnoli e Gottardi, Ernst Basler & Partner e dall'Uniontrasporti sarà pubblicato contemporaneamente al presente rapporto.



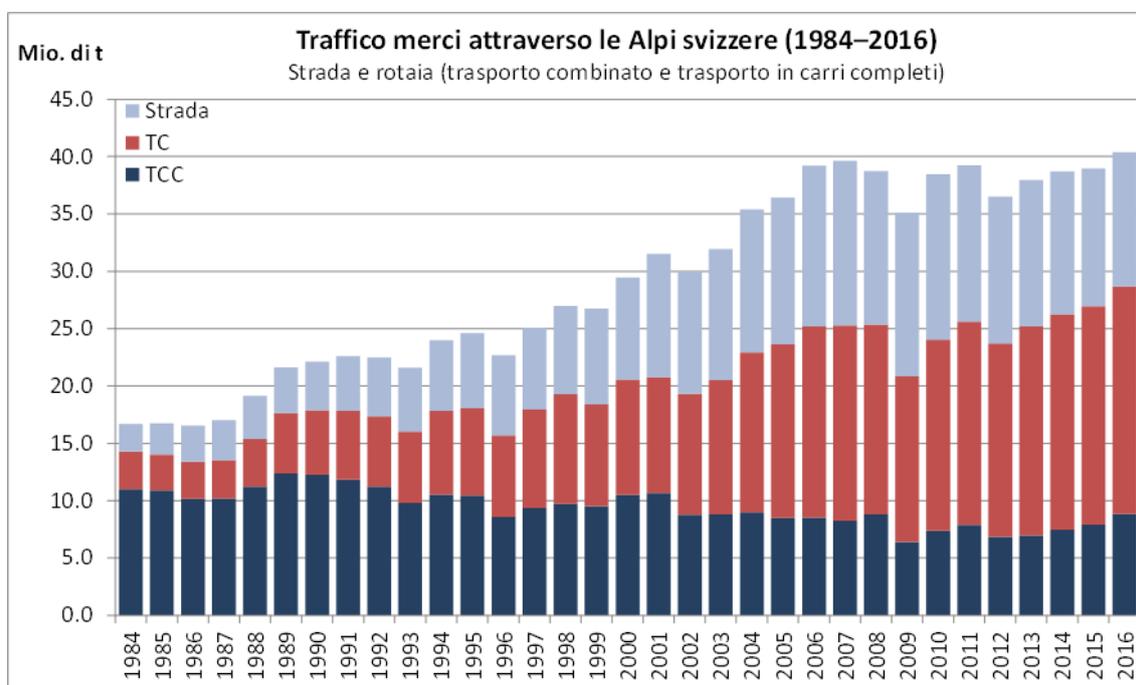
N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

2. Il traffico ferroviario merci tra Svizzera e Italia

2.1 Sviluppo del traffico ferroviario merci transalpino

Per la descrizione del traffico ferroviario merci tra Svizzera e Italia si dispone delle informazioni derivanti dall'attività di monitoring dell'UFT concernenti il traffico merci transalpino, che in gran parte corrispondono a quelle disponibili per il traffico transfrontaliero. Le cifre e gli sviluppi attuali sono contenuti nel rapporto sul trasferimento del traffico, che viene presentato al Parlamento ogni due anni³.

Nel 2016, la quantità totale di merci trasportate attraverso le Alpi svizzere su strada e su rotaia ammontava complessivamente a 40 milioni di tonnellate. Dal 2009, anno della crisi internazionale, il traffico totale è aumentato del 18 per cento, raggiungendo così i livelli pre-crisi. Dal rapporto sul trasferimento del traffico risulta che, nel 2016, il totale delle merci transitate su rotaia attraverso i due valichi alpini del San Gottardo e del Sempione ammontava a circa 29 milioni di tonnellate, con un incremento del 6,4 per cento rispetto all'anno precedente.



³ Il rapporto sul trasferimento del traffico è disponibile all'indirizzo: www.bav.admin.ch/Attualità/Rapporti_e_studi/Trasferimento.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

Figura 1: Sviluppo del traffico merci ferroviario transalpino⁴ dal 1984 al 2016 (Fonte: UFT 2017)

Il volume delle merci trasportate è aumentato costantemente e questa tendenza è confermata dalle previsioni economiche. La ferrovia svolge un ruolo importante nella gestione del traffico merci transalpino. Nel 2016 la quota di mercato della ferrovia in questo settore ammontava al 71 per cento, il valore più alto dal 2001, anno dell'introduzione della TTPCP.

2.2 Volumi di traffico ai valichi di confine

Il rilevante volume di traffico presso i valichi di confine oggetto del presente rapporto è stato analizzato sulla base di dati⁵ forniti dai gestori dell'infrastruttura competenti per i singoli valichi. I dati relativi alla stazione di Chiasso sono stati forniti dal gestore dell'infrastruttura svizzero, quelli concernenti Domodossola I, Domo II e Luino dal corrispettivo italiano.

Nel 2015, la maggior parte dei treni ha attraversato il confine mediante il valico di Chiasso, per un totale di 17 300 treni. Con 17 172 treni all'anno, Domodossola è il secondo valico più utilizzato. Luino presenta un volume di traffico più modesto, pari a 7584 treni transfrontalieri l'anno. A Domodossola e Luino non si sono riscontrate differenze tra le due direzioni di marcia (nord-sud e sud-nord), mentre a Chiasso il volume di traffico in direzione sud era superiore (56 per cento del traffico totale).

Fatta eccezione per il 2012, da cinque anni il traffico merci ferroviario presso il valico di Chiasso è in crescita, con un aumento complessivo del 12 per cento. Lo scorso anno l'aumento è stato pari al 9 per cento rispetto all'anno precedente. Dopo la forte flessione verificatasi nel 2012 (- 16 %), il traffico merci ferroviario presso il valico di Domodossola si era ripreso, fino al 2014. Successivamente si è registrata un'ulteriore contrazione: nel 2015 il traffico ferroviario è diminuito del 16 per cento rispetto all'anno precedente. Nel 2015, presso il valico di Luino è stato registrato lo stesso volume di traffico del 2011. Dopo una fase di crescita costante negli anni dal 2011 al 2014, nel 2015 il traffico è calato del 22 per cento, poiché in quell'anno la tratta in questione era rimasta chiusa nel mese di agosto a causa di lavori di costruzione.

⁴ Per le definizioni di trasporto combinato e di trasporto in carri completi si rimanda al Glossario.

