



21.xxx

Questo testo è una versione provvisoria.
La versione definitiva che sarà pubblicata
sue www.dirittofederale.admin.ch è quella
determinante

**Messaggio
concernente il credito d'impegno destinato a indennizzare
l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori
(TRV) negli anni 2022–2025**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente un credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori (TRV) negli anni 2022–2025.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Compendio

Con il presente messaggio, il Consiglio federale chiede un credito d'impegno di 4352,2 milioni di franchi per il finanziamento delle prestazioni di trasporto regionale viaggiatori per gli anni 2022–2025.

Premessa

Il TRV, ambito di competenza condiviso da Confederazione e Cantoni, è un pilastro portante per il buon funzionamento della quotidianità svizzera: ogni giorno, infatti, due milioni e mezzo di persone lo usano per andare al lavoro, fare la spesa o viaggiare nel tempo libero. Le reti del TRV collegano paesi e agglomerati tra di loro nonché i centri e le città di tutte le regioni svizzere.

Nell'ambito della procedura di ordinazione, la Confederazione e i Cantoni definiscono l'offerta del TRV che verrà ordinata congiuntamente per due anni con i relativi costi. Le prestazioni TRV sono indennizzate in base ai costi non coperti pianificati e finanziate per metà dalla Confederazione. Dal 2018, quest'ultima pianifica i fondi da destinare a questo settore mediante un credito d'impegno quadriennale. A giugno 2017, il Parlamento aveva approvato un preventivo di 4104 milioni di franchi per il periodo 2018–2021. Con il presente decreto s'intende stabilire i fondi da assegnare per gli anni 2022–2025.

Contenuto del progetto

Per indennizzare le prestazioni TRV che verranno ordinate nei periodi d'orario 2022–2023 e 2024–2025, il Consiglio federale propone di stanziare un credito pari a 4352,2 milioni di franchi. Quest'importo consentirà di finanziare la crescita dell'offerta di trasporto programmata e i costi conseguenti agli investimenti giudicati necessari, di rendere permanente la disponibilità di fondi per il finanziamento di progetti d'innovazione nel settore del TRV e di farsi carico, entro un certo limite, delle conseguenze di decisioni che potrebbero ancora imporsi a breve o medio termine.

Per il periodo 2022–2025 regna ancora una profonda incertezza legata alle ripercussioni finanziarie della pandemia COVID-19 sul TRV. Il settore prevede che l'impatto sui ricavi del trasporto si avverterà fino al 2024. Il credito proposto non tiene conto di tali conseguenze. Si potrà richiedere un complemento del preventivo una volta che sarà possibile valutarle meglio. Se necessario, sarà richiesto un credito aggiuntivo. Per far fronte alle ripercussioni della pandemia sul TRV non è necessaria alcuna modifica legislativa.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	4
1.1 Situazione iniziale	4
1.1.1 Traffico regionale viaggiatori	4
1.1.2 Necessità del credito	12
1.2 Necessità del credito	15
1.3 Importanza del progetto da finanziare	15
1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	15
1.5 Interventi parlamentari	16
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	16
3 Tenore del decreto finanziario	19
3.1 Proposta del Consiglio federale e motivazione	19
3.1.1 Proposta del Consiglio federale	19
3.1.2 Motivazione: valutazione del fabbisogno d'indennità per il periodo 2022–2025 (sulla base degli importi dichiarati dalle imprese)	19
3.1.3 Valori indicativi per il periodo 2022–2025 previsti nella pianificazione finanziaria della Confederazione	24
3.1.4 Presa in considerazione delle conseguenze della pandemia COVID-19 per gli anni 2022–2025	25
3.1.5 Proposta per il credito d'impegno TRV 2022–2025	26
3.2 Descrizione del progetto e commento alle singole disposizioni	26
3.3 Stime concernenti il rincaro	27
4 Ripercussioni	27
5 Aspetti giuridici	28
5.1 Costituzionalità e legalità	28
5.2 Forma dell'atto	28
5.3 Subordinazione al freno alle spese	28
5.4 Conformità alla legge sui sussidi	28
Abbreviazioni	31
Decreto federale concernente un credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori negli anni 2022–2025 (Disegno)	FF 2021 ...

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Traffico regionale viaggiatori

Il TRV come colonna portante del trasporto pubblico è in crescita da anni

Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza dell'11 novembre 2009¹ sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV), per TRV s'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, che sono gestite dalle Ferrovie federali svizzere (FFS) secondo principi commerciali, e garantisce una catena di trasporto ottimale in tutto il Paese. In molte regioni le linee del TRV sono la spina dorsale dell'offerta di trasporto pubblico. Quando sul tratto più frequentato di una linea la domanda media supera 500 persone al giorno, viene offerta una cadenza oraria continua (art. 7 cpv. 3 OITRV).

Ogni giorno il TRV viene utilizzato da 2,5 milioni di passeggeri. La maggior parte dei clienti si sposta in treno e in autobus, ma vengono utilizzati anche battelli, tram e impianti di trasporto a fune. Ogni anno i viaggiatori percorrono circa 9,5 miliardi di chilometri, una distanza equivalente a 237 500 giri del mondo.

Espressa in persone-chilometro (pkm), la domanda di trasporto nel TRV è aumentata del 34 per cento dal 2008, con una media del 3,8 per cento annuo. La crescita maggiore è segnata dalle ferrovie, che rappresentano circa l'80 per cento del traffico regionale.

Nota: nei grafici 1 e 2 di seguito, l'importante crescita che risulta per il 2012 non riflette un aumento straordinario della domanda e dell'offerta, ma è dovuta all'integrazione, per la prima volta, dei dati della comunità di trasporti ZVV.

¹ RS 745.16

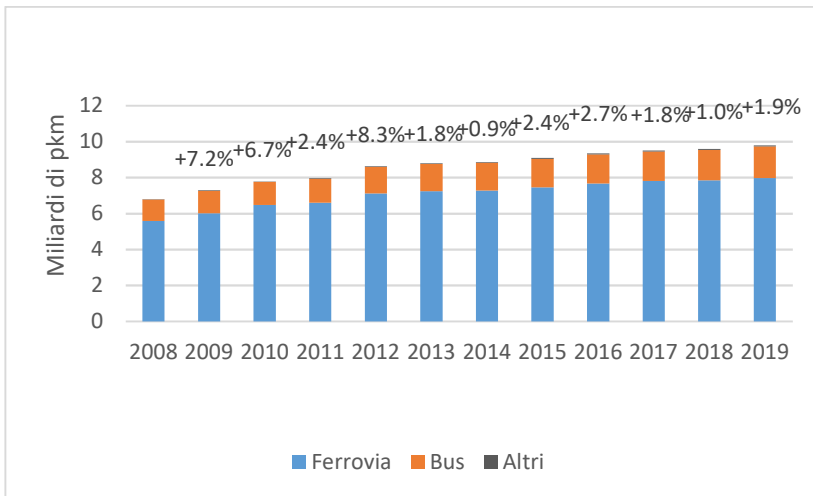


Grafico 1: evoluzione della domanda di trasporto regionale in pkm, valori scaturiti dalle offerte convenzionate (fonte: UFT)

Secondo le attuali prospettive di traffico, sviluppate dalla Confederazione nel 2016, questa tendenza è destinata a proseguire. Si prevede infatti che fino al 2040 la domanda legata al trasporto pubblico di viaggiatori aumenterà del 51 per cento (rispetto al 2010), e che in alcune regioni come Zurigo–Winterthur o l’Arco lemanico si potrebbe assistere persino a un raddoppiamento.

L’offerta di trasporto del TRV risulta in costante aumento anche dal calcolo in chilometri produttivi l’anno. Tra il 2007 e il 2019 l’incremento annuo è stato in media del 2,7 per cento.

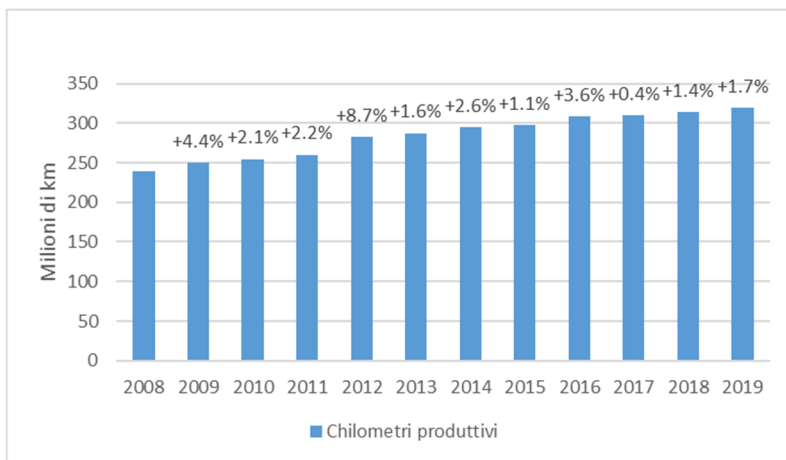


Gráfico 2: evoluzione dell'offerta di trasporto nel TRV in chilometri produttivi, valori scaturiti dalle offerte convenzionate (fonte: UFT)

L'attuale offerta del TRV presenta un livello di qualità globalmente elevato: è quanto emerso nel 2019 dal rapporto sul sistema di rilevamento della qualità del TRV (SRQ TRV) dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT)². Nella grande maggioranza dei casi, nel 2019 i passeggeri hanno viaggiato in bus e treni che erano in buono stato, rifiuti e giornali abbandonati a bordo sono stati l'eccezione e le dotazioni erano funzionanti. È quanto registrato in tutte le regioni svizzere e a prescindere dalle dimensioni dell'impresa di trasporto. Rispetto all'anno precedente si sono rilevati miglioramenti nell'ambito dell'informazione alla clientela e della pulizia, ma è proprio qui che si trova ancora il maggior potenziale di sviluppo.

