

21.xxx

Messaggio concernente la modifica della legge federale sul trasporto di viaggiatori

**(Riforma del traffico regionale viaggiatori e della presentazione dei
conti)**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sul trasporto di viaggiatori.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2014 | M | 13.3663 | Garantire il finanziamento e armonizzare la procedura di ordinazione per il traffico regionale viaggiatori (S 10.12.13, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CS; N 06.5.14) |
| 2020 | P | 19.4387 | Ripartizione delle competenze di vigilanza nel traffico regionale viaggiatori (S 11.3.20, Commissione della gestione CS) |
| 2020 | P | 19.4388 | Utili nel settore del traffico regionale viaggiatori sovvenzionato (S 11.3.20, Commissione della gestione CS) |

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

La modifica della legge federale sul trasporto di viaggiatori permette di semplificare le regolamentazioni per i trasporti pubblici e di adattarle agli sviluppi degli ultimi anni. Inoltre, contribuisce a consolidare ulteriormente il servizio universale nel settore dei trasporti pubblici. Tutto questo sarà raggiunto grazie a una maggiore trasparenza, strumenti e processi standardizzati per l'ordinazione del traffico regionale viaggiatori e responsabilità chiare. Le regolamentazioni renderanno i trasporti pubblici più efficienti. L'analisi dei casi di sovvenzionamento indebito concernenti AutoPostale SA e BLS SA ha dimostrato che occorre specificare le disposizioni nel settore dei sussidi e precisare i relativi controlli.

Situazione iniziale

I trasporti pubblici (TP) sono una colonna portante per il buon funzionamento della quotidianità svizzera: ogni giorno, infatti, due milioni e mezzo di persone li usano per andare al lavoro, fare la spesa o viaggiare nel tempo libero. Le reti collegano paesi e agglomerati tra di loro e con i centri e le città di tutte le regioni svizzere e delle regioni estere confinanti. Oltre al traffico a lunga distanza gestito in modo finanziariamente autonomo, sono soprattutto le linee oggetto di ordinazione del traffico regionale viaggiatori (TRV) e del traffico locale che contribuiscono a un collegamento capillare di tutta la Svizzera.

La maggior parte delle persone si sposta a livello regionale, ed è per questo che il TRV è una colonna portante per una Svizzera mobile e funzionante. La forza di questo servizio universale – una caratteristica del nostro Paese – deve essere tutelata. Le richieste e i desideri dei Cantoni e delle imprese di trasporto (IT), così come i progressi nella digitalizzazione, mettono in evidenza in quali ambiti la legge federale sul trasporto di viaggiatori (LTV) deve essere adattata alle circostanze attuali.

I casi di sovvenzionamento indebito emersi di recente spingono a un riesame critico delle basi legali. In tutti questi casi, l'obiettivo o l'esigenza (reali o presunti) di conseguire utili hanno svolto un ruolo. Tuttavia, un orientamento ai profitti è in contraddizione con la missione di servizio universale assunta, all'interno delle IT, dai settori che beneficiano di sussidi. Già dopo il caso AutoPostale, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha adottato misure per precisare le responsabilità e per garantire una maggiore trasparenza.

Il presente progetto adempie il mandato affidato al Consiglio federale dalla mozione 13.3663, ossia adattare le basi per il TRV (Riforma del TRV). In merito è stata svolta una procedura di consultazione nel 2019. Come annunciato in quell'occasione, il progetto prevede anche di sancire nella legge i requisiti in materia di presentazione dei conti e di controllo. Una terza parte del progetto è stata oggetto di un'altra consultazione, quella dedicata alla mobilità multimodale: si tratta delle disposizioni sull'infrastruttura di distribuzione e sulla protezione dei dati. Anche queste richiedono una modifica della LTV.

Il progetto qui presentato non si occupa delle ripercussioni della crisi COVID-19. Su questo fronte il Parlamento ha adottato, il 25 settembre 2020, una serie di misure urgenti a sostegno del trasporto pubblico di viaggiatori e del traffico merci su rotaia. La pandemia ha anche comportato una maggiore diffusione del telelavoro e, in determinate fasi, una notevole riduzione dell'utilizzo dei TP. Nel quadro dei consueti processi di pianificazione sarà analizzato se si tratta di un effetto duraturo e se potrà avere un influsso sulle capacità richieste ai TP.