⁵ I dati contenuti in questo capitolo sono difficilmente comparabili con i dati precedenti, poiché l'UFT calcola la quantità di merci trasportate attraverso le Alpi (in tonnellate), mentre i gestori dell'infrastruttura rilevano il numero dei treni che attraversano i valichi di confine.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

| Numero treni | Valico di confine | | | | |
|--------------|-------------------|--------|-------------|---------------|---------|
| | Chiasso | Luino | Domodossola | | |
| Anno | | | Totale | Domodossola I | Domo II |
| 2011 | 15 400 | 7 600 | 22 600 | 5 600 | 17 000 |
| 2012 | 14 000 | 9 200 | 19 000 | 5 000 | 14 000 |
| 2013 | 15 200 | 9 800 | 19 600 | 5 400 | 14 200 |
| 2014 | 15 900 | 10 200 | 20 400 | 5 400 | 15 000 |
| 2015 | 17 300 | 7 584 | 17 172 | 5 527 | 11 645 |

Tabella 1: Andamento del volume del traffico ferroviario merci presso i diversi valichi di confine, in numero di treni (Fonte: FFS, RFI)

Con riferimento ai diversi tipi di trasporto, la situazione dei valichi presi in considerazione è la seguente:

- al valico di Chiasso il 69 per cento dei trasporti avviene con carri completi isolati (TCCI), mentre il 31 per cento è rappresentato dal traffico combinato non accompagnato (TCNA);
- a Luino si effettua esclusivamente TCNA;
- a Domodossola I è presente soltanto l'autostrada viaggiante (Rola), che trasporta autocarri e autoarticolati insieme ai loro conducenti;
- a Domo II il 29 per cento dei trasporti è rappresentato dal TCCI e il 71 per cento dal TCNA.

| | Tipi di trasporto | Numero treni | Percentuale |
|---------------|-------------------|--------------|-------------|
| Chiasso | TCCI | 3302 | 69 % |
| | TCNA | 1470 | 31 % |
| Luino | TCNA | 2821 | 100 % |
| Domodossola I | Rola | 1678 | 100 % |
| Domo II | TCCI | 2045 | 29 % |
| | TCNA | 5018 | 71 % |

Tabella 2: Ripartizione in base ai tipi di trasporto presso i diversi valichi di confine, da gennaio a marzo 2016⁶ (Fonte: UFT)

⁶ A causa di cambiamenti nei sistemi informatici dei gestori dell'infrastruttura non è stato possibile risalire ai dati relativi agli anni precedenti al 2016. Gli unici dati disponibili al momento dell'elaborazione dello studio si riferiscono al primo trimestre del 2016. L'UFT considera tuttavia questi dati come rappresentativi per l'intero anno.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

Nel primo trimestre del 2016 sono stati rilevati i volumi di traffico di tutte le imprese ferroviarie per determinare i luoghi di provenienza e di destinazione dei flussi di merci. Questi dati possono essere considerati rappresentativi per l'intero anno⁷.

| Valico di confine | Tipo di trasporto (in 1000 tonnellate) | | | | N. treni |
|--------------------|--|--------------|----------|--------|----------|
| | Esportazioni | Importazioni | Transito | Totale | |
| Chiasso | 218 | 441 | 765 | 1864 | 4772 |
| Luino | 52 | 79 | 1078 | 1209 | 2821 |
| Domodossola I e II | 169 | 118 | 2965 | 3251 | 8741 |

Tabella 3: Gestione delle quantità di merci ai tre valichi di confine secondo il luogo di provenienza e di destinazione, da gennaio a marzo 2016 (Fonte: UFT)

Complessivamente, circa l'80 per cento del traffico ferroviario merci è costituito da traffico in transito. La restante percentuale è rappresentata da trasporti effettuati nell'ambito dell'importazione o dell'esportazione di merci che necessitano di una procedura di sdoganamento per l'introduzione o l'esportazione in Svizzera o nell'UE. Dalla stazione di Chiasso, inoltre, partono treni destinati al trasporto interno di merci (pari a circa 440 000 tonnellate nel primo semestre 2016). A Domodossola e a Luino il traffico di transito predomina nettamente, sfiorando il 90 per cento, mentre il segmento del traffico interno è completamente assente.

2.3 Sviluppo e prospettive future

La capacità attuale del traffico merci ferroviario è di 290 tracce al giorno: 110 tracce sull'asse del Lötschberg-Sempione e 180 sull'asse del San Gottardo. Nel complesso, il tasso complessivo di utilizzazione delle tracce è pari a circa il 60 per cento. Nei giorni di punta tale valore raggiunge il 66 per cento, che corrisponde al valore di riferimento stabilito nell'Accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia (Accordo sui trasporti terrestri)⁸.

La Nuova ferrovia transalpina (NFTA), con le gallerie di base del Lötschberg (in servizio dal 2007), del San Gottardo (in servizio dal 2016) e del Ceneri (entrata in servizio prevista nel 2020) e il corridoio da 4 metri sull'asse del San Gottardo, sarà completamente operativa a partire dal 2020. Quest'opera consentirà di aumentare la capacità della ferrovia e di migliorare la qualità del traffico merci transalpino. Il

⁸ RS 0.740.72



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

numero di tracce giornaliere destinate al traffico merci salirà dalle attuali 290 a 360. A partire da allora potranno circolare treni più alti (con altezza agli angoli di 4 m), più lunghi (750 m) e più pesanti (2000 t). Di conseguenza, si prevede un grande incremento di traffico e un maggiore sfruttamento degli assi di transito. I treni fino a 1600 tonnellate potranno attraversare la Svizzera senza soste e senza mezzi di trazione supplementari, che saranno invece ancora necessari per i treni più pesanti. L'adeguamento del corridoio consente inoltre ai treni di 750 metri di proseguire la loro corsa fino in Italia (attualmente ciò è consentito solo ai treni lunghi al massimo 570 metri). Grazie a questi adeguamenti il traffico merci ferroviario di transito risulterà ulteriormente potenziato rispetto a quello stradale.

L'incremento del traffico merci su rotaia degli ultimi anni è il risultato innanzitutto di una migliore disponibilità dell'infrastruttura e delle condizioni favorevoli derivanti dall'introduzione di misure di accompagnamento da parte della politica dei trasporti. In presenza di un crescente volume di mercato da parte della ferrovia, i caricatori e gli spedizionieri possono ora contare su offerte in linea di massima interessanti e affidabili, a fronte di un'elevata disponibilità dell'infrastruttura. Il Consiglio federale prevede che, nel 2020, con l'entrata in servizio completa della NFTA, le spedizioni nell'ambito del traffico combinato aumenteranno di 105 000 unità; per contro, gli autocarri che attraverseranno le Alpi svizzere saranno 70 000 in meno. Secondo uno studio dell'UFT del 2013, tra gli anni 2020 e 2030, il volume di traffico della NFTA aumenterà da 34 milioni a circa 38 milioni di tonnellate⁹.