Il TRV così come il traffico a lunga distanza rappresentano, insieme, i pilastri del buon servizio di base dei trasporti pubblici per la popolazione. Essi sono, per la Svizzera, una risorsa fondamentale.

La Confederazione e i Cantoni ordinano le prestazioni TRV congiuntamente

In quasi tutti i casi, i ricavi delle linee del traffico regionale non coprono i relativi costi. Per garantire comunque l'offerta, la Confederazione e i Cantoni indennizzano congiuntamente le imprese di trasporto (IT). Le indennità per il TRV ammontano a quasi 2 miliardi di franchi l'anno, di cui due terzi circa sono destinati all'offerta ferroviaria, un terzo alle linee di autobus e l'1 per cento agli impianti a fune e alla navigazione. La Confederazione finanzia la metà dei costi non coperti del TRV sull'intero territorio nazionale, per un totale di quasi 1 miliardo di franchi l'anno. Questi fondi federali consentono di indennizzare 1460 linee del TRV, ordinate a 116 imprese di trasporto (IT) in tutta la Svizzera. La quota della Confederazione è ripartita tra i Cantoni in funzione della densità demografica (secondo l'art. 29b OITRV). La partecipazione cantonale è costituita dal totale dei fondi concessi da ogni Cantone

² www.bav.admin.ch > A - Z > Sistema di rilevamento della qualità

(quota della Confederazione e del Cantone) per le prestazioni ordinate congiuntamente.

La procedura di ordinazione, che permette di definire le indennità versate per ciascuna linea del TRV, interessa un determinato periodo d'orario (periodo d'orario attuale: 2020/2021) e si articola nelle seguenti fasi:

- la Confederazione e i Cantoni (committenti) indicano alle IT gli elementi dell'offerta di trasporto auspicata (orario), tenuto conto delle risorse disponibili (a fine 2018 per il periodo 2020/2021);
- su tale base le IT allestiscono le offerte per ciascuna linea (presentazione dell'offerta per il 2020/2021: fine aprile 2019), nelle quali sono presentati i costi pianificati e i ricavi attesi dalla vendita dei titoli di trasporto. Il disavanzo 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 a causa della procedura di allestimento dell'orario;
- una volta rettificata le offerte, i committenti stipulano con le IT le convenzioni d'offerta, nelle quali sono disciplinate le indennità e la loro ripartizione tra Confederazione e Cantoni. Nel caso delle linee intercantonali la partecipazione ai costi è suddivisa in modo proporzionale tra i Cantoni interessati;
- a partire dal cambiamento d'orario (a dicembre dell'anno precedente quello considerato, ovvero dicembre 2019 per l'anno d'orario 2020) le IT forniscono le prestazioni di trasporto convenute.

Le IT sono tenute a presentare nella loro contabilità un conto separato per il settore del TRV e ad attribuire eventuali utili o perdite relativi a questo settore a una riserva speciale (art. 36 della legge federale del 20 marzo 2009³ sul trasporto di viaggiatori, LTV). Conformemente all'articolo 37 LTV, l'UFT verifica ogni anno o in funzione delle esigenze il corretto impiego dei sussidi accordati così come il rispetto delle disposizioni dell'ordinanza del 18 gennaio 2011⁴ del DATEC sulla contabilità delle imprese concessionarie (OCIC). In seguito al caso AutoPostale l'UFT ha ridefinito il proprio piano di vigilanza volto a controllare il rispetto delle disposizioni legali in materia di sussidi.

Misure attuate per potenziare il controllo dei sussidi

Diverse constatazioni fatte nel 2018 e 2019 hanno spinto l'UFT ad adattare il proprio sistema di vigilanza dei sussidi nei trasporti pubblici. L'adattamento, in corso, ha lo scopo di garantire meglio il corretto uso degli stessi da parte delle IT.

Con il nuovo approccio, l'UFT non si esprimerà più sulle bozze dei conti annuali delle imprese indennizzate e sarà così più chiaro che la responsabilità di stilare e presentare dei conti corretti spetta a queste. In compenso, l'UFT ha sviluppato nel 2020 un nuovo sistema di controllo esteso per il TRV sovvenzionato, il cui obiettivo è controllare più

³ RS 745.1

⁴ RS 742.221

meticolosamente la correttezza degli importi e l'impiego dei sussidi sia nelle offerte presentate dalle imprese (conti di previsione) sia nei conti annuali. In particolare, sono previste un'analisi più approfondita delle differenze di bilancio e rendicontazione e una valutazione della plausibilità degli importi sulla base di un'analisi comparativa (benchmark TRV).

Tra l'altro, l'UFT procederà a verifiche supplementari approfondite e orientate al rischio, condotte a campione dalla sua Sezione Revisione.

Inoltre, dalla fine del 2020 l'Ufficio collabora con il settore al fine di chiarire le prescrizioni e fornire spiegazioni per un'interpretazione corretta delle disposizioni legali, in particolare nel TRV.

Infine, mediante una modifica dell'OCIC, in vigore dal 1° gennaio 2020, l'UFT ha introdotto tre nuove misure che riguardano più da vicino le imprese:

- le imprese che ricevono indennità per oltre 10 milioni di franchi per i settori del TRV e dell'infrastruttura dovranno eseguire tassativamente una revisione ordinaria;
- le imprese che ricevono sussidi per oltre 1 milione di franchi l'anno devono commissionare una verifica annuale speciale sotto il profilo dell'impiego dei sussidi a una società di revisione che soddisfa i rispettivi requisiti per l'abilitazione dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR). L'UFT ha elaborato, con la partecipazione dei Cantoni, delle imprese, dell'Amministrazione federale e dell'associazione svizzera di esperti contabili, fiscali e fiduciari EXPERTsuisse, una direttiva per l'esecuzione di tali verifiche. Queste sono obbligatorie dal 1° gennaio 2021, ovvero devono essere condotte per la prima volta sui conti 2020;
- le imprese devono presentare una «dichiarazione relativa al rispetto dei principi per l'impiego dei sussidi» dal 1° gennaio 2021.

Le indennità compensano circa la metà dei costi non coperti del TRV

Nonostante la forte domanda, i ricavi nei trasporti non consentono di coprire i costi del TRV. In genere a essere finanziata dai viaggiatori è circa la metà, per tale motivo la Confederazione e i Cantoni si fanno carico di quelli non coperti.

Nel 2019, il grado di copertura dei costi (che rappresenta la quota dei costi totali delle prestazioni TRV coperti dai ricavi del traffico) era del 52,1 per cento. Il tasso è da anni in costante aumento (crescita media dell'1,1 % dal 2008).

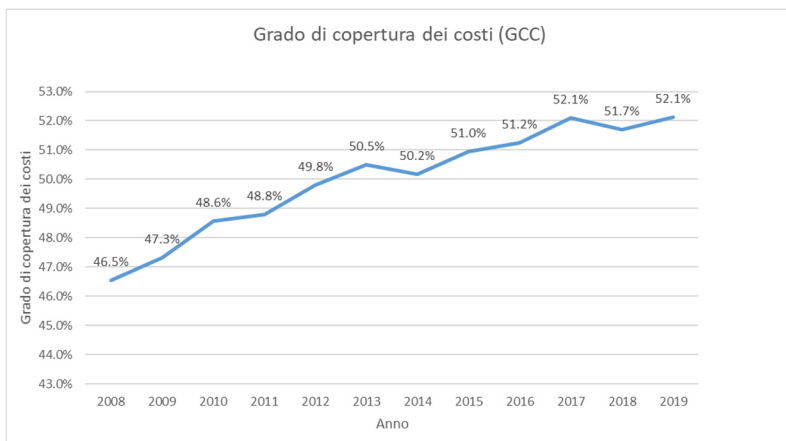


Gráfico 3: *evoluzione del grado di copertura dei costi del TRV mediante i ricavi del traffico, sulla base delle offerte convenzionate (fonte: UFT)*

L'altra metà dei costi del TRV è indennizzata mediante fondi pubblici: la Confederazione e i Cantoni se la suddividono in media nella misura del 50 per cento, con una percentuale federale variabile tra il 27 e l'80 a seconda del Cantone. In conformità all'articolo 30 capoverso 2 LTV, la partecipazione federale viene aggiornata almeno ogni 4 anni in funzione delle condizioni strutturali dei Cantoni. In concreto, secondo l'articolo 29b e l'allegato 1 OITRV la ripartizione è determinata in base alla densità demografica.