Contenuto del progetto

Le modifiche della LTV permettono di perfezionare il sistema attuale. Il progetto qui presentato contribuirà a semplificare la procedura di ordinazione nel TRV e a renderla più efficiente. Grazie a direttive più precise per la presentazione dei conti e adeguamenti nell'ambito del futuro sistema di vigilanza e di controllo, le condizioni quadro e le responsabilità risulteranno più chiare. Allo scopo di ottenere incentivi appropriati per le IT, verrà anche specificato il modo in cui potranno essere utilizzate le eccedenze. Convenzioni pluriennali sugli obiettivi concluse tra i committenti e le IT aumenteranno la certezza della pianificazione e i vincoli. Un'analisi comparativa nazionale creerà maggiore trasparenza e fornirà incentivi per migliorare l'efficienza. Aumentando le possibilità di promuovere l'innovazione si darà seguito alla richiesta delle IT relative a un ampliamento della base sulla quale fondare il finanziamento in questo ambito. Grazie a una nuova piattaforma digitale, la procedura di ordinazione sarà semplificata e armonizzata. Inoltre, le IT saranno tenute a gestire in comune un'infrastruttura di distribuzione, quale esiste già oggi con la piattaforma «Netzweiten ÖV-Anbindung» NOVA. Le disposizioni sulla protezione dei dati concernenti i viaggiatori saranno chiarite e migliorate.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.1.1 Il traffico regionale viaggiatori come colonna portante dei trasporti pubblici	6
1.1.2 Cantoni e Confederazione ordinano congiuntamente il TRV	6
1.1.3 Circa la metà dei costi del TRV sono indennizzati dalla Confederazione e dai Cantoni	6
1.1.4 Mozione, lavori tematici preliminari e mandato del Consiglio federale	7
1.1.5 Aggiornare le basi del servizio universale nel settore dei TP	8
1.1.6 Delimitazione del presente progetto rispetto al progetto «Ripartizione dei compiti II» e al credito quadro per le fideiussioni	10
1.1.7 Miglioramenti già introdotti: crediti d'impegno quadriennali e sviluppo di altri strumenti	10
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	11
1.2.1 Alternative esaminate	11
1.2.2 Opzione scelta: la variante «ottimizzazione»	15
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	16
1.4 Interventi parlamentari	17
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	18
2.1 Procedura preliminare	18
2.2 Procedura di consultazione e sintesi dei risultati	19
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	21
4 Punti essenziali del progetto	21
4.1 La normativa proposta	21
4.1.1 Modifiche concernenti la vigilanza e il controllo	22
4.1.2 Convenzioni sugli obiettivi valide da quattro a sei anni tra committenti e imprese di trasporto	24
4.1.3 Analisi comparativa nazionale e trasparenza sugli indici	25
4.1.4 Precisazione delle disposizioni di legge relative all'utilizzo delle eccedenze	26
4.1.5 Possibilità di finanziamento per le innovazioni	28
4.1.6 Piattaforma centrale di ordinazione del TRV	29
4.1.7 Ordinazione funzionale di blocchi di costi sovraordinati	30
4.1.8 Ottimizzazione dei criteri per la partecipazione della Confederazione all'indennità	30

4.1.9	Infrastruttura comune di distribuzione per i TP	31
4.1.10	Trattamento dei dati	32
4.2	Compatibilità tra compiti e finanze	33
4.3	Attuazione	34
5	Commento ai singoli articoli	34
6	Ripercussioni	45
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	45
6.1.1	Ripercussioni finanziarie	45
6.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	45
6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	46
6.3	Ripercussioni sull'economia	46
6.4	Ripercussioni sulla società	46
6.5	Ripercussioni sull'ambiente	47
6.6	Altre ripercussioni	47
7	Aspetti giuridici	47
7.1	Costituzionalità	47
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	47
7.3	Forma dell'atto	47
7.4	Subordinazione al freno alle spese	47
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	48
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	48
7.7	Delega di competenze legislative	48
7.8	Protezione dei dati	48
Legge federale sul trasporto di viaggiatori (Legge sul trasporto di viaggiatori, LTV) (Disegno)		xx

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 1.1** **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1** **Il traffico regionale viaggiatori come colonna portante dei trasporti pubblici**

Il traffico regionale viaggiatori (TRV) permette alle persone di recarsi al lavoro o a fare la spesa, collega paesi e agglomerati tra di loro e con i centri e le città di tutte le regioni svizzere e dei Paesi confinanti, e porta i viaggiatori alle stazioni nodali e alle fermate degli autobus a lunga percorrenza dove possono prendere i mezzi di trasporto pubblici a lunga distanza. Espressa in persone-chilometro, la domanda nel TRV è aumentata del 40 per cento tra il 2008 e il 2019, con una media del 3,4 per cento annuo. Una forte crescita è stata registrata in particolare dalle ferrovie, che rappresentano circa l'80 per cento del TRV. Secondo le Prospettive di traffico, aggiornate 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. Al momento non è possibile prevedere in che misura la crisi COVID-19 e le sue conseguenze, quali il telelavoro, avranno un impatto duraturo su questi sviluppi.