3. Descrizione dei passaggi di confine

Per il trasporto di merci su rotaia il passaggio del confine presenta due tipi di ostacoli: la procedura doganale e il passaggio da un'infrastruttura ferroviaria all'altra. Per il cambio di infrastruttura occorre tenere conto delle prescrizioni d'esercizio nazionali (per es. prove dei freni, controlli d'esercizio, segnali di coda), del punto di cambio d'esercizio (tra l'altro, avvicendamento del personale e cambio di locomotiva) e dei requisiti dell'infrastruttura (per es. diversi sistemi di corrente). Inoltre, presso la stazione di confine di Chiasso, i carri destinati al trasporto in carri completi isolati vengono ricomposti prima che il treno riparta. Per quanto concerne la procedura doganale, occorre distinguere tra la procedura in sé e i controlli, come spiegato approfonditamente di seguito.

3.1 Procedura doganale

Poiché la Svizzera non fa parte dell'Unione doganale europea, per le merci restano in vigore le disposizioni doganali e ai relativi controlli. Il principio alla base dell'obbligo doganale è sancito nell'articolo 7

⁹ INFRAS (2013): Ripercussioni dell'ultimazione della NFTA sul raggiungimento dell'obiettivo di trasferimento del traffico merci. Berna



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

della legge sulle dogane (LD)¹⁰, secondo il quale le merci introdotte nel territorio doganale o asportate da esso sono soggette all'obbligo doganale e devono essere tassate secondo la legge sulle dogane e la legge sulla tariffa delle dogane (LTD)¹¹. Nell'ambito della procedura di imposizione doganale la persona soggetta all'obbligo di dichiarazione deve presentare una dichiarazione doganale per la merce in questione, in cui stabilisce la destinazione doganale delle merci (art. 21 ss. LD). La destinazione doganale determina per esempio la modalità secondo la quale possono essere trasferite le merci, con la relativa procedura doganale: in libera pratica secondo il diritto doganale (importazione), esportazione o transito.

Oltre i tre quarti delle merci che attraversano i valichi di confine ferroviari esaminati sono trasportate in regime di transito, gran parte delle quali in regime comune di transito¹², o procedura di transito comune (PTC). Si tratta di una procedura che viene avviata in un Paese e conclusa in un altro. Tale procedura si applica anche per l'attraversamento di un Paese terzo (per es. Germania–Svizzera–Italia).

La PTC semplifica di conseguenza il trasporto delle merci, e la relativa sorveglianza, tra due località all'interno di un territorio doganale o attraverso diversi territori doganali. I tributi doganali e le imposte non vengono riscossi, così come non vengono adottate altre misure applicabili nell'ambito della politica commerciale per l'importazione delle merci. Per questi motivi, tale regime viene definito anche «procedura di non riscossione». In linea di principio, per avviare una procedura di transito comune occorre fornire una garanzia per eventuali debiti doganali, nel caso in cui la procedura non si concluda regolarmente.

La procedura di transito comune, inoltre, distingue tra due tipi di statuto doganale, considerati dal punto di vista dell'UE:

- T1 per le merci non sdoganate (merci non in libera pratica secondo il diritto doganale all'interno dell'UE);
- T2 per le merci in libera pratica secondo il diritto doganale all'interno dell'UE (le cosiddette merci unionali). L'80% delle merci che transitano in Svizzera appartengono a questa categoria.

In linea di massima, in Svizzera questa differenziazione non ha alcun influsso sul trattamento doganale delle merci.

Per il trasporto di merci su rotaia attraverso la Svizzera si applicano le seguenti procedure di transito:

¹⁰ RS 631.0

¹¹ RS 632.10

¹² Convenzione del 20 maggio 1987 relativa ad un regime comune di transito tra l'UE e l'AELS (RS 0.631.242.04)



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

- **Procedura di transito semplificata con lettera di vettura CIM¹³**; le autorità doganali verificano generalmente la regolarità della procedura di spedizione e dello sdoganamento delle merci in un secondo momento, presso i servizi centrali di conteggio del traffico delle ITF. In Svizzera le imprese ferroviarie autorizzate a utilizzare questa procedura sono: FFS Cargo SA, FFS Cargo International SA, BLS Cargo SA e DB Schenker Rail Schweiz.

La procedura di transito semplificata presenta molti vantaggi per le ITF, poiché la lettera di vettura CIM vale anche come documento di transito doganale e non rende necessari ulteriori documenti. Tuttavia, i trasporti devono essere effettuati in cooperazione con altre ferrovie autorizzate a utilizzare tale procedura. Anche per questo motivo, la procedura di transito semplificata con lettera di vettura CIM, nella sua versione cartacea, resterà in uso presumibilmente soltanto fino al 2020.

Sono attualmente ancora in corso i chiarimenti in merito alla creazione di una procedura di transito semplificata basata su lettere di vettura elettroniche (e-CIM) e impiegabile per tutte le ferrovie e tutti i modelli di trasporto. I relativi dati dovrebbero inoltre poter essere accessibili alle autorità doganali, consentendo loro di vigilare sulla regolarità del trasporto delle merci soggette a controlli doganali. L'UE, le amministrazioni doganali e le ferrovie stanno lavorando a una soluzione valida a livello internazionale. L'introduzione di un simile sistema è pensabile solo a partire dal 2021.

- **Procedura di transito normale NCTS**; l'NCTS (nuovo sistema di transito computerizzato) è obbligatorio dal 2005 per il transito internazionale delle merci su strada. Esso può però essere impiegato anche nel traffico ferroviario, per esempio nel caso di trasporti liberalizzati. In base a questo sistema i dati relativi alle spedizioni e alle merci vengono scambiati in forma elettronica, tra spedizioniiere/ferrovia e gli uffici doganali da un lato e, dall'altro, tra gli uffici doganali di partenza, di transito e di destinazione.
- **T2 Corridor**; questa procedura permette il trasporto su rotaia di merci in libera pratica nell'UE tra due località all'interno del territorio doganale dell'UE e attraverso il territorio svizzero, senza che le merci perdano il proprio carattere comunitario (statuto T2) e senza che sia necessario un ulteriore documento di transito doganale.