L'ultimo aggiornamento dei contributi federali per Cantone è stato attuato in relazione agli anni 2020–2023. Con la nuova ripartizione la Confederazione si fa carico di 7,5 milioni di franchi in più rispetto al 2019, con corrispondente sgravio per i Cantoni. In tabella sono riportate le partecipazioni cantonali vigenti.

Cantone	Partecipazione cantonale (in %)
	Anni di orario 2020–2023
ZH	67
BE	46
LU	52
UR	23
SZ	46
OW	27
NW	45
GL	27
ZG	63
FR	45
SO	55
BS	73

Cantone	Partecipazione cantonale (in %)
	Anni di orario 2020–2023
BL	62
SH	51
AR	48
AI	29
SG	52
GR	20
AG	60
TG	54
TI	43
VD	53
VS	37
NE	50
GE	71
JU	26

Nel 2019 la Confederazione ha versato circa un miliardo di franchi, e lo stesso hanno fatto i Cantoni, a titolo di indennità per i costi non coperti del traffico regionale. A queste si aggiungono le indennità corrisposte da Cantoni e Comuni a terzi, ossia quelle previste dall'articolo 28 capoverso 4 LTV per finanziare ad esempio coppie di corse supplementari (offerte «eccedenti» dal punto di vista della Confederazione).

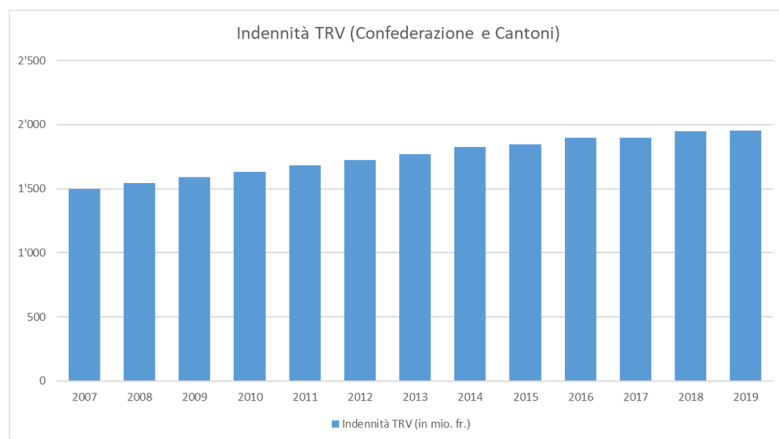


Grafico 4: evoluzione delle indennità del TRV dal 2007 (fonte: UFT)

Nel periodo 2007–2019, la crescita annuale media delle indennità è stata del 2,2 per cento.

In generale, l'aumento delle indennità pubbliche richieste nel TRV è imputabile a vari fattori, tra cui:

- la volontà di molti committenti di migliorare la quota modale del trasporto pubblico;
- il forte aumento dell’offerta grazie in particolare allo sviluppo delle reti celeri (S-Bahn) in varie regioni;
- le estensioni di offerte di trasporto, rese possibili tra l'altro dal miglioramento dell'infrastruttura ferroviaria nel contesto, in particolare, del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF);
- il finanziamento di nuovi mezzi d’esercizio, che si tratti di mezzi da rinnovare, ristrutturare o acquistare, al fine di consentire la creazione di nuove offerte di trasporto. Tra questi si annoverano, ad esempio, il materiale rotabile, gli impianti d’esercizio quali depositi/officine, i sistemi d’informazione, gli impianti a fune. Su alcune linee (quelle a scartamento ridotto, in particolare a cremagliera) le caratteristiche tecniche e i volumi ridotti possono comportare significativi aumenti dei costi;
- maggiori esigenze di qualità (in particolare riguardo alla puntualità), di accessibilità in virtù della legge del 13 dicembre 2002⁵ sui disabili (LDis) o di sicurezza (ulteriore sviluppo di determinate norme o standard);
- la tendenza a una stabilizzazione dei prezzi dopo gli ultimi aumenti tariffari (2013, 2015, 2017).

L’efficienza del TRV è aumentata ma ristagna da diversi anni

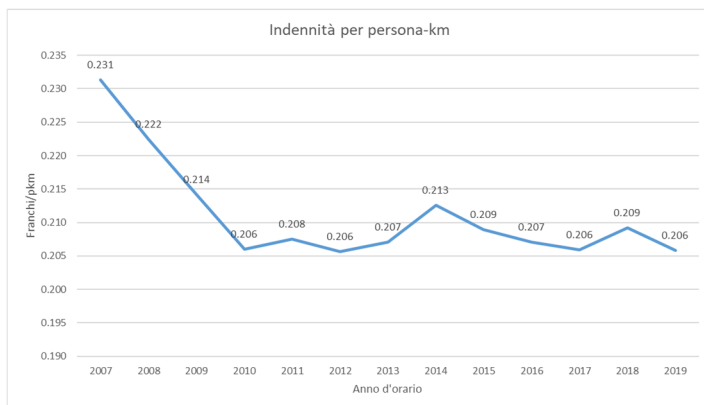


Grafico 5: evoluzione delle indennità per pkm dal 2007 (fonte: UFT)

Come indicatore dell'efficienza in questo settore si utilizza l'indennità versata per pkm, che dal 2007 al 2010 è scesa da 22,3 a 20,6 centesimi/pkm. Dal 2010 in poi l'indennità per pkm è rimasta alquanto stabile, segno di un ristagno dell'efficienza nel settore.

Ciononostante, occorre relativizzare la stagnazione considerato il notevole aumento dei costi, riconducibile al miglioramento dell'offerta e agli ingenti investimenti per rinnovare o incrementare il parco rotabili per far fronte alle esigenze attuali.

L'aumento della domanda e delle tariffe (l'ultimo risale al 2017) ha tuttavia reso possibile mantenere stabile l'importo medio dell'indennità per pkm.

Confrontando i costi con l'offerta prodotta in numero di chilometri sul totale delle linee del TRV ne emerge un incremento incontrollato, nonostante gli investimenti degli ultimi anni (in particolare per il rinnovo o l'aumento dei mezzi d'esercizio). Dal 2009 e negli ultimi cinque anni, i costi per chilometro sono cresciuti in media rispettivamente dell'1,1 per cento e dello 0,8 per cento l'anno. In base ai costi pianificati per il 2019 sul totale delle linee TRV, il costo per chilometro è di 13,35 franchi.

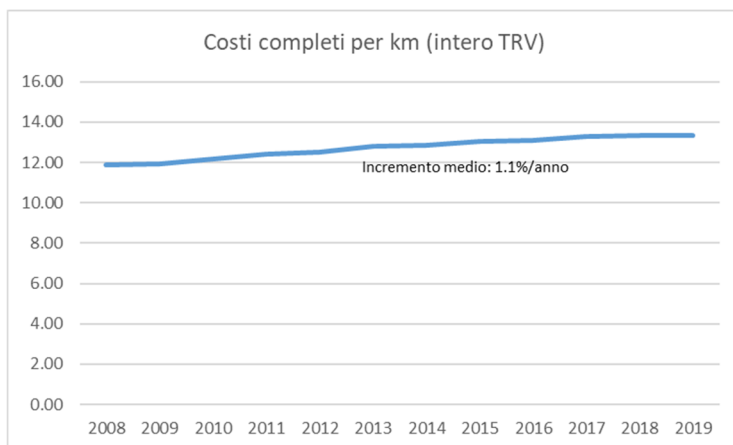


Grafico 6: evoluzione dell'indicatore costo per chilometro, in franchi svizzeri, per l'intero settore TRV dal 2008 (fonte: UFT)

1.1.2 Necessità del credito

Secondo l'articolo 30a LTV i costi non coperti delle prestazioni di trasporto TRV oggetto di ordinazione sono indennizzati mediante un credito d'impegno di quattro anni.

Credito d'impegno TRV 2018–2021

Il primo credito d'impegno TRV, approvato dal vostro Parlamento a giugno 2017 e concernente gli anni 2018–2021, ammontava a 4104 milioni di franchi. Da allora è stato rivisto, per tre ragioni. La prima è stata l'adozione della mozione Dittli (16.3705), che incaricava il nostro Consiglio di garantire che per i crediti d'impegno il rincaro potesse essere compensato solo se effettivo. Di conseguenza, i valori vengono adeguati di anno in anno. La seconda ragione è connessa alle conseguenze del caso AutoPostale: dagli accertamenti è infatti emerso che i committenti possono mettere in conto un calo duraturo dell'indennizzo dovuto all'impresa, pertanto si è deciso di ridurre le indennità federali di 9 milioni di franchi l'anno per il 2020 e il 2021. Il terzo motivo è la considerazione di eventuali rimborsi da parte della BLS, pari a 3,9 milioni di franchi l'anno, per un calo del credito nei soli anni 2021 e 2022.

Considerando le cifre effettive degli anni 2018–2020, i mezzi richiesti per il credito d'impegno TRV per il periodo 2018–2021 sono pari a 3963,9 milioni di franchi, come indicato nella tabella sottostante (situazione a febbraio 2021).

<i>In milioni di franchi</i>	Consuntivo 2018	Consuntivo 2019	Consuntivo 2020	Preventivo 2021	Totale credito d'impegno TRV 2018-2021
Mezzi federali destinati al TRV	971.7	963.0	980.3	1048.8	3963.9
Crescita rispetto all'anno precedente	0.5%	-0.9%	1.8%	7.0%	

Tabella 1: mezzi federali destinati al credito d'impegno TRV 2018–2021 (stato febbraio 2021)

La crescita media delle indennità in questo periodo è del 2,1 per cento l'anno.