- 1.1.2** **Cantoni e Confederazione ordinano congiuntamente il TRV**

Oggi, la Confederazione e i Cantoni ordinano congiuntamente alle varie imprese di trasporto (IT) le prestazioni necessarie per il TRV. La Confederazione non partecipa all'ordinazione delle offerte legate al traffico locale (collegamento capillare all'interno delle città), delle offerte prive di funzione di collegamento (traffico puramente turistico) e di singole offerte di traffico regionale che non soddisfano i criteri da essa stabiliti. Il traffico a lunga distanza si differenzia dal TRV perché non è né oggetto di ordinazione né beneficiario di indennità; dal punto di vista finanziario va gestito complessivamente in modo autonomo. Per contro, nei limiti della concessione le IT operanti nel traffico a lunga distanza godono di maggiore libertà nell'organizzazione dell'offerta e nell'utilizzo di eventuali eccedenze.

- 1.1.3** **Circa la metà dei costi del TRV sono indennizzati dalla Confederazione e dai Cantoni**

Malgrado la domanda sia elevata, l'offerta nel TRV non riesce a coprire i suoi costi: vi sono infatti notevoli differenze nel grado di utilizzo delle linee tra gli orari di punta e quelli marginali, come pure tra le offerte nelle aree rurali e quelle nelle città. Alla luce del concetto di servizio universale, in Svizzera nessuno mette in discussione che anche le regioni periferiche debbano essere collegate con un'offerta di traffico regionale adeguata, anche se questa, come del resto la maggior parte delle offerte nei centri e negli agglomerati, non copre i propri costi. Per questo motivo, la Confederazione e i Cantoni si fanno carico dei costi non coperti del TRV. In media i

viaggiatori finanziano circa la metà dei costi, mentre l'altra metà viene indennizzata dall'ente pubblico: Confederazione e Cantoni si assumono i costi non coperti, in media, a loro volta per metà ciascuno, con una percentuale a carico della Confederazione variabile dal 27 all'80 per cento a seconda del Cantone. 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 TRV. A queste si aggiungono le indennità corrisposte da Cantoni e Comuni a terzi, ossia quelle previste dall'articolo 28 capoverso 4 della legge federale del 20 marzo 2009¹ sul trasporto di viaggiatori (LTV) per finanziare ad esempio coppie di corse supplementari («offerte eccedenti» dal punto di vista della Confederazione).

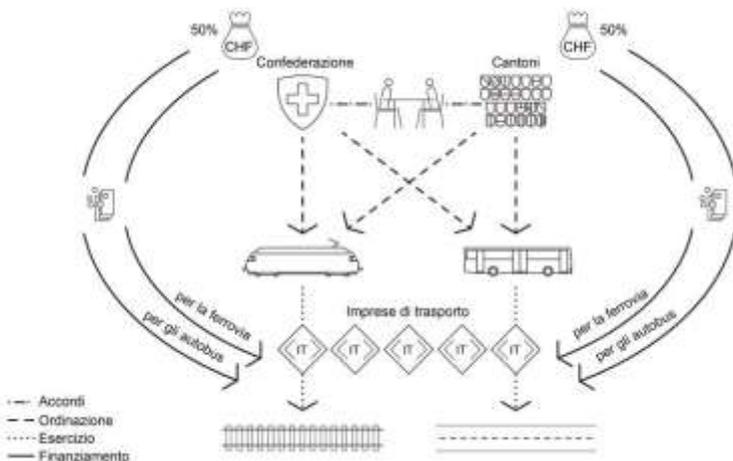


Figura 1: L'ordinazione del TRV oggi

1.1.4 Mozione, lavori tematici preliminari e mandato del Consiglio federale

Il progetto trae origine dalla mozione 13.3663 depositata nella primavera del 2014 («Garantire il finanziamento e armonizzare la procedura di ordinazione per il traffico regionale viaggiatori»), che ha chiesto al nostro Consiglio di presentare proposte di riforma per migliorare la certezza del finanziamento e della pianificazione e per semplificare e armonizzare la procedura di ordinazione. Siamo inoltre stati invitati a presentare alle vostre Camere proposte di riforma per garantire il finanziamento a lungo termine del TRV e per coordinare al meglio le prestazioni del TRV con i potenziamenti delle infrastrutture che sono stati decisi.

Nell'estate 2014 l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha commissionato una valutazione dell'attuale procedura di ordinazione e ha istituito un gruppo di esperti – con

¹ RS 745.1

rappresentanti di IT, di società di consulenza, dei Cantoni e della Confederazione – affinché elaborasse un’analisi della situazione.