Tale procedura è gestita dall'AFD mediante l'applicazione elettronica RailControl¹⁴; i dati richiesti concernenti i treni e le spedizioni sono inviati dal sistema della FFS Infrastruttura all'applicazione

¹³ Contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (**Contrat de transport international ferroviaire des marchandises**), secondo l'Appendice B della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia COTIF; RS **0.742.403.1**

¹⁴ L'applicazione RailControl è impiegata dall'AFD per la sorveglianza e il controllo del traffico ferroviario presso i confini doganali. Affinché un'impresa ferroviaria possa utilizzare l'infrastruttura ferroviaria svizzera, deve notificare il proprio treno all'interno del sistema del gestore dell'infrastruttura. La notifica può comprendere, oltre ai necessari dati operativi del treno, anche dati commerciali in merito alla spedizione (per es. designazione della merce, codice NHM) e indicazioni circa lo statuto doganale (per es. numero di riferimento della procedura doganale). Il sistema dell'infrastruttura invia i dati della notifica alla banca dati RailControl dell'AFD.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

RailControl e derivano dalla notifica elettronica del treno da parte dell'ITF. Per poter impiegare tale procedura, l'impresa ferroviaria deve essere autorizzata dall'AFD.

Nel traffico di importazione e di esportazione le merci in entrata o in uscita possono essere sdoganate al confine o all'interno del territorio nazionale. In quest'ultimo caso, si rende necessaria una procedura doganale per vigilare sul transito delle merci nel territorio compreso tra il luogo di sdoganamento e il confine. Nel traffico d'importazione l'AFD consente anche sdoganamenti «in corsa»: i treni la cui stazione di destinazione si trova in territorio nazionale sono autorizzati ad attraversare il confine senza fermarsi alla dogana, a meno che le autorità doganali non abbiano precedentemente disposto il controllo delle merci trasportate.

Esistono diverse procedure consolidate per le merci con luogo di partenza e di destinazione nell'UE che transitano attraverso la Svizzera. Queste procedure non causano ritardi al confine, poiché non richiedono una procedura di sdoganamento.

3.2 Descrizione dei passaggi di confine

All'interno di una procedura doganale occorre distinguere tra la procedura in sé e i controlli, come spiegato approfonditamente di seguito. Nel caso di un treno che transita attraverso la Svizzera senza cambi di composizione, le operazioni doganali hanno inizio già nella stazione di partenza. Qui il caricatore, lo spedizioniere o l'ITF devono garantire che per le spedizioni venga avviata una regolare procedura di transito doganale e che siano presenti le autorizzazioni di transito eventualmente necessarie (ad es. nel caso di rifiuti speciali). Per ciascun passaggio di confine le autorità doganali controllano di volta in volta (mediante controlli a campione) se le spedizioni avvengono all'interno di una regolare procedura di transito doganale e se, di conseguenza, sottostanno a vigilanza doganale. Un'analisi del rischio e l'eventuale decisione di effettuare un controllo doganale avviene prima che il treno passi il confine, sulla base dei dati elettronici relativi al treno e alla spedizione forniti dal gestore dell'infrastruttura (competenza dell'AFD) o dei documenti di transito e di trasporto (competenza dell'ADM).

3.3 Controlli doganali

Dal punto di vista dell'esercizio, la vigilanza doganale del traffico ferroviario rappresenta un impegno rilevante per le autorità doganali, non da ultimo per la grande superficie coperta dagli impianti ferroviari. Nel traffico ferroviario, l'ufficio doganale non è ubicato nelle vicinanze degli effettivi flussi di traffico, come invece accade per il traffico stradale. Per garantire una vigilanza efficiente, l'ufficio dogana-



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

nale è tenuto a collaborare con il gestore dell'infrastruttura, l'unico a disporre di una visione complessiva dei treni transfrontalieri in transito. L'articolo 125 dell'ordinanza sulle dogane¹⁵ stabilisce che l'impresa di trasporto ferroviario deve dichiarare le merci mediante il sistema elettronico del gestore dell'infrastruttura prima che queste attraversino il confine. I relativi dati sono successivamente trasmessi dal gestore dell'infrastruttura al sistema dell'Amministrazione delle dogane (RailControl).

Le valutazioni dei rischi hanno consentito di ridurre al minimo il numero dei controlli effettuati fisicamente dagli uffici doganali nel traffico merci ferroviario. Nel 2015, a Chiasso, i treni sottoposti a controlli erano soltanto l'1,1 per cento, a Domodossola lo 0,1 per cento e a Domo Il lo 0,3 per cento¹⁶. A Luino non è stato effettuato alcun controllo fisico, poiché, in quanto dogana di transito, i controlli sono stati delegati all'ufficio doganale della località di destinazione. Nella maggioranza dei casi i treni vengono controllati al momento dell'arrivo o della partenza; il controllo dei treni in transito avviene piuttosto di rado. Il controllo dei treni dell'autostrada viaggiante avviene in collaborazione tra l'AFD e l'ADM. In questo contesto vengono effettuati frequenti controlli del traffico in direzione sud nel caso di importazioni di merci verso l'Italia o l'UE. Anche nel traffico merci, il numero dei controlli doganali è influenzato dal contesto internazionale e dall'attuale situazione di rischio legata alla questione delle migrazioni.

Dall'esiguo numero di controlli doganali effettuati si può dedurre che nel settore dei controlli doganali esistono scarse possibilità di migliorare la qualità dei passaggi del confine. I controlli doganali vengono effettuati soltanto quando questi si rendono opportuni sulla base di un'analisi dei rischi.

4. Risultati relativi ai valichi di confine

I tre valichi di confine in esame sono solo in parte paragonabili tra loro. Luino è una dogana di transito, senza controlli fisici; presso la stazione di Luino, inoltre, grazie all'impiego di locomotive policorrente, nella maggior parte dei casi non viene effettuato il cambio di locomotiva. A Domodossola e a Chiasso la dogana si trova in stazione. Entrambe le stazioni sono inoltre impiegate come punto per il cambio delle locomotive o per l'avvicendamento del personale. Mentre a Luino circolano soltanto treni a composizione fissa, nelle stazioni di smistamento di Chiasso e di Domodossola una parte dei treni viene smistata e ricomposta. Nel presente rapporto è stato considerato anche il valico di confine di Basilea, allo scopo di mostrare possibili miglioramenti da adottare.

¹⁵ OD (RS 631.01)

¹⁶ I valori percentuali si riferiscono al totale dei controlli effettuati dall'AFD e dall'ADM nel 2015, per entrambe le direzioni e per tutti i tipi di trasporto.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

4.1 Tempi di sosta

Il tempo di sosta presso un valico di confine inizia con l'arrivo effettivo del treno merci nel fascio arrivi della stazione e termina quando il treno riparte dal fascio partenze. Il tempo di sosta dipende dalla tipologia di traffico, dall'organizzazione logistica delle varie stazioni, dai processi operativi e dalle procedure doganali. Per l'analisi dei tempi di sosta sono stati presi in considerazione esclusivamente i treni merci in transito, che rappresentano i tre quarti di tutti i treni che sostano presso i valichi di confine.