Mezzi impiegati

Periodo di ordinazione 2018–2019

Nel 2018, la Confederazione ha sostenuto spese per il TRV pari a 971,7 milioni di franchi (secondo il consuntivo 2018), contro un preventivo iniziale di 975,4 milioni di franchi. Va tuttavia precisato che AutoPostale ha rimborsato a posteriori 9 milioni di franchi.

Per il 2019 dai conti delle imprese risultano spese inferiori di 43,3 milioni di franchi rispetto al preventivo 2019. Si ricorda che quest'ultimo inizialmente prevedeva un aumento del 3,2 per cento (+ 31 mio. fr.) rispetto a quello del 2018. Di fatto, a seguito delle trattative tra committenti e imprese, oltre che delle correzioni apportate alle offerte di AutoPostale e BLS, il fabbisogno d'indennità è risultato inferiore al previsto. L'UFT, peraltro, constata che alcuni progetti sono stati rinviati di qualche mese o anno, senza tuttavia perdere di attualità per i prossimi anni.

Di seguito si riportano alcune nuove offerte attivate nel periodo di ordinazione 2018–2019.

- FFS: cadenza semioraria nella Broye (inizialmente prevista nel 2021)
- FFS: nuovo collegamento ferroviario internazionale Bienne–Belfort

-
- FFS: cadenza quattoraria Lancy-Pont-Rouge–Genève–Coppet
 - FFS: avvio dell’esercizio della linea transfrontaliera Ferrovia Mendrisio–Varese
 - FFS: cadenza semioraria nelle ore di punta per la linea S3 Aarau–Wetzikon
 - AB: cadenza quattoraria San Gallo – Teufen
 - RBS: cadenza ogni 7½ minuti per la linea S7 a mezzogiorno tra Bolligen e Berna
 - TPF: sviluppo della rete di autobus notturni
 - ZVV: ultima tappa del quarto complemento d’offerta della S-Bahn zurighese (in particolare nella regione di Winterthur), e entrata in servizio degli ultimi treni regionali bipiano ordinati.

Periodo di ordinazione 2020–2021

Nel 2020 si sono registrate spese per 980,3 milioni di franchi, ossia 46,9 milioni in meno rispetto ai 1027,2 milioni iscritti a preventivo. L’importo non comprende il sostegno finanziario concesso alle imprese del TRV per la crisi COVID-19 (copertura del disavanzo), oggetto di un credito separato. Per quanto concerne il 2021, le ordinazioni non sono ancora definitive, ma l’importo stanziato dovrebbe coprire l’intero fabbisogno, compresi i 5 milioni di franchi destinati al finanziamento di progetti d’innovazione nel TRV, non previsti al momento della definizione del credito d’impegno 2018–2021.

Di seguito si riportano alcuni progetti concernenti il periodo 2020–2021.

- FFS: messa in esercizio del Léman Express (Annemasse–Genève–Coppet). La nuova linea transfrontaliera è entrata in servizio a dicembre 2019. I treni circolano a cadenza quattoraria dal lunedì al sabato, dalle 05:00 alle 00:30, tra Coppet e Annemasse (F), da dove proseguono in Francia verso Evian-les-Bains, Annecy o St-Gervais-les-Bains-le-Fayet.
- MBC: tra Morges e Bière da dicembre 2019 è proposta una cadenza semioraria continua dal lunedì al venerdì, dalle 06:00 alle 21:00.
- SOB: nuovi treni del Voralpen-Express tra San Gallo e Lucerna
- TPF: miglioramento della S-Bahn friburghese. Da dicembre 2019 è offerta la cadenza semioraria tra Friburgo e Ins e tra Friburgo e Bulle, sette giorni su sette per l’intera durata dell’orario di servizio.
- Ticino: con l’orario del 2021 l’offerta nella regione è cambiata notevolmente dall’apertura della galleria di base del Ceneri. Sono stati introdotti nuovi collegamenti ferroviari e in autobus, che nel 2021 richiederanno un aumento dei fondi federali, per il solo TRV nel Cantone del Ticino, di circa 30 milioni di franchi rispetto alla situazione pianificata per il 2020.

Ripercussioni della pandemia COVID-19

Nel 2020, la pandemia COVID-19 ha avuto un forte impatto sull’offerta di trasporto e sulle previsioni finanziarie delle IT (in particolare a livello di ricavi). Adottando la

legge federale del 25 settembre 2020⁶ sul sostegno ai trasporti pubblici nella crisi della COVID-19, il vostro Parlamento ha deciso una serie di misure a favore del trasporto pubblico di viaggiatori. Nel TRV, Confederazione e Cantoni sosterranno le imprese di trasporto coprendo l'eventuale disavanzo attestato dal settore nel 2020 dopo lo scioglimento delle riserve speciali (art. 36 LTV). Per il 2021 sarà possibile adeguare le indennità sulla scorta dell'evoluzione dei volumi di passeggeri e dei ricavi del trasporto. Il fabbisogno stimato di sostegno finanziario da parte della Confederazione per il 2020 e il 2021 ammonta a 290 milioni di franchi, stanziati in un credito separato.

1.2 Necessità del credito

Il presente messaggio illustra la richiesta di credito concernente le risorse della Confederazione da assegnare per il quadriennio successivo, ovvero gli anni 2022–2025.

1.3 Importanza del progetto da finanziare

Con l'ordinazione di offerte di trasporto per due anni, la Confederazione contrae impegni finanziari pluriennali per i quali, ai sensi dell'articolo 21 della legge federale del 7 ottobre 2005⁷ sulle finanze della Confederazione (LFC), è richiesto un credito d'impegno.

Quest'ultimo consente una migliore pianificazione delle risorse federali destinate al TRV, a beneficio di tutti gli attori coinvolti (in particolare di committenti cantonali e IT).

I mezzi previsti per questo periodo, moderatamente superiori a quelli del quadriennio precedente, permetteranno di garantire la durata nel tempo dell'offerta attuale, di tener fede agli impegni pluriennali (costi conseguenti a investimenti quali l'acquisto di materiale rotabile), di cofinanziare ampliamenti di offerta e di destinare fondi a progetti d'innovazione nel TRV.

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

I decreti finanziari pluriennali di portata rilevante sono coordinati con il piano finanziario di legislatura secondo l'articolo 5 capoverso 5 dell'ordinanza del 5 aprile 2006⁸ sulle finanze della Confederazione (OFC). Il presente progetto è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020⁹ sul programma di legislatura 2019–2023.

⁶ RU 2020 3825

⁷ RS 611.0

⁸ RS 611.01

⁹ FF 2020 1565

1.5 Interventi parlamentari

Il presente progetto non presenta alcun rapporto diretto con un intervento parlamentare.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Il nostro Consiglio ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di consultare i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e altri ambienti interessati in merito al credito d'impegno proposto per il finanziamento delle prestazioni del TRV. La consultazione, condotta dal 7 ottobre 2020 al 22 gennaio 2021, ha interessato un totale di 202 destinatari. Il progetto messo in consultazione prevedeva un credito di 4398 milioni di franchi, in linea con la pianificazione finanziaria della Confederazione. L'importo era inferiore al fabbisogno stimato dall'UFT sulla scorta delle informazioni ricevute dalle imprese (4462 mio. fr.). Il progetto non includeva le conseguenze della pandemia COVID-19 sul TRV, data l'incertezza della loro entità, e proponeva di trattarle a tempo debito in separata sede.

In totale sono pervenuti 57 pareri. Tutti i Cantoni, nonché la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP), hanno preso posizione. Si sono altresì espressi quattro partiti, ossia l'Alleanza del Centro (AdC), il Partito Liberale Radicale Svizzero (PLR), il Partito socialista svizzero (PSS) e l'Unione democratica di centro (UDC). Hanno inoltre risposto 17 organizzazioni nazionali o specializzate. Lato operatori, hanno comunicato il proprio parere una decina di IT, nonché l'Unione dei trasporti pubblici (UTP) e l'associazione RAILplus.

I temi principali della consultazione, che non prevedeva la compilazione di un questionario specifico, sono risultati l'importo proposto per il credito d'impegno TRV e la presa in considerazione delle conseguenze della pandemia COVID-19 per il periodo 2022–2025.

Il rapporto completo della consultazione è disponibile sul sito Internet del nostro Consiglio¹⁰.

Importo del credito d'impegno

L'intenzione di aumentare i fondi destinati al TRV per gli anni dal 2022 al 2025 è generalmente accolta con favore. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva l'importo del credito proposto, pari a 4398 milioni di franchi.