Dalla valutazione² è emerso che le IT ricevono pochi incentivi per migliorare la loro efficienza. Quale indicatore dell’efficienza nel settore, si può fare riferimento all’indennità versata per persone-chilometro (pkm). Tra il 2007 e il 2010 questo indicatore è diminuito, passando da 22,3 a 20,6 centesimi/km, e in quel periodo l’efficienza è migliorata. Invece dal 2010 in poi è rimasto per lo più immutato, e con esso l’efficienza del settore. Occorre tenere presente che in questo periodo è stata rinnovata una grande quantità di materiale rotabile per far fronte alle esigenze attuali e future. Tra il 2010 e il 2019 l’indennità media versata per pkm ha oscillato tra 20,6 e 21,3 centesimi.

Nel novembre 2015 il gruppo di esperti ha presentato il suo rapporto³, nel quale ha analizzato diverse varianti e indicato le opzioni d’intervento possibili. Gli esperti ritengono che il sistema globale del traffico a lunga distanza, regionale e locale risenta della presenza di interfacce di difficile gestione. La procedura di ordinazione attuale si è rivelata generalmente valida, ma è onerosa, in alcuni casi complicata e gravata da numerosi passaggi. Le IT lamentano che con il tempo il carico amministrativo è andato sempre più crescendo. Parallelamente i committenti lamentano che in alcuni casi le possibilità di gestione sono insufficienti o che mancano informazioni sulla qualità e la redditività delle prestazioni fornite dalle IT.

Nel mese di giugno 2016 abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni (DATEC) di rielaborare il sistema del TRV coinvolgendo il Dipartimento federale delle finanze (DFF), i Cantoni e le IT. Scopo della riforma è ripartire nel modo più adeguato possibile tra Confederazione e Cantoni le competenze inerenti a ordinazione e finanziamento. Si vogliono altresì introdurre degli incentivi per favorire l’imprenditorialità e l’efficienza delle IT.

1.1.5 Aggiornare le basi del servizio universale nel settore dei TP

Attraverso varie misure, il progetto che qui presentiamo mira ad adeguare la LTV agli sviluppi degli ultimi anni e a prepararla per le sfide del presente e del futuro. I TP hanno bisogno di basi modernizzate e al passo con i tempi per continuare a svolgere la loro funzione esemplare di servizio universale. Per il TRV è essenziale riuscire a mantenere il ritmo dei rapidi sviluppi in corso. I clienti dei TP devono beneficiare di un servizio di ottima qualità, che va ulteriormente consolidato nella sua funzione di colonna portante di una Svizzera mobile e funzionante.

² Valutazione della procedura di ordinazione nel traffico regionale viaggiatori (Ecoplan; 2014) (disponibile solo in tedesco): www.uft.admin.ch > A – Z > Traffico regionale viaggiatori.

³ Rapporto del gruppo di esperti sulla riforma del traffico regionale viaggiatori in Svizzera (2015) (disponibile in tedesco e in francese): www.uft.admin.ch > A – Z > Traffico regionale viaggiatori.

L'attuale procedura di ordinazione nel TRV, dispendiosa e caratterizzata da numerose interfacce, va semplificata e armonizzata. Grazie all'introduzione, su tutto il territorio, delle convenzioni sugli obiettivi, le IT beneficeranno di una certezza di pianificazione e di un carattere vincolante maggiori di quanto disposto. Anche l'analisi comparativa nazionale, che permetterà di confrontare la qualità e l'efficienza delle IT, le spingerà a migliorarsi ulteriormente. Grazie a una maggiore trasparenza e agli incentivi economici, i TP diventeranno più efficienti e conserveranno la loro ottima qualità.