Nel passaggio di confine di un treno occorre distinguere tra il tempo di sosta previsto e quello effettivo. Il primo è stabilito nel catalogo delle tracce, che contiene le tracce a disposizione dei treni merci e i relativi tempi di passaggio del confine e che costituisce la base vincolante per l'ordinazione delle tracce da parte di un'impresa di trasporto ferroviario. Il tempo di sosta effettivo è tra l'altro influenzato da ritardi negli arrivi e da problemi legati all'esercizio subentranti al confine.

Per promuovere il traffico merci transfrontaliero è stato allestito un catalogo delle tracce specifico per il corridoio Reno-Alpi. La coordinazione e la pianificazione continua di queste tracce privilegiate viene effettuata congiuntamente dai diversi gestori dell'infrastruttura operanti lungo il corridoio stesso. Il vantaggio per le ITF consiste nel fatto che le singole tracce possono essere ordinate direttamente mediante il corridoio «One Stop Shop» anziché presso ciascun gestore nazionale (RFI, FFS, DB, Pro-Rail, ecc.).

Secondo il catalogo delle tracce 2017 per il corridoio Reno-Alpi, i tre valichi di confine in esame presentano differenti tempi di sosta previsti. A Chiasso e Domodossola per il passaggio di confine si devono prevedere almeno 60 minuti. Questo tempo d'attesa non può essere paragonato con quelli di Luino (circa 20 minuti in media), poiché Luino presenta una situazione doganale, infrastrutturale e operativa differente. I rilevamenti effettuati mostrano tuttavia che i tempi di sosta stabiliti nei «pre-arranged paths» (PaP) previsti dall'orario del corridoio vengono raramente rispettati, soprattutto a Chiasso e a Domodossola.

| In minuti | Direzione nord-sud | Direzione sud-nord |
|--------------------------|--------------------|--------------------|
| Valico di confine | | |
| Chiasso | 85 | 82 |
| Luino | 25 | 14 |
| Domo Il | 104 | 84 |

Tabella 4: Tempi di sosta rilevati per valico di confine e direzione per il traffico di transito (media)

Nella situazione ottimale, un passaggio di confine con cambio d'esercizio e operazioni doganali dura meno di un'ora. Secondo il catalogo delle tracce, ciò sarebbe possibile per tutti i valichi di confine. In



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

molti casi si nota tuttavia che la durata della sosta prevista dall'orario supera di molto l'ora. A Domo II, per la gran parte dei treni in ritardo, la sosta dura almeno due ore. Mentre a Chiasso, nei casi estremi, occorrono circa 2,5 ore di sosta, a Domodossola si registrano tempi di attesa addirittura superiori alle 4 ore. A Chiasso si contano più treni in ritardo rispetto a Domo II, che però presenta tempi di attesa molto più lunghi. A Luino la sosta dei treni può durare fino a 30 minuti; il dato tuttavia non è molto rappresentativo, a causa della durata minima di sosta pari a 7 minuti. Più della metà dei treni sostano per un tempo inferiore a 30 minuti, ma in alcuni casi eccezionali i tempi di attesa arrivano a 90 minuti. Presso tutti i valichi di confine sarebbe pertanto possibile ridurre i tempi di sosta e la loro durata massima prevista.

Il confronto qualitativo con i tempi di sosta presso il valico di confine di Basilea ha evidenziato le seguenti differenze: la sosta a Chiasso e a Domodossola dura da due a tre volte di più. Secondo l'orario ufficiale 2017 per il corridoio Reno-Alpi, il tempo di sosta a Basilea è compreso tra i 30 e i 45 minuti. Al confine di Basilea, tuttavia, non viene effettuato il cambio di locomotiva (con un cambio di locomotiva per esempio a Weil andrebbero calcolati 30 minuti in più). Inoltre, nel conteggio dei tempi di sosta per il traffico sud-nord non è compresa la successiva fermata nella stazione di confine in Germania.

In molti casi, le operazioni per il passaggio del confine durano troppo. Nonostante sia possibile attraversare il confine entro l'ora (compresi cambio d'esercizio e operazioni doganali), il catalogo delle tracce, per i valichi di Chiasso e Domodossola, prevede in media 80 minuti di sosta, in casi estremi alcune ore. I tempi di percorrenza dei treni provenienti da Olanda, Belgio o Germania e diretti verso il Nord dell'Italia sono compresi tra le 20 e le 25 ore; per attraversare la Svizzera occorrono almeno 5 ore. Risparmiando un'ora di tempo nelle operazioni di passaggio del confine si potrebbero ottenere gli stessi benefici derivanti dalla riduzione dei tempi di percorrenza mediante le gallerie di base della NFTA¹⁷. Lo snellimento e la semplificazione dei passaggi di confine si riflette positivamente sui tempi di percorrenza, ma anche sulla produttività del traffico ferroviario merci.

4.2 Cause dei ritardi lungo il tragitto

I ritardi accumulati dai treni durante il percorso, prima di giungere ai valichi di confine, sono causa di tempi di sosta più lunghi alla frontiera, soprattutto quando le tracce precedentemente attribuite devono essere riassegnate. I ritardi sono provocati da problemi sulla rete o lungo il tragitto prima di giungere ai valichi di confine (guasti o avarie, cantieri, sovraccarichi, ecc.) o presso il confine stesso. Le cause più frequenti per i ritardi sono le seguenti:

¹⁷ INFRAS (2013): Ripercussioni dell'ultimazione della NFTA sul raggiungimento dell'obiettivo di trasferimento del traffico merci. Berna



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

- problemi tecnici e avarie al treno (che possono portare al ricovero di alcuni carri),
- non conformità doganale o di esercizio (per es. numero di carro o tipo di merce differenti rispetto a quanto dichiarato in dogana),
- attesa di risorse (macchinista in ritardo, locomotiva mancante, mancata disponibilità della locomotiva di manovra, ecc.),
- procedure amministrative.

Poiché il tragitto dai porti del Mare del Nord in direzione sud fino ai valichi di confine in oggetto è più lungo e interessa più Paesi, è più probabile che si verifichino ritardi in questa direzione che non nei trasporti provenienti da sud.