La maggioranza dei Cantoni (Argovia, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Berna, Basilea Campagna, Basilea Città, Glarona, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, San Gallo, Sciaffusa, Soletta, Svitto, Turgovia, Vallese e Zurigo) nonché la comunità di trasporto ZVV e l'IT SZU condividono la posizione della CTP, che approva il credito

¹⁰ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DATEC

di 4398 milioni di franchi nonostante l'importo risulti inferiore di 64 milioni rispetto alla valutazione dell'UFT. Alla luce delle considerevoli spese cui la Confederazione ha dovuto far fronte con la legge federale concernente il sostegno ai trasporti pubblici nella crisi della COVID-19, la CTP rinuncia per il momento a chiedere un aumento del credito. Tuttavia, la loro approvazione è subordinata alla condizione che si tenga effettivamente conto, mediante un aumento del credito d'impegno o altra soluzione, delle conseguenze che la crisi COVID-19 produrrà a lungo termine.

I Cantoni di Giura e Uri nonché il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) chiedono di aumentare il credito d'impegno a 4462 milioni di franchi, importo scaturito dal sondaggio condotto dall'UFT presso il settore. Secondo il Cantone di Vaud, questo dovrebbe costituire l'ammontare minimo. I Cantoni di Friburgo e Ginevra, dal canto loro, chiedono una rivalutazione al rialzo del credito al fine di poter rispondere alle tante sfide da affrontare in particolare sul piano climatico.

Il PSS nonché i sindacati SEV e USS auspicano per il credito d'impegno un tasso di crescita annuo del 2 per cento anziché dell'1 per cento. A loro avviso, l'aumento proposto è insufficiente, tra le altre cose perché il tasso inferiore a quello del credito d'impegno precedente non permette di raggiungere gli obiettivi del credito, in particolare la decarbonizzazione dei trasporti pubblici.

Le FFS prevedono peraltro un notevole aumento dei costi di produzione negli anni 2022–2025. Nonostante il lancio di un programma volto ad aumentare l'efficienza e la produttività, ritengono che i fondi previsti dalla Confederazione non copriranno i costi da sostenere nel loro comparto TRV, con la conseguenza che nel periodo 2022–2025 il disavanzo cumulato ammonterà a 160 milioni di franchi. Pertanto, chiedono di valutare la possibilità di tener conto di questo aumento dei costi nel credito d'impegno.

Economiesuisse, l'Unione svizzera degli imprenditori (USI), il Centre Patronal e l'UDC, invece, ritengono che l'importo proposto sia troppo elevato. Secondo economiesuisse e l'USI, la ricerca di un miglior rapporto costi-benefici e il calo della domanda faranno diminuire il fabbisogno di finanziamenti pubblici. Il Centre patronal chiede di congelare l'importo ai livelli del periodo 2018–2021. L'UDC ritiene che vada posto un limite all'evoluzione dei costi e verificata la redditività dei servizi esistenti, riconsiderando l'evoluzione futura alla luce del mutato comportamento dei viaggiatori. Ai suoi occhi, un aumento delle spese appare irresponsabile, tenuto conto di quelle ingenti sostenute dalla Confederazione e dell'aumento del debito pubblico contratto per far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19.

Presa in considerazione delle conseguenze della pandemia COVID-19 per il periodo 2022–2025

Quasi tutti i partecipanti alla consultazione approvano il fatto che le conseguenze della pandemia siano trattate a tempo debito in separata sede. Stando alle previsioni attuali, i ricavi di trasporto non torneranno ai livelli di inizio 2020 prima del 2023 o 2024. Se queste previsioni si avvereranno, i Cantoni si aspettano un aumento dei mezzi finanziari messi a disposizione. I Cantoni di San Gallo, Turgovia e Zurigo si opporrebbero se fosse loro chiesto di farsi carico da soli delle conseguenze della pandemia, mentre i Cantoni di Friburgo e Nidvaldo ritengono che queste ultime vadano incluse nel credito d'impegno.

Le IT FFS e RhB, le organizzazioni RAILplus, UTP e LITRA nonché l'Associazione Traffico e Ambiente (ATA) chiedono di valutare un aumento del credito d'impegno ai fini di una migliore presa in considerazione delle conseguenze finanziarie della crisi COVID-19.

L'UDC, il Centre patronal ed economiesuisse ritengono che il calo dei passeggeri potrebbe rimettere in questione il tasso di crescita e addirittura portare a una diminuzione delle indennità o a un rinvio dei potenziamenti.

Secondo il PSS e le organizzazioni sindacali non si possono chiedere ulteriori economie alle imprese (in particolare sul piano del personale) né aumenti delle tariffe. AutoPostale SA ritiene necessario che l'UFT analizzi la situazione finanziaria delle IT, mentre non giudica opportuno un nuovo ricorso alla riserva di cui all'articolo 36 LTV. L'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), l'Unione delle città svizzere (UCS) e il Cantone di Ginevra chiedono un ulteriore sostegno finanziario della Confederazione per il traffico locale (attualmente previsto solo per il 2020).

Altri temi trattati

Il processo e l'importo previsti per sostenere l'innovazione nel TRV ha dato luogo a diverse critiche. L'importo va aumentato secondo numerosi partecipanti (Cantoni di Friburgo e Ginevra, PSS, ACS, UCS, il sindacato SEV, LITRA, l'impresa di trasporto RhB, RAILplus, ATA e UTP). Secondo il PLR bisogna tener conto del valore aggiunto dei progetti finanziati. Il Cantone di Vaud ritiene che si debba specificare quali progetti siano stati sostenuti e sulla base di quali criteri.

Per quanto concerne la decarbonizzazione dei trasporti pubblici (in particolare introduzione di bus elettrici), diversi Cantoni (Berna, Basilea Campagna, Basilea Città, Friburgo, Ginevra e Vaud), imprese (AutoPostale SA e RhB) e l'UTP dubitano che il credito proposto sia sufficiente per finanziare il rinnovo della flotta dei veicoli necessario per rispondere alle sfide climatiche.

La possibilità di riconoscere, secondo criteri ancora da definire, linee o tratti di linea oggi esclusi dal TRV è accolta favorevolmente da numerosi partecipanti alla consultazione, in particolare dall'AdC, da AutoPostale SA e da Travail.Suisse. Il Cantone di Friburgo, il PSS nonché molti sindacati e IT, seppur favorevoli a un'estensione, sottolineano che non ne deve risultare compromesso il finanziamento delle linee TRV attualmente riconosciute.

Anche la stabilità tariffaria è giudicata positivamente da numerosi partecipanti. Le opinioni divergono sulle compensazioni necessarie in caso di calo delle tariffe: gli uni chiedono di aumentare le indennità, gli altri l'efficienza.

Nell'ambito della consultazione sono state avanzate anche diverse proposte relative alla procedura di ordinazione e a quella del credito d'impegno.

Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Data la posizione della maggioranza dei Cantoni, è stato mantenuto il principio di un credito fondato sulla pianificazione finanziaria della Confederazione. Tuttavia, dopo la consultazione si è provveduto ad aggiornare la pianificazione e a rivedere

l'importo del credito d'impegno TRV 2022–2025 in base alle ultime previsioni sul rincaro (cfr. n. 3.1.3 e 3.1.5). Alle stesse previsioni si è fatto riferimento per la valutazione realizzata dall'UFT sulla scorta delle informazioni fornite dalle imprese (cfr. n. 3.1.2). Al numero 3.1.4 è esposto in che modo si potrebbe tener conto delle conseguenze della crisi COVID-19 nei prossimi anni. Le altre osservazioni formulate durante la consultazione, seppur siano state esaminate (cfr. in particolare n. 3.1.2), non hanno influito sull'importo complessivo del credito proposto.

3 Tenore del decreto finanziario

3.1 Proposta del Consiglio federale e motivazione

3.1.1 Proposta del Consiglio federale

Il nostro Consiglio propone di stanziare 4352,2 milioni di franchi per il credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del TRV nel periodo 2022–2025.

3.1.2 Motivazione: valutazione del fabbisogno d'indennità per il periodo 2022–2025 (sulla base degli importi dichiarati dalle imprese)

Valutazione del fabbisogno d'indennità per progetti specifici

Per stabilire l'ammontare da destinare al TRV per il quadriennio 2022–2025, l'UFT ha analizzato dati raccolti presso IT e Cantoni, che hanno permesso di stimare il fabbisogno d'indennità.

Tra maggio e giugno 2019 l'Ufficio ha condotto un sondaggio presso 35 imprese (principalmente ferroviarie) del TRV, rappresentanti l'89 per cento delle indennità previste nel 2019: 26 di queste hanno in programma circa 90 progetti, che comportano un considerevole aumento delle indennità rispetto alla situazione pianificata per il 2019. Per aumento considerevole s'intendono progetti che richiedono una variazione (in positivo o in negativo) di oltre 500 000 franchi.

Le imprese sono state invitate a comunicare i propri risultati nell'ambito delle trattative per l'offerta TRV 2020–2021, il che ha consentito di coinvolgere i Cantoni.

Mediante l'analisi dei dati raccolti e plausibilizzati dall'UFT, il fabbisogno d'indennità supplementari per i progetti annunciati è stato stimato a 207 milioni di franchi, rispetto alla situazione pianificata per il 2019 (importo totale delle indennità, ovvero delle quote sia della Confederazione sia dei Cantoni). Nella tabella sono riportate le stime del fabbisogno annuale.