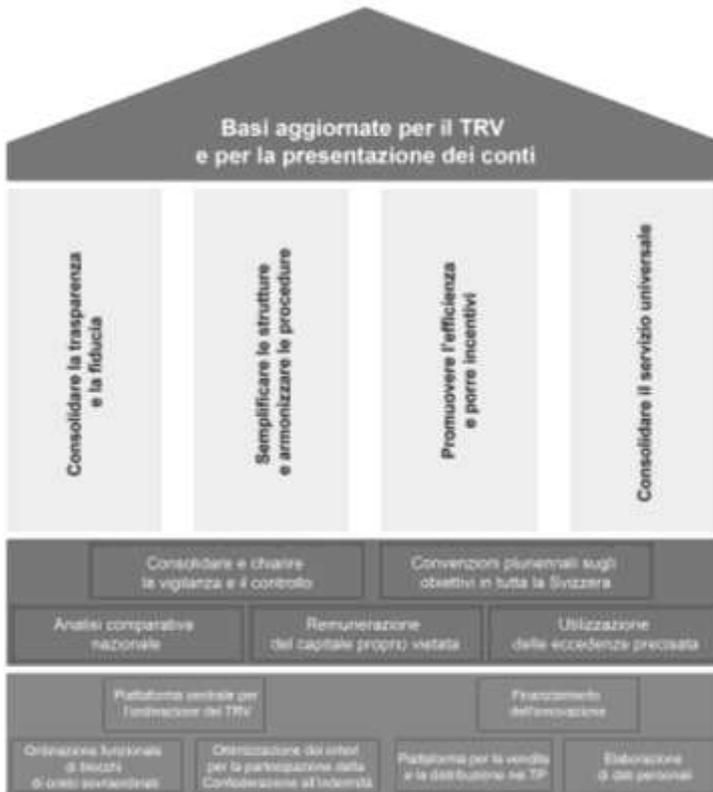


Figura 2: Gli elementi chiave del progetto

Alla luce dei casi di sovvenzionamento indebito emersi recentemente, un obiettivo centrale del presente progetto è garantire una maggiore trasparenza nel settore finanziario. È da presumere che per diversi anni singole IT abbiano inoltrato consapevolmente offerte non corrette. Ciò ha portato a concordare con i committenti (Confederazione e Cantoni) indennità eccessive. Le diverse misure già avviate per rafforzare la vigilanza e il controllo su questo fronte saranno ora sancite a livello di legge. Il

progetto renderà più affidabile il processo di offerta e aumenterà la trasparenza. È importante definire e distinguere in modo chiaro le responsabilità che spettano da un lato ai committenti e dall'altro alle IT. Inoltre, specificando in che modo vanno impiegate le eccedenze e vietando di includere la remunerazione del capitale proprio nel calcolo dei costi non coperti, vengono poste chiare condizioni quadro.

1.1.6 Delimitazione del presente progetto rispetto al progetto «Ripartizione dei compiti II» e al credito quadro per le fideiussioni

Nel quadro del progetto «Ripartizione dei compiti II», il gruppo di lavoro TP è stato incaricato di valutare l'eventuale separazione completa del settore TRV. Si è stabilito che, qualora una separazione completa non appaia opportuna, vi è sempre la possibilità di studiare un'eventuale separazione parziale. Questo progetto è attualmente sospeso.

Il 17 dicembre 2020 il Parlamento ha votato una proroga del credito quadro di 11 miliardi di franchi volto a garantire, mediante fideiussioni, l'acquisto di mezzi d'esercizio nel TRV.⁴ Grazie alle fideiussioni solidali concesse dall'UFT per conto della Confederazione, tutte le imprese attive nel TRV possono ottenere capitale di terzi a interessi ridotti per finanziare il materiale rotabile o altri mezzi d'esercizio.

1.1.7 Miglioramenti già introdotti: crediti d'impegno quadriennali e sviluppo di altri strumenti

Dalla trasmissione della mozione 13.3663 e dalla valutazione della procedura di ordinazione in poi sono stati realizzati diversi miglioramenti e, su proposta del nostro Consiglio, il vostro Parlamento ha approvato nel 2017 un credito d'impegno per il quadriennio 2018–2021. Anche in futuro il finanziamento erogato dalla Confederazione sarà gestito per mezzo di crediti d'impegno quadriennali (art. 30a LTV). Questi crediti sono necessari poiché con le ordinazioni biennali si contraggono impegni pluriennali da garantire in un orizzonte temporale prolungato. Ciò rende più affidabile il finanziamento federale e migliora la pianificabilità. Le deliberazioni parlamentari sul credito d'impegno per il quadriennio 2022–2025 si terranno nel 2021. Anche diversi Cantoni hanno affrontato il tema «maggiore affidabilità del finanziamento». Gli strumenti utilizzati sono diversi e comprendono ad esempio decisioni sull'offerta, mandati di prestazioni generali e crediti quadro pluriennali.

Negli ultimi anni sono stati sviluppati vari strumenti di gestione, ad esempio sistemi di rilevamento della qualità (SRQ TRV Confederazione) o un'analisi comparativa intercantonale utilizzata dai Cantoni di Argovia, Basilea Campagna, Berna, Lucerna, Soletta, San Gallo e Turgovia. Quest'ultimo strumento non è stato esteso a tutto il territorio svizzero. Gli attuali strumenti legali, come la messa a concorso e le convenzioni sugli obiettivi, sono stati utilizzati finora solo in modo sporadico. Tuttavia, si rileva la tendenza a concludere un maggior numero di convezioni sugli obiettivi e a mettere a concorso reti di autolinee. Inoltre, i lavori svolti congiuntamente da Confederazione, Cantoni e IT per elaborare la presente modifica della LTV hanno portato a una collaborazione più intensa, segnatamente tra i committenti.

⁴ FF 2021 74

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Nel suo rapporto del novembre 2015, il gruppo di esperti ha esposto ed esaminato diverse opzioni. Su questa base, due varianti sono state sottoposte a consultazione (cfr. n. 2): la variante «separazione parziale» e la variante «ottimizzazione». Qui di seguito presentiamo le alternative che sono state esaminate e scartate, nonché la variante «separazione parziale», che è stata respinta nella consultazione. Infine descriviamo la soluzione che è stata scelta, ossia la variante «ottimizzazione».