I ritardi all'arrivo in stazione sono simili per tutti i valichi di confine presi in esame: con 43 minuti in direzione nord, Domo Il presenta il ritardo medio più elevato, mentre Domodossola I, con 21 minuti nella stessa direzione, quello inferiore. A Chiasso circa il 40 per cento dei treni arriva in stazione con più di 60 minuti di ritardo; a Domo Il circa il 25 per cento. Al valico di confine di Luino questa percentuale è più bassa (13 %).

4.3 Problemi riscontrati nell'ambito delle operazioni doganali

Le procedure precedentemente descritte consentono una gestione elettronica delle operazioni doganali, ancora prima che la merce arrivi alla frontiera. Pertanto, per la maggior parte delle merci, le procedure doganali non provocano ritardi. La verifica dei documenti, effettuata sul posto, può avvenire durante la sosta tecnica necessaria al confine per il cambio d'esercizio. I rari controlli fisici dei treni non incidono sul calcolo della durata della sosta presso i valichi di confine, che viene solo raramente prolungata dalle operazioni doganali. Tuttavia, in territorio doganale si possono riscontrare alcuni ostacoli che causano oneri significativi per gli operatori coinvolti.

Sulla base dei problemi segnalati dalle ITF, tra il 2013 e il 2016 sono già stati adottati singoli adeguamenti nelle operazioni doganali, che hanno portato miglioramenti alla frontiera di Chiasso. Si tratta in particolare dei seguenti miglioramenti:

- abolizione del controllo fisico mediante check-list da parte delle autorità doganali italiane per i treni in transito diretto verso l'Italia;
- installazione di telecamere di sorveglianza nel fascio di binari U.

Oltre a ciò, vi sono ulteriori possibilità di miglioramento, in particolare nei seguenti campi:



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

- **Documenti doganali in forma cartacea**

Presso il valico di confine di Chiasso le autorità doganali italiane richiedevano la presentazione all'Ufficio doganale di documenti in forma cartacea, operazione resa ulteriormente complicata dall'estensione della stazione di smistamento di Chiasso.

- **Controllo dei treni ricomposti a Chiasso**

L'autorità doganale italiana prevede un controllo fisico di tutti i treni che vengono ricomposti a Chiasso, mediante check-list dei carri. Questo controllo è effettuato dopo i controlli tecnici e può essere causa di ritardi e intoppi nella prosecuzione del viaggio, soprattutto in caso di elevato volume di traffico. Il controllo sistematico mediante check-list da parte della Guardia di finanza dura in media tra i 15 e i 20 minuti circa.

- **Differenti sistemi di informazione e qualità dei dati**

Il traffico ferroviario è sorvegliato e gestito dalle autorità doganali mediante diversi sistemi internazionali, nazionali o locali (per es. NCTS, RailControl). Nonostante questi sistemi siano stati introdotti per velocizzare e snellire le procedure di scambio di informazioni e di documenti al momento del passaggio del confine, essi sono spesso poco utilizzati dalle figure coinvolte in tali procedure. L'integrazione e lo scambio tra questi sistemi di informazione sarebbero di grande vantaggio per rendere più scorrevoli le procedure doganali e d'esercizio durante il passaggio di confine. Questa problematica concerne tutti e tre i valichi in esame.

4.4 Problemi riscontrati nel settore ferroviario

Il valico di confine di Chiasso presenta tempi di attesa relativamente lunghi, le cui cause vanno attribuite alla specifica conformazione dell'impianto, alle differenti prescrizioni di esercizio in vigore in Svizzera e in Italia e allo svolgimento delle operazioni doganali in condizioni non ottimali dal punto di vista logistico (direzione sud).

L'allestimento e l'organizzazione della stazione di Chiasso sono descritti come problematici. La vasta superficie dell'impianto, la ripartizione degli uffici doganali e dei treni su diversi fasci di binari, oltre che l'impiego differente dell'infrastruttura a seconda del tipo di trasporto, causano un aumento dei tempi di attesa a discapito delle imprese ferroviarie, soprattutto se occorre presentare documenti in forma cartacea.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

Nel breve periodo sarà possibile giungere a una riduzione dei tempi medi di sosta mediante diversi interventi a livello di esercizio e di natura organizzativa, che interessano principalmente le autorità italiane e le ITF. In un secondo momento i tempi di attesa potrebbero essere ridotti in modo ancora più significativo adottando misure a lungo termine e più complesse, a livello infrastrutturale e di esercizio (in particolare mediante l'aumento progressivo del numero di locomotive policorrente).

Un punto debole nell'infrastruttura della stazione di Chiasso è rappresentato dal ridotto numero di binari elettrificati nel fascio di binari U, impiegato per il traffico di transito in direzione sud. A questo proposito sono già previste misure di ampliamento.

Per quanto concerne il traffico di transito presso il valico di confine di Domodossola, l'impianto di Domo Il presenta tempi di sosta molto lunghi. A differenza di Chiasso, ciò è dovuto esclusivamente a carenze di ordine infrastrutturale e organizzativo. I tempi di sosta possono essere ridotti, ma principalmente mediante miglioramenti dell'infrastruttura, che, oltre a essere molto dispendiosi, non possono essere realizzati a breve termine. Un miglioramento della situazione potrebbe inoltre derivare da una maggiore disponibilità del parco veicoli (in particolare di locomotive di manovra, che a Domodossola sono spesso guaste o non disponibili).

Entro la fine del 2018, a Domo Il saranno realizzati ulteriori binari politensione, che permetteranno l'impiego di locomotive policorrente. Ciò consentirà di ridurre gli intoppi nella stazione di smistamento, poiché saranno necessarie meno risorse per il ricovero o l'aggiunta delle locomotive. A Domo Il resta problematica la tratta di accesso che collega la linea esistente alla stazione di smistamento, ancora a binario unico. Questo tratto (circa 3 km) causa una riduzione della capacità e ritardi, non consentendo alcun incrocio. Inoltre, il tratto compreso tra il portale sud del Sempione a Iselle e Domodossola è solo in parte predisposto per treni merci con altezza agli angoli di 4 metri. Questo tipo di treni viene guidato mediante la cosiddetta traccia SIM, che comporta cambi di binari da effettuare a velocità ridotta e limitate possibilità di incrocio.

RFI, il gestore dell'infrastruttura italiana, sta esaminando la fattibilità e il rapporto costi-benefici di ampliamenti dell'infrastruttura volti a migliorare la capacità dei trasporti a sagoma alta. Eventuali progetti in questo senso dovrebbero essere approvati e finanziati dal Ministero italiano.