<i>In milioni di franchi</i>	2022	2023	2024	2025

Indennità TRV supplementari rispetto alla situazione pianificata per il 2019 (Confederazione + Cantoni)	100.3	120.4	157.3	207.0
Indennità TRV supplementari rispetto alla situazione pianificata per il 2019 (solo quota Confederazione, ovvero 50 %)	50.1	60.2	78.6	103.5
Indennità supplementari rispetto all'anno precedente	7.7	10.1	18.4	24.8

Tabella 2: indennità TRV supplementari per i progetti annunciati dalle imprese rispetto alla situazione pianificata per il 2019 (fonte: UFT).

Ipotizzando una partecipazione federale media del 50 per cento, le indennità supplementari rispetto a quelle previste per il 2019 che la Confederazione dovrà coprire per questi progetti è stimata a 103,5 milioni di franchi fino al 2025.

I progetti riguardano investimenti in materiale rotabile (38 % dell'aumento delle indennità annunciato) e ampliamenti dell'offerta di trasporto (31 % delle indennità supplementari) oppure concernono l'ampliamento di impianti d'esercizio quali depositi/officine e sistemi d'informazione.

A titolo esemplificativo riportiamo alcuni dei quasi 90 progetti che le imprese hanno dichiarato di avere in programma per il periodo 2021–2025. Tra parentesi figurano le indennità supplementari, indicative, fino al 2025 rispetto alla situazione del 2019. Si tratta di indennità totali (Cantoni e Confederazione):

- AVA: rinnovo del materiale rotabile (+2 mio. fr.)
- BLS: acquisto di materiale rotabile del tipo Flirt 4 (+16 mio. fr.)
- BLT: rinnovo del materiale rotabile (+8 mio. fr.)
- FFS: ampliamento dell'offerta per la S-Bahn vodese (+18 mio. fr.)
- FFS: ampliamento dell'offerta per la S-Bahn friburghese (+2 mio. fr.)
- FFS: ampliamento dell'offerta per la S-Bahn zurighese (+5 mio. fr.)
- CJ: rinnovo del materiale rotabile e nuovo deposito ferroviario (+1 mio. fr.)
- FART: acquisto di nuovo materiale rotabile (+2 mio. fr.)
- RBS: prolungamento della linea S8, cadenza quartoraria Berna–Soletta (+7 mio. fr.)
- RhB: strategia 2030 relativa al parco veicoli (+12,2 mio. fr.)
- TPC: rinnovo del parco veicoli ferroviario, conformità LDis (+7 mio. fr.)
- THURBO: prolungamento della linea S7 (+2 mio. fr.)

Tariffe e rincaro

Per motivi di uniformità è stato chiesto alle IT consultate di rispondere senza considerare gli effetti del rincaro e di ritenere il livello tariffario stabile.

Per quanto concerne le condizioni tariffarie, essendo queste di competenza delle IT, per l'UFT è impossibile fare previsioni a breve o medio termine. Ciononostante, l'Ufficio osserva una tendenza generale alla stabilizzazione dei prezzi, se non addirittura in alcuni casi a una loro riduzione. Il settore dei trasporti pubblici si è espresso sull'argomento a maggio 2019, dichiarandosi costantemente impegnato a offrire una gamma semplice e attrattiva, mantenendo il livello globale dei prezzi. Per il terzo anno consecutivo il settore ha rinunciato a un aumento delle tariffe, ricordando che negli ultimi anni sono già stati compiuti importanti passi avanti in quanto a prezzi e gamma con l'introduzione, ad esempio, dell'abbonamento modulabile e della carta giornaliera risparmio o con la notevole estensione del contingente di biglietti risparmio.

Impossibile fare pronostici anche per quanto riguarda le tariffazioni regionali, considerata la sovranità di cui dispone ognuna delle 19 comunità tariffali. L'UFT osserva tuttavia che nella maggior parte dei casi il livello tariffario delle comunità segue l'andamento di quello nazionale.

A prescindere da come si presenterà in futuro, la situazione tariffale non costituisce un motivo per modificare l'importo del credito. Nel caso di aumento delle tariffe, le indennità saranno riviste al ribasso, consentendo di ridurre il fabbisogno d'indennizzo oppure di finanziare offerte supplementari; nel caso di una loro riduzione, i committenti partono dal presupposto che le rispettive perdite di ricavi dovranno essere compensate senza conseguenze per il livello di indennità.

Per quanto concerne il rincaro, nella sua valutazione l'UFT si è rifatta alle previsioni utilizzate per il piano finanziario della Confederazione. Rispetto al progetto posto in consultazione a ottobre 2020, le ipotesi di rincaro sono state riviste al ribasso secondo le previsioni di dicembre 2020.

Altre considerazioni

Per tener conto delle esigenze delle imprese non consultate (in part. autolinee) e di altri fatti che potrebbero verificarsi nel breve termine, l'UFT ha ipotizzato un aumento medio delle indennità pari all'1 per cento l'anno (ovvero ca. 10 mio. fr. l'anno solo per la Confederazione), esattamente come aveva fatto per il periodo precedente.

Partendo da questa ipotesi generale, l'UFT ritiene di poter dar seguito alle seguenti richieste, non ancora formulate esplicitamente, ma attualmente all'esame nel settore.

Possibile sostegno a una transizione verso i bus elettrici

Sarebbe possibile, ad esempio, sostenere progetti di acquisto di veicoli TRV più ecologici, in linea con la Strategia energetica 2050 dei trasporti pubblici (SETraP 2050)¹¹. A guisa di promemoria, ricordiamo che con l'adozione del postulato 19.300 «Promuovere l'affermazione dei vettori di trasporto non fossili nei trasporti pubblici su strada», il nostro Consiglio ha accettato di presentare al vostro Parlamento, in un rapporto di verifica, misure volte a promuovere finanziariamente il passaggio dai bus diesel a bus più ecologici, senza impatto sul clima, che utilizzano energia non fossile (in particolare bus elettrici). Nel rapporto adottato dal nostro Collegio il 12 marzo

¹¹ www.uft.admin.ch -> Temi A - Z -> Strategia energetica 2050

2020, nell'ipotesi dello scenario intermedio «potenziale realista» il fabbisogno di finanziamenti per il TRV e per la quota della Confederazione nel periodo 2023–2025 è stimato in 3,5 milioni di franchi (0,5–2 mio. l'anno). Partendo dal presupposto che alcuni rinnovi saranno attuati già nel 2022, si può presumere che nel periodo 2022–2025 il fabbisogno si aggirerà attorno a 4 milioni di franchi. Secondo il rapporto bisogna per contro attendersi un suo aumento per il credito d'impegno successivo (2026–2029), visto che i cambiamenti concernenti il materiale rotabile avverranno gradualmente, ovvero via via che i veicoli saranno «naturalmente» dismessi. Al momento della redazione del presente messaggio, i principi per il finanziamento di questa transizione non erano ancora definiti. Tuttavia, l'UFT stima che i committenti dovrebbero essere in grado di sostenere tali acquisti nell'ambito della regolare procedura di ordinazione TRV e del credito d'impegno TRV 2022–2025.

Possibilità di sostenere, in una certa misura, nuove offerte oggi escluse dal TRV (a seguito del progetto di riforma del TRV)

Il nostro Consiglio ritiene che si potrebbe entrare nel merito, in una certa misura, su un riconoscimento di alcune offerte oggi escluse dal TRV. Durante la consultazione concernente il progetto di riforma di quest'ultimo, infatti, diversi attori hanno fatto richiesta di includere nel settore anche il traffico del tempo libero e quello notturno e di cofinanziarli come tali. Il nostro Collegio intende incentivare queste offerte nel quadro delle attuali basi legali, che consentono alla Confederazione di partecipare, laddove necessario, all'ordinazione e all'indennizzo di certe linee del TRV, ma anche del servizio turistico o capillare. Ciò dovrebbe accadere nel limite del preventivo attualmente proposto senza uno specifico aumento del credito a tale scopo. Come richiesto da alcuni partecipanti alla consultazione, il riconoscimento di queste nuove offerte non dovrà avvenire a scapito delle prestazioni esistenti.