1.2.1 Alternative esaminate

Cantonalizzazione del ruolo di committente: troppo radicale e onerosa

Il 16 agosto 2017 il DATEC e la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP), sulla scorta dei risultati dei lavori, hanno stabilito con una decisione intermedia di specificare ulteriormente le varianti «ottimizzazione» e «separazione parziale». Una terza variante, la «cantonalizzazione», non è stata portata avanti dai responsabili del progetto e dai mandanti. In questa variante l'intera offerta TRV sarebbe ordinata dai Cantoni. La Confederazione parteciperebbe finanziariamente versando ai Cantoni un importo forfettario indicizzato e non, come avviene oggi, contribuendo linea per linea.

Questa variante incrementerebbe la prevedibilità e la stabilità del finanziamento federale, ma dal punto di vista dei TP risponderebbe alle esigenze solo in parte, poiché per la ferrovia oltre il 60 per cento delle linee valica i confini (cantonali o nazionali), e ciò renderebbe necessario un coordinamento sovra-cantonale. La Confederazione si limiterebbe alla definizione di standard nazionali per la procedura di ordinazione e i Cantoni sarebbero responsabili esclusivamente di effettuare le ordinazioni del TRV presso le IT. Gli incentivi a migliorare le prestazioni dipenderebbero dai vari strumenti cantonali. L'interfaccia di finanziamento per il traffico locale scomparirebbe in gran parte, ma il coordinamento tra i Cantoni potrebbe diventare più oneroso. Nel settore ferroviario il coordinamento con l'infrastruttura e il traffico a lunga distanza diventerebbe più difficile. La pianificazione e il coordinamento integrali del potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria sarebbero fortemente influenzati da interessi cantonali. L'attuazione di questa variante costituirebbe per i Cantoni un onere sproporzionato.

L'ordinazione esclusiva dell'offerta ferroviaria da parte della Confederazione non è opportuna

Il gruppo di esperti ha discusso e valutato diversi modelli, tra cui anche una variante in cui la Confederazione è committente esclusiva per il traffico ferroviario, compreso quello a lunga distanza. Il modello non è risultato convincente. Anche nell'elaborazione del progetto di riforma del TRV è stata discussa e valutata la possibilità di un'ordinazione esclusiva delle prestazioni ferroviarie da parte della Confederazione, ma l'esito è stato negativo. Il ruolo dei Cantoni nella pianificazione dell'offerta ferroviaria nel TRV è stato rafforzato con l'approvazione e l'applicazione del progetto «Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria» (FAIF). I Cantoni se ne sono fatti carico e hanno pianificato il TRV su rotaia

per le fasi di ampliamento 2025 e 2035 previste dal programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF), rafforzando così il proprio ruolo di committenti per il TRV. Con questo modello la Confederazione sarebbe l'unica committente dell'offerta ferroviaria nel TRV. I Cantoni si limiterebbero a ordinare l'offerta di autobus; la gestione delle interfacce ferrovia-autobus risulterebbe più difficile. Con questo modello il cofinanziamento dell'offerta ferroviaria da parte dei Cantoni verrebbe messo in discussione e richiederebbe eventualmente ulteriori misure di compensazione. Anche se a prima vista una responsabilità univoca della Confederazione per il traffico ferroviario presenterebbe dei vantaggi, per i succitati motivi nell'ambito di questa riforma una completa astensione, ovvero esclusione, dei Cantoni dall'ordinazione delle linee ferroviarie è stata respinta in quanto considerata non opportuna.

La messa a concorso come norma sarebbe di complessa e gravosa realizzazione

Un elemento chiave per una maggiore concorrenza nei TP è rappresentato dai bandi, che permettono di scegliere il gestore che presenta il miglior rapporto costi/prestazioni. Per quanto riguarda la messa a concorso di prestazioni attinenti al TRV, nel 2012 il vostro Parlamento ha accolto la nostra proposta di disciplinare la materia a livello di legge anziché di ordinanza, ma ha limitato le possibilità per il settore degli autobus e previsto soltanto disposizioni sommarie per il TRV su rotaia. Nei lavori sulla riforma del TRV il tema della messa a concorso è stato trattato sia nel rapporto del gruppo di esperti del novembre 2015 sia nei lavori che sono proseguiti fino all'estate del 2017. Il passaggio a un modello basato sulla messa a concorso, nel senso di un obbligo di messa a concorso integrale o di rispettive quote, è stato respinto dal gruppo di esperti e dalla direzione politica del progetto, composta da rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione (UFT, Amministrazione federale delle finanze AFF). Nel rapporto di base del 22 agosto 2017⁵ presentato dalla direzione del progetto e contenente le basi per una decisione di massima, viene affermato che un tale modello esulerebbe dal mandato di progetto del nostro Consiglio e dei Cantoni e viene ritenuto privo di possibilità di successo sul piano politico.