Grazie soprattutto alla sua funzione di ufficio doganale di transito e al frequente impiego di locomotive policorrente, il valico di confine di Luino non presenta processi d'esercizio complessi; i tempi di sosta sono notevolmente inferiori rispetto a quelli di Chiasso e Domodossola. La linea di Luino è in gran parte a binario unico. Anche per questo valico, soprattutto in considerazione della NFTA, sono previsti singoli miglioramenti infrastrutturali: l'apparato centrale di Luino sarà ammodernato e i punti di incrocio in Italia saranno prolungati fino a 750 m. In questo modo le attuali capacità dell'infrastruttura potranno essere impiegate in modo migliore, ciò che potrà anche portare a una riduzione dei tempi di attesa in stazione.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

5. Provvedimenti

Lo studio alla base del presente rapporto ha permesso la discussione tra le autorità doganali, le imprese di trasporto ferroviario e i gestori dell'infrastruttura italiani e svizzeri, portando alla formulazione di proposte di miglioramento concrete. Grazie a questa collaborazione, è già stato possibile adottare le prime misure a livello organizzativo e di esercizio.

Non tutti i miglioramenti proposti, illustrati di seguito, hanno necessariamente quale effetto la riduzione dei tempi di sosta; essi consentono piuttosto un aumento della qualità del passaggio di confine (per es. maggiori flessibilità e capacità, riduzione dei costi per le ITF).

Le misure a breve termine sono principalmente di natura operativa e organizzativa e concernono sia le autorità doganali, sia le imprese di trasporto e i gestori dell'infrastruttura. Si tratta in particolare di:

- un coordinamento più flessibile e armonizzato dei cantieri e della pianificazione degli orari, con tempistiche differenti per i tre valichi di confine, al fine di creare possibili alternative lungo gli altri assi in caso di chiusure ordinarie o straordinarie di tratte. La competenza per tale misura spetta ai gestori dell'infrastruttura. La priorità non è tanto la riduzione dei tempi di sosta alla frontiera, quanto piuttosto il miglioramento della pianificazione e dell'esercizio da parte delle ITF, che porta ad un aumento della produttività;
- l'incremento della qualità dello scambio di informazioni nella procedura di transito da parte di ITF e spedizionieri, attraverso l'elaborazione di una dichiarazione doganale il più possibile esaustiva e precisa, con dati relativi alle singole merci trasportate. La competenza per tale misura spetta alle ITF. Una buona qualità della documentazione facilita il lavoro delle autorità doganali e contribuisce ad evitare perdite di tempo;
- la semplificazione della procedura di transito da parte dell'autorità doganale italiana (Chiasso), mediante il controllo della dichiarazione doganale prima dell'arrivo del treno in stazione, a patto che la versione elettronica del documento sia disponibile almeno due ore prima dell'arrivo del treno. La competenza per tale misura spetta all'ADM. Questa misura non ha effetti diretti sui tempi di sosta, ma contribuisce a ridurre gli oneri delle ITF;
- il via libera automatico ai treni in transito verso sud da parte delle autorità doganali e della Guardia di Finanza italiana, prima che il treno arrivi a Chiasso o al più tardi poco dopo l'arrivo del treno in stazione e senza che sia necessario uno scambio di documenti in forma cartacea. La competenza per tale misura spetta all'ADM. Questa misura non ha effetti diretti sui tempi di sosta, ma contribuisce a ridurre gli oneri delle ITF;



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

- l'abolizione del controllo fisico mediante check-list per i treni ricomposti a partire dal fascio di binari C a Chiasso oppure, in alternativa, l'effettuazione di tali controlli durante la fase di composizione del treno. La competenza per tale misura spetta all'ADM.

Questa misura migliora l'esercizio e contribuisce alla stabilità dell'orario. Il controllo mediante check-list avviene di norma presso il binario di partenza; il via libera al treno viene dato soltanto al termine del controllo. Il binario è occupato e non può essere utilizzato da altri treni. Se il treno non riparte entro 5 minuti, il controllo deve essere ripetuto. L'attuazione di tale misura porterebbe miglioramenti tangibili.

- la semplificazione della documentazione necessaria per il trasporto di merci e rifiuti pericolosi; tale documentazione viene inviata dalle ITF in forma elettronica alle autorità doganali, anziché in forma cartacea, come avviene finora. La competenza per tale misura spetta all'ADM. Questa misura non ha effetti diretti sui tempi di sosta, ma contribuisce a ridurre gli oneri delle ITF.

Le misure succitate e i loro effetti sono elencati in modo dettagliato nello studio allegato.

Il 3 ottobre 2016 è entrata in vigore un'ordinanza di servizio emanata dall'ADM. Essa ha permesso l'introduzione del controllo della dichiarazione doganale prima dell'arrivo del treno alla stazione di Chiasso e il via libera automatico ai treni in transito senza la necessità di presentare documentazione in forma cartacea. Il controllo fisico mediante check-list per nuove composizioni di treni sarà abolito o sostituito da controlli a campione non appena sarà installato un sistema di videosorveglianza mediante telecamere intelligenti.

Misure di tipo organizzativo e operativo a medio e lungo termine (quali ad esempio l'accorpamento dei sistemi informatici, una pianificazione più stabile dell'orario all'interno del corridoio o la riorganizzazione logistica degli impianti) interessano le autorità doganali, le ITF e i gestori dell'infrastruttura. Mediante interventi di ampio respiro, si intende ottimizzare la comunicazione e l'interazione tra i diversi operatori coinvolti e migliorare la pianificazione del traffico merci su rotaia, allo scopo di impiegare in modo efficiente le future capacità infrastrutturali dei tre valichi di confine e di contribuire alla razionalizzazione delle risorse delle ITF. L'obiettivo delle misure in questione è, da un lato, ridurre la durata attuale dell'attraversamento del confine e, dall'altro, prepararsi in vista del previsto aumento del traffico. Si tratta di misure di ordine generale, efficaci per tutti e tre i valichi di confine esaminati, e di una serie di misure specifiche, che interessano soprattutto Chiasso e Domodossola:

- uniformazione degli esistenti sistemi informatici nazionali e, ove possibile, a livello europeo (competenza: gestori dell'infrastruttura e autorità doganali);



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

- ottimizzazione della capacità degli impianti mediante la razionalizzazione delle soste (competenza: gestori dell'infrastruttura e ITF);
- potenziamento delle possibilità dell'«One Stop Shop» lungo il corridoio Reno-Alpi (competenza: Ministeri, tramite gli organi del corridoio);
- ammodernamento e ampliamento del parco locomotive di manovra (soprattutto a Domo II) (competenza: gestori dell'infrastruttura);
- trasferimento dei treni dell'autostrada viaggiante da Domodossola a Domo II (competenza: gestori dell'infrastruttura)

Adeguamenti dell'infrastruttura presso la stazione di Chiasso smistamento possono essere finanziati soltanto mediante il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria FIF. L'esame delle eventuali misure avviene nell'ambito degli attuali programmi di ampliamento o convenzioni sulle prestazioni.