Finanziamento di progetti d'innovazione nel TRV

I cambiamenti sociali, la digitalizzazione, le nuove tecnologie e la crescente domanda di mobilità costituiscono importanti sfide per il TRV. Tuttavia, spesso le imprese di trasporto non dispongono delle risorse finanziarie necessarie per sviluppare e testare nuove soluzioni. Il programma di promozione dell'innovazione nel TRV intende creare nuove possibilità al riguardo. Le innovazioni mirano ad aumentare l'efficacia, l'attrattività e la qualità del trasporto viaggiatori. Per sostenerle, nell'ambito dell'attuale preventivo l'UFT mette a disposizione 5 milioni di franchi l'anno, iniziando già nel biennio 2020–2021. Partendo dal presupposto che tali investimenti aumentano l'efficacia e l'attrattività dei trasporti pubblici, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) auspica che in futuro quest'importo, pari a circa lo 0,5 per cento del preventivo annuale del TRV, sia oggetto di uno stanziamento fisso, che l'UFT farà rientrare nel quadro dei mezzi disponibili per il TRV. Durante la consultazione (cfr. n. 2) diversi partecipanti hanno giudicato l'importo insufficiente in vista delle sfide climatiche e tecnologiche. Qui però non si tratta di impiegare tali mezzi per finanziare l'attuazione su larga scala di soluzioni innovative, quanto di progetti pilota (ad es. per la realizzazione di prototipi o sperimentazioni) che consentano di sviluppare le innovazioni e di metterle sul mercato per la prima volta. L'UFT ritiene pertanto che 5 milioni di franchi siano un importo adeguato, consapevole che i costi per mettere in atto soluzioni innovative saranno oggetto dell'ordinaria procedura di ordinazione. L'Ufficio reputa allo stesso

modo ingiustificate le critiche relative al processo («barriere amministrative», mancanza di trasparenza). Il processo stesso e la documentazione del programma sono infatti stati rivisti e migliorati nel 2020 (ad es. modulo di domanda e griglia di valutazione standardizzati). Il documento «Innovazione nel traffico regionale viaggiatori, programma di sostegno 2021–2024» disponibile sul sito Internet dell'UFT¹² fornisce informazioni dettagliate su obiettivi, criteri e priorità del programma. È inoltre attualmente in corso l'elaborazione di una guida per i promotori di progetti d'innovazione. Le decisioni sui finanziamenti potranno così essere prese in tempi più rapidi e si fonderanno su criteri misurabili. I Cantoni saranno in linea di massima informati dei progetti d'innovazione concernenti il proprio territorio dai promotori stessi, al momento della ricerca di finanziamenti. L'UFT li informerà a sua volta al momento della conferma relativa al sostegno finanziario del progetto.

Valutazione del fabbisogno totale di indennità per il periodo interessato

L'UFT ha valutato il fabbisogno d'indennità partendo dai seguenti presupposti:

- base di riferimento: preventivo 2021, che comprende già il finanziamento di progetti d'innovazione nell'ambito del TRV fino a 5 milioni di franchi l'anno,
- risultato del sondaggio sui progetti previsti dalle imprese (fig. 2),
- quota della Confederazione sulla base del 50 per cento delle indennità totali,
- aumento medio dell'1 per cento delle indennità per tener conto delle esigenze delle altre imprese e di altri sviluppi non ancora pianificati.

Per il rincarato, l'UFT si è avvalso delle stesse ipotesi applicate nel quadro del piano finanziario della Confederazione, ovvero +0,3 per cento nel 2022, +0,3 per cento nel 2023, +0,3 per cento nel 2024 e +0,4 per cento nel 2025 (situazione dicembre 2020). Queste previsioni sono state riviste al ribasso dopo la consultazione di ottobre 2020.

In base alla valutazione dell'UFT, per il credito d'impegno TRV 2022–2025 il fabbisogno totale d'indennità federali è pari a 4439 milioni di franchi (4425 mio. fr. senza rincarato), come illustra la seguente tabella.

¹² www.bav.admin.ch -> A – Z -> Innovazione TRV

<i>Indennità TRV, quota Confederazione in milioni di franchi</i>	2021	2022	2023	2024	2025	Totale 2022–2025
Indennità TRV pianificate per il 2021 <i>(preventivo Confederazione)</i>	1048.8					
Indennità supplementari per i progetti TRV rispetto all'anno precedente (sondaggio UFT)		7.7	10.1	18.4	24.8	
Evoluzione generale delle indennità TRV, al di fuori dei progetti (+1%/anno)		10.5	10.7	10.9	11.2	
Valutazione del fabbisogno d'indennità per il credito d'impegno TRV 2022–2025		1067.0	1087.7	1117.0	1153.0	4424.8
Previsione di rincaro (stato dicembre 2020)		0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	
Valutazione del fabbisogno totale d'indennità per il credito d'impegno TRV 2022–2025, rincaro incluso		1070.1	1090.9	1120.3	1157.5	4438.9
<i>Evoluzione delle indennità TRV rispetto all'anno precedente (in mio. fr.)</i>		21.3	20.8	29.4	37.2	21.6
<i>Evoluzione delle indennità TRV rispetto all'anno precedente (in %)</i>		2.0%	1.9%	2.7%	3.3%	2.1%

Tabella 3: valutazione del fabbisogno totale d'indennità secondo l'UFT per il periodo 2022–2025 (fonte: UFT).

Il fabbisogno d'indennità stimato in questa sede (4439 mio. fr.) è inferiore a quello presentato in occasione della consultazione (4462 mio. fr.) unicamente a seguito dell'adeguamento delle previsioni di rincaro.

3.1.3 Valori indicativi per il periodo 2022–2025 previsti nella pianificazione finanziaria della Confederazione

Il 19 agosto 2020 il nostro Consiglio ha adottato i valori previsti nell'ambito del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) 2022–2024. I mezzi richiesti dal nostro Collegio per il credito d'impegno 2022–2025 saranno stanziati nel quadro del preventivo 2022 con PICF 2023–2025 (tenuto conto del rincaro) che approveremo ad agosto 2021. Rispetto all'importo messo in consultazione (4398 mio. fr. per gli anni 2022–2025), il credito d'impegno TRV è

stato rivisto al ribasso a seguito dell'aggiornamento delle ipotesi di rincaro (considerazione della mozione Dittli).

Le ipotesi di rincaro sono infatti state riviste al ribasso a dicembre 2020. I valori attualmente presi in considerazione sono: +0,3 per cento nel 2022, +0,3 per cento nel 2023, +0,3 per cento nel 2024 e +0,4 per cento nel 2025.

Per il TRV, nel corso del prossimo periodo del credito d'impegno il nostro Consiglio prevede di portare la crescita reale media all'1,2 per cento l'anno (anziché l'1 % in media nella versione del progetto posto in consultazione). Considerati questi effetti, la pianificazione attuale prevede un credito d'impegno di 4352,2 milioni di franchi, secondo le cifre riportate in tabella (stato febbraio 2021).

	Preventivo 2021	2022	2023	2024	2025	Totale credito d'impegno TRV 2022–2025
Valori previsti dal preventivo 2022 con PICF 2023–2025	1048,8	1062,5	1080,0	1093,9	1115,8	4352,2
<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>		13,7	17,5	13,9	21,9	
<i>Crescita nominale rispetto all'anno precedente</i>		1,3%	1,6%	1,3%	2,0%	
<i>Crescita reale rispetto all'anno precedente</i>		1,0%	1,3%	1,0%	1,6%	

Tabella 4: valori indicativi per i decreti finanziari pluriennali, per il TRV (fonte: Amministrazione federale delle finanze [AFF], stato febbraio 2021)

Non si può escludere che i valori illustrati siano modificati a seguito di sviluppi futuri del preventivo, in particolare per il 2024 e il 2025.

3.1.4 Presa in considerazione delle conseguenze della pandemia COVID-19 per gli anni 2022–2025

Durante la consultazione numerosi partecipanti, tra cui la maggioranza dei Cantoni e la CTP, hanno affermato che rinunciavano a chiedere un aumento del credito d'impegno (fissato a 4398 mio. fr. al momento della consultazione) alla luce delle ingenti spese finanziarie cui la Confederazione ha dovuto far fronte con la legge federale concernente il sostegno ai trasporti pubblici nella crisi della COVID-19. Tuttavia, questa rinuncia era subordinata a una presa in considerazione successiva, con modalità da definire, delle ripercussioni che la crisi COVID-19 avrebbe prodotto sul TRV a lungo termine, ossia dopo il 2021. Rammentiamo che attualmente si prevede che i ricavi del trasporto di viaggiatori non torneranno ai livelli di inizio 2020 prima del 2023 o 2024.

Il nostro Consiglio ritiene che sia prematuro prevedere un aumento del credito d'impegno per il TRV 2022–2025 legato a questo motivo. Da un lato non è possibile basarsi su ipotesi affidabili per determinarlo, dal momento che le previsioni sulla fine della crisi sono ancora incerte. Dall'altro, in linea generale e tenuto conto della difficile situazione attuale, il nostro Collegio ritiene che non sia saggio costituire oggi 'riserve' di credito per i prossimi anni. Infine, non esclude che il calo della domanda

permetterà di posticipare di un anno o due alcuni progetti di sviluppo dell'offerta di trasporto, fermo restando che questo punto va chiarito con i Cantoni. Tuttavia, lo spazio di manovra al riguardo è esiguo, poiché per la maggior parte dei progetti previsti nel periodo 2022–2023 sono già stati presi impegni precisi. È questo ad esempio il caso delle offerte ferroviarie, che richiedono tempi di realizzazione lunghi (in particolare i progetti per i quali sono già stati ordinati dei veicoli o per i quali saranno state consegnate delle infrastrutture).

Il nostro Consiglio, comprendendo le preoccupazioni dei Cantoni, rinnova la sua proposta di trattare in un momento successivo, e con modalità ben precise, le conseguenze che la crisi COVID-19 produrrà a lungo termine. Contrariamente alle misure eccezionali che si sono rese necessarie per gli anni 2020 e 2021, il nostro Collegio propone di tener conto di queste conseguenze nell'ambito delle disposizioni legali esistenti, ossia nel quadro del credito d'impegno TRV e della procedura di ordinazione. Concretamente, se le previsioni del settore si avvereranno (calo dei ricavi di trasporto anche nel 2022 e probabilmente nel 2023, rispetto alla situazione pre-COVID-19), sarà possibile chiedere per ciascun anno un aumento del preventivo, che andrà sottoposto alle vostre Camere per approvazione. Se negli anni successivi dovesse apparire chiaro che l'importo totale del credito d'impegno TRV non basterà, sarà necessario chiedere un credito aggiuntivo conformemente all'articolo 23 LFC.