Finora sono stati realizzati bandi pubblici soltanto in casi isolati del settore degli autobus, mai nel più complesso settore ferroviario. Dal 1996 Confederazione e Cantoni hanno pubblicato in tutta la Svizzera 42 bandi per il TRV oggetto di ordinazione congiunta. Solitamente un bando copreva diverse linee di una regione. Inoltre si sono svolti diversi bandi relativi al traffico locale non ordinato anche dalla Confederazione. Vi sono sostanzialmente diversi modelli per organizzare il mercato: si spazia da un mercato completamente chiuso, senza concorrenza di alcun tipo, all'obbligo di messa a concorso o persino alla deregolamentazione. I mercati chiusi si contraddistinguono per il fatto che la logica soggiacente è quella della collaborazione, benché siano possibili singole aggiudicazioni a condizioni di concorrenza. Nei mercati basati sulla concorrenza, invece, la logica soggiacente è improntata alla competizione e all'ottenimento di un profitto, pur ammettendo un numero limitato di aggiudicazioni dirette. Il sistema svizzero dei TP si contraddistingue per un alto livello di integrazione (ad es. potenziamento della rete coordinato a livello naziona-

⁵ Riforma TRV – Basi per la decisione di massima (2017) (disponibile in tedesco e in francese): www.uft.admin.ch > A – Z > Traffico regionale viaggiatori.

le, sistema tariffario unitario, orario cadenzato in tutta la Svizzera, agevolezza delle coincidenze) e quindi richiede a tutte le IT coinvolte grande disponibilità a collaborare. Contiene alcuni elementi di concorrenza, come la messa a concorso a determinate condizioni. La riforma del TRV punta a preservare la logica di base della collaborazione, che è uno dei fattori di successo dell'attuale sistema dei TP.

È stata elaborata anche una variante che prevedeva la «messa a concorso per (ferrovia e) autobus come norma». Una variante di questo tipo è stata ritenuta critica dai responsabili del progetto in quanto difficilmente applicabile nel sistema svizzero, orientato alla collaborazione in ambiti come le tariffe, la definizione degli orari e le informazioni ai clienti. Servirebbero approfonditi lavori di preparazione e acquisizione delle conoscenze e delle risorse necessarie, soprattutto per i committenti, per non mettere a rischio la buona qualità del sistema – anche alla luce della complessità delle procedure di messa a concorso. Rimarrà comunque possibile organizzare bandi nell'attuale cornice legale.

Indennità standard esaminate e scartate

Questa alternativa prevedeva di non compensare più i costi non coperti e pianificati come tali di ogni singola linea, ma di versare invece cosiddette «indennità standard» nel caso di assegnazioni dirette. Queste indennità sarebbero fissate dai committenti, in modo differenziato da una regione all'altra, per combinazioni di linee o (parti di) reti predefinite, sulla base dei chilometri d'offerta, per un importo pari alle attuali indennità medie. Un programma di riduzione progressiva di queste indennità standard, stabilito nel quadro della convenzione sugli obiettivi, fungerebbe da incentivo per una produzione più efficiente. Le IT con una struttura dei costi inferiore alla media potrebbero conseguire profitti e disporne liberamente. La procedura di ordinazione ne risulterebbe semplificata.

Nonostante i vantaggi che presenta, questa alternativa è stata respinta. Sono state avanzate riserve sulla sua fattibilità, poiché la situazione iniziale varia notevolmente da una linea all'altra ed è tecnicamente difficile stabilire un'indennità standard, come hanno dimostrato tentativi condotti in passato nel Cantone di Zurigo. Un'analisi comparativa combinata con convezioni sugli obiettivi causa meno difficoltà di attuazione e meno conflitti tra committenti e IT.

Anche i modelli «spazi di mercato» e «ordinazioni di reti anziché di linee» sono ritenuti troppo complessi e gravati da rischi non indifferenti

Il modello «spazi di mercato» ipotizza per ogni regione del TRV l'individuazione di un'IT (gestore del sistema) incaricata di pianificare e proporre su mandato della regione le offerte nel TRV. I gestori del sistema svolgono tali prestazioni in parte con risorse proprie e in parte affidando il mandato a terzi. Per le loro prestazioni e il lavoro di gestione del sistema ricevono dai committenti un'indennità. Un ente di coordinamento sarebbe chiamato a garantire i vantaggi del sistema per l'intera rete svizzera, dato che con questo modello a essere prioritarie sono le esigenze regionali. Gli scopi principali sono un miglior rapporto costi/benefici e uno sviluppo delle offerte nelle regioni che si orienti alla clientela e all'innovazione. Nella stessa dire-

zione andrebbe l'ordinazione di reti di linee (e quindi di intere aree territoriali) anziché di singole linee.

In ogni caso, in un territorio definito dai committenti si affermerebbe una sola IT e ciò potrebbe comportare il pericolo che si formino monopoli territoriali e di conseguenza vincoli di dipendenza per i committenti. Per far sì che questo modello produca gli effetti positivi auspicati bisognerebbe organizzare una messa a concorso periodica (ogni 8–12 anni) o prevedere la possibilità di revocare le prestazioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi. Questa variante porterebbe a una trasformazione determinante e relativamente rapida del panorama dei TP in Svizzera. Le IT non aggiudicatarie di un mandato di gestore del sistema diverrebbero semplici «vettori».

In alcuni punti – esattamente come il passaggio a un contesto di concorrenza – questo modello presenta un potenziale interessante, ma solleva un numero eccessivo di questioni complesse e una sua attuazione a breve o medio termine non sembra realistica. Per questo motivo non è stato approfondito ulteriormente.

Il modello della comunità di trasporti zurighese (ZVV) non può essere esteso a tutta la Svizzera

Nell'elaborazione del progetto è stata valutata e respinta l'idea di estendere a tutta la Svizzera il modello della comunità di trasporti zurighese (Zürcher Verkehrsverbund ZVV).

La ZVV gode di una posizione speciale nel panorama delle comunità e dei TP in Svizzera. In Svizzera vi sono infatti 17 comunità *tariffarie* che, ognuna nel proprio territorio di competenza, offrono una tariffa uniforme. La ZVV è l'unica comunità di *trasporti*. È stata istituita a norma di legge (cantonale) e non, come le comunità tariffarie, tramite semplici accordi tra le IT ed eventualmente i Cantoni. Gode di ampie competenze disciplinate nella legge cantonale del 6 marzo 1988⁶ sul trasporto pubblico di viaggiatori (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr, PVG). La PVG fu adottata prima che fosse introdotta la legislazione federale in materia di procedura di ordinazione (1996). Mentre la rete suburbana di Zurigo copre le vie di comunicazione in diversi Cantoni, il perimetro della ZVV si estende in pochissimi casi oltre i confini cantonali. Il cofinanziamento dei Cantoni e Comuni adiacenti è disciplinato contrattualmente.

Essendo una comunità di trasporti, la ZVV opera in parte come IT e in parte come committente. Assicura un'offerta di prestazioni uniforme ed esercita le attività legate ai trasporti che riguardano il mercato (pianificazione di rete e orari, configurazione dell'offerta, tariffe ecc.). È un ente non autonomo del Cantone di Zurigo.

Per questi motivi, vi sono grossi ostacoli alla trasposizione del modello ZVV in altre regioni svizzere. Tali ostacoli si rivelano ancor più complessi nei modelli della cantonalizzazione e della regionalizzazione, perché andrebbero definiti territori intercantionali e perché le IT dovrebbero cedere alcune loro competenze. Per entrambi gli orientamenti – unità regionali e sensibile trasferimento di competenze dalle IT ai committenti – si è registrato un netto rifiuto.

⁶ ZH-Lex, n. 740.1

La variante «separazione parziale» non ha ottenuto la maggioranza nella consultazione

La variante «separazione parziale» prevedeva che l'offerta ferroviaria regionale continui a essere ordinata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni, mentre l'offerta di autolinee sarebbe ordinata solo dai Cantoni. Per i Cantoni che ordinano da soli anche il traffico locale, nel settore degli autobus l'attuale separazione tra TRV cofinanziato e traffico locale non cofinanziato dalla Confederazione cadrebbe. La Confederazione contribuirebbe al finanziamento dell'offerta di autolinee versando ai Cantoni una somma forfettaria. Poiché nel settore degli autobus questa variante eliminerebbe la distinzione fra traffico regionale e traffico locale, i Cantoni potrebbero utilizzare la somma forfettaria versata dalla Confederazione in questo settore per finanziare entrambi i tipi di traffico.

Nell'offerta di autolinee, con la variante «separazione parziale» la Confederazione non imporrebbe né criteri di finanziamento né obiettivi riguardo ai requisiti di qualità e di finanziamento, ma manterrebbe la sua funzione di vigilanza sull'intero sistema dei TP. Ciò concernerebbe, oltre alle competenze in materia di diritto delle concessioni, anche i requisiti minimi in materia di analisi comparativa e di presentazione dei conti delle IT. Per le linee intercantionali, i Cantoni sarebbero tenuti ad applicare una procedura di ordinazione comune e uniforme. Le IT che operano sul territorio di più Cantoni, infatti, potrebbero trovarsi confrontate a procedure di volta in volta diverse. In assenza di una regolamentazione cantonale, le norme federali concernenti la procedura di ordinazione e le convenzioni sugli obiettivi sarebbero applicate in via sussidiaria anche alle offerte di trasporto