L'UFT e il MIT garantiscono il coordinamento per l'attuazione delle misure nell'ambito di gruppi di lavoro bilaterali e del comitato direttivo italo-svizzero. L'AFD e l'ADM continueranno a essere coinvolti anche in questa fase. L'AFD sta esaminando la possibilità di semplificare ulteriormente i propri processi di sdoganamento nel traffico ferroviario transfrontaliero, in collaborazione con i partner interessati, anche nell'ambito del programma di trasformazione DaziT¹⁸.

6. Conclusioni

Il postulato 13.4014 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N) individuava ostacoli nelle procedure doganali, nella gestione del traffico e nei processi operativi tali da pregiudicare il regolare attraversamento del confine tra la Svizzera e l'Italia per il traffico ferroviario merci. Uno studio commissionato dall'UFT e dall'AFD ha evidenziato diversi settori problematici. Ostacoli e limitazioni sono stati riscontrati a livello di esercizio ferroviario e di procedure doganali, oltre che nell'infrastruttura delle stazioni di confine. Già prima della pubblicazione dello studio diversi operatori hanno riconosciuto la possibilità di migliorare la situazione e hanno adottato misure quali l'abolizione dei controlli fisici mediante check-list per i treni in transito diretto verso l'Italia e l'installazione di telecamere di sorveglianza nel fascio di binari U a Chiasso smistamento.

¹⁸ Messaggio 17.021 del Consiglio federale del 15 febbraio 2017 concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane (Programma DaziT). Il messaggio è stato approvato dal Parlamento il 12 settembre 2017.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

Lo studio ha proposto l'adozione di ulteriori misure per migliorare le operazioni doganali da parte italiana a Chiasso. Nell'ottobre 2016, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ha deciso e messo in atto una parte di queste misure, la più efficace delle quali è la trasmissione elettronica all'autorità doganale italiana dei dati relativi al treno prima che questo arrivi in stazione. La versione cartacea dei documenti non deve più essere esaminata e autorizzata allo sportello: tale procedura avviene ora in precedenza, in modo tale che il controllo doganale sia già concluso prima dell'arrivo del treno in stazione. Circa il 90% dei treni possono proseguire il loro viaggio senza soste dovute a formalità doganali. Per il futuro sarebbe auspicabile la totale abolizione dei documenti in questione, analogamente a quanto accade per i valichi di confine con altri Paesi confinanti.

In virtù dei grandi investimenti effettuati, dell'importanza dei corridoi europei per il traffico merci e del previsto aumento del traffico, occorre adottare, per quanto possibile, ulteriori misure per la semplificazione degli attraversamenti del confine. I passaggi del confine devono avvenire in modo quanto più possibile semplice e veloce, consentendo tuttavia al contempo lo svolgimento dei necessari controlli. Di regola, il solo miglioramento delle procedure doganali riesce raramente a garantire una riduzione dei tempi di sosta, poiché solo in pochissimi casi i ritardi possono essere imputati alle operazioni doganali. Essi sono dovuti soprattutto a motivi di ordine operativo o infrastrutturale. Ad esempio, gli orari per il corridoio Rotterdam–Genova prevedono in alcuni casi elevati tempi di riserva alle frontiere, per garantire la stabilità dell'orario. Anche i frequenti ritardi dei treni circolanti lungo i corridoi influiscono negativamente sui tempi di passaggio del confine.

La riduzione e la semplificazione dei passaggi del confine hanno effetti significativi sulla produttività del traffico merci transalpino su rotaia e contribuiscono in maniera essenziale alla politica di trasferimento della Confederazione. Le misure proposte nel presente rapporto saranno ora esaminate dalle autorità competenti italiane e svizzere e, se possibile, attuate. Gli aspetti più importanti riguardano l'eliminazione di controlli fisici di treni o singoli carri (controllo mediante check-list, installazione di videocamere), la semplificazione delle operazioni doganali (completo passaggio alla documentazione elettronica, garanzia della qualità dei documenti per la dichiarazione doganale, controllo precedente dei documenti) e il miglioramento dell'infrastruttura e del suo utilizzo (pianificazione degli orari, adeguamenti a Chiasso, binari politensione a Domo II).

In prima linea spetta alle ferrovie e ai gestori dell'infrastruttura migliorare i processi relativi all'esercizio. Le misure volte a ottimizzare le operazioni doganali illustrate nel presente rapporto devono essere adottate. Nel medio periodo la situazione può essere migliorata mediante l'adozione di specifiche misure infrastrutturali, a patto che queste siano finanziabili nell'ambito delle fasi di ampliamento o delle convenzioni sulle prestazioni per l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria.

Il comitato direttivo italo-svizzero, sotto la guida dell'UFT, garantirà il coordinamento, nei prossimi anni, dell'attuazione delle misure.



N. registrazione/dossier: BAV-211.3-00005/00001/00004/00003/000051

7. Glossario

| | |
|-------|--|
| ADF | Amministrazione federale delle finanze |
| ADM | Agenzia delle Dogane e dei Monopoli |
| DATEC | Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni |
| AELS | Associazione europea di libero scambio |
| FFS | Ferrovie federali svizzere |
| ITF | Imprese di trasporto ferroviario |
| MIT | Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti |
| RFI | Rete Ferroviaria Italiana |
| Rola | Autostrada viaggiante (cfr. TCA) |
| SIM | Simplon Intermodal (tracce da 4 metri lungo l'asse del Sempione) |
| TC | Trasporto combinato: trasporto su rotaia di container, autocarri, autotreni, autoarticolati, rimorchi, semirimorchi e strutture amovibili (casce mobili), con o senza conducente, in cui il trasbordo dalla strada o dal fiume Reno alla ferrovia, oppure da ferrovia a ferrovia, avviene senza cambiare il contenitore ed è agevolato da particolari costruzioni, impianti e installazioni. |
| TCA | Traffico combinato accompagnato (cfr. Rola) |
| TCCI | Trasporto in carri completi isolati: forma di produzione mediante la quale singoli carri o gruppi di carri sono riuniti a livello regionale su diversi binari di raccordo o piazzali di carico, raggruppati in treni completi e condotti in stazioni di smistamento, dove saranno formati nuovi treni a seconda della regione di destinazione. |
| TCNA | Trasporto combinato non accompagnato |
| TTPCP | Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni |
| UE | Unione europea |
| UFT | Ufficio federale dei trasporti |