3.1.5 Proposta per il credito d'impegno TRV 2022–2025

Si propone di fissare a 4352,2 milioni di franchi il credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del TRV negli anni 2022–2025, in linea con la pianificazione finanziaria della Confederazione.

<i>In milioni di franchi</i>	2022	2023	2024	2025	Totale
Proposta per il credito d'impegno TRV 2022–2025	1062.5	1080.0	1093.9	1115.8	4352.2
<i>Evoluzione rispetto all'anno precedente (in %)</i>	<i>1.3%</i>	<i>1.6%</i>	<i>1.3%</i>	<i>2.0%</i>	

Tabella 5: proposta per il credito d'impegno TRV 2022–2025 (situazione febbraio 2021)

Il nostro Consiglio, tenuto conto dell'esperienza maturata con il credito d'impegno 2018–2021 e partendo dal principio che gli eventuali effetti a lungo termine della crisi COVID-19 saranno chiaramente definiti e trattati successivamente, ritiene che questo quadro finanziario, nonostante una differenza di circa il 2 per cento con la valutazione risultata dalle esigenze delle imprese (4439 mio. fr.), dovrebbe consentire di rispondere alle necessità del TRV dichiarate nel 2019 per il periodo 2022–2025.

3.2 Descrizione del progetto e commento alle singole disposizioni

Decreto federale concernente un credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori (TRV) negli anni 2022–2025

Il decreto stabilisce l'importo totale dei fondi federali destinati al credito d'impegno TRV, ovvero 4352,2 milioni di franchi per gli anni 2022–2025.

Gli elementi sulla base dei quali è stato stabilito tale importo sono presentati ai capitoli 3.1.2–3.1.5.

3.3 Stime concernenti il rincaro

Le stime concernenti il rincaro utilizzate per il calcolo del credito quadro sono riportate nel decreto federale (art. 2). Le stime si basano sullo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo del dicembre 2020 (101,7 punti), che si riferisce alla serie dell'indice «dicembre 2015 = 100 punti». I crediti a preventivo annuali sono adeguati alle stime concernenti il rincaro.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

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

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

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

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

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

4.3 Ripercussioni sull'economia

Il credito d'impegno per il TRV proposto per gli anni 2022–2025 permetterà di concretizzare determinati miglioramenti dell'offerta e della qualità dei trasporti regionali. 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.

4.4 Ripercussioni per la sanità e la società

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

4.5 Ripercussioni per l'ambiente

Il credito d'impegno per il TRV proposto per gli anni 2022–2025 permetterà, da un lato, di realizzare determinati potenziamenti dell'offerta e, dall'altro, di finanziare i costi conseguenti di investimenti volti a migliorare l'attrattiva del trasporto pubblico rispetto al trasporto individuale. Inoltre si prevede di sostenere dei progetti volti ad aumentare l'efficienza energetica dei veicoli e degli impianti del TRV.

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.).

Il decreto federale concernente un credito d'impegno destinato a indennizzare l'offerta di trasporto del traffico regionale viaggiatori (TRV) negli anni 2018–2021 si fonda sull'articolo 30a LTV, secondo cui l'Assemblea federale decide ogni quattro anni un credito d'impegno.

I sussidi interessati sono concessi in virtù dell'articolo 28 LTV, in base al quale la Confederazione indennizza i costi non coperti delle prestazioni del TRV.

5.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale 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

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

5.4 Conformità alla legge sui sussidi

Dal 2008 tutti i messaggi relativi ai decreti che stanziavano un credito e ai limiti di spesa devono menzionare il rispetto dei principi fissati nella LSu.

5.4.1 Importanza dei sussidi per il raggiungimento degli scopi perseguiti

Secondo l'articolo 81a Cost. la Confederazione e i Cantoni provvedono a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici su strada, per ferrovia, vie d'acqua e filovia in tutte le regioni del Paese.

In virtù dell'articolo 28 capoverso 1 LTV l'offerta di trasporto nell'ambito del TRV è ordinata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Poiché, come menzionato al numero 1.1.1, la quasi totalità delle linee di trasporto regionale presenta ricavi che non coprono i propri costi, le IT sono indennizzate per i costi non coperti previsti nella pianificazione finanziaria. Senza le indennità versate dalla Confederazione e dai Cantoni le imprese non potrebbero fornire prestazioni di trasporto regionale e non si potrebbe garantire un'offerta di trasporto in tutte le regioni come previsto dall'articolo 81a Cost.

In caso di riduzione consistente delle indennità federali, è poco probabile che i Cantoni accettino di farsi carico della parte delle indennità non coperte dalla Confederazione. Di conseguenza, un calo sostanziale dei mezzi finanziari a disposizione delle imprese comporterebbe una riduzione dell'offerta di trasporto regionale, che a sua volta probabilmente provocherebbe uno spostamento verso modalità del trasporto motorizzato individuale, con conseguenze negative per l'economia e l'ambiente (cfr. cap. 4.3 e 4.5).

5.4.2 Gestione materiale e finanziaria

L'UFT ripartisce i mezzi finanziari stanziati dal vostro Parlamento e destinati al TRV per Cantone in funzione delle prestazioni federali versate nel periodo precedente e, nel limite del possibile, in funzione dei bisogni effettivi (definizione delle quote cantonali).

Come indicato al numero 1.1.1, la procedura di ordinazione permette di definire le indennità versate per ciascuna linea di trasporto per un periodo d'orario biennale. Una volta negoziate e rettificata le offerte, i committenti e le IT firmano le convenzioni d'offerta che disciplinano le indennità e la loro ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni per un biennio. Se l'importo totale delle ordinazioni TRV di un Cantone supera la quota cantonale attribuita, il Cantone è tenuto a finanziare autonomamente tale sorpasso.

A seguito del caso «AutoPostale», nella primavera 2019 l'UFT ha deciso di adeguare il suo sistema di vigilanza sui sussidi nei trasporti pubblici. Attualmente lavora alla realizzazione delle relative misure: creazione di una procedura di controllo delle prestazioni indennizzate nel TRV, aumento delle approfondite verifiche supplementari condotte dalla Sezione Revisione dell'UFT, chiarimento delle prescrizioni legali onde ridurre le incertezze e i margini d'interpretazione. Numerose misure si stanno adottando anche a livello di settore: obbligo di revisione ordinaria dei conti annuali; organizzazione di verifiche speciali sui sussidi, condotte dagli uffici di revisione su mandato del Consiglio di amministrazione delle imprese;

autodichiarazione annuale del rispetto del diritto in materia di sussidi. Il nuovo orientamento si prefigge di migliorare la garanzia di un corretto impiego dei sussidi da parte delle IT.

5.4.3 Procedura di concessione dei contributi

I committenti (Cantoni e Confederazione) esaminano le offerte presentate dalle IT per ciascuna linea. Le offerte attestano costi non coperti pianificati, che corrispondono alle indennità versate dai committenti. L'esame dei committenti concerne gli aspetti finanziari e il rispetto dei criteri definiti dalla legge (art. 29 LTV e art. 6 OITRV). Le convenzioni precisano i mezzi stanziati per committente e linea. Questo garantisce la trasparenza nello stanziamento delle risorse finanziarie.

Con la mozione 13.3663 il vostro Parlamento ha chiesto al nostro Consiglio alcune proposte di riforma per migliorare la certezza dei finanziamenti e della pianificazione, nonché per semplificare e armonizzare la procedura di ordinazione. Nel 2016 il nostro Collegio ha incaricato il DATEC di rielaborare il sistema del TRV coinvolgendo il DFF, i Cantoni e le IT. Ad aprile 2019 abbiamo posto in consultazione due varianti volte a migliorare l'attuale sistema di ordinazione del TRV. Durante la nostra seduta del 12 giugno 2020 abbiamo preso conoscenza dei risultati di detta consultazione, optando per procedere con l'ottimizzazione puntuale del sistema. Il relativo messaggio vi è qui sottoposto per approvazione.

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
AVA	Aargau Verkehr AG
BLT	Baselland Transport AG
CJ	Chemins de fer du Jura
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CTP	Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
FART	Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi SA
FFS	Ferrovie Federali Svizzere
FLP	Ferrovie Luganesi SA
IT	Impresa di trasporto
LDis	Legge sui disabili (RS 151.3)
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LSu	Legge sui sussidi (RS 616.1)
LTV	Legge sul trasporto di viaggiatori (RS 745.1)
OCIC	Ordinanza sulla contabilità delle imprese concessionarie (RS 742.221)
OFC	Ordinanza sulle finanze della Confederazione (RS 611.01)
OITRV	Ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (RS 745.16)
PICF	Piano integrato dei compiti e delle finanze
pkm	Persone-chilometro
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn
RhB	Ferrovia Retica
S-Bahn	Rete celere regionale
SRQ TRV	Sistema nazionale di rilevamento della qualità del TRV
TPC	Transports publics du Chablais
TRV	Traffico regionale viaggiatori
UFT	Ufficio federale dei trasporti
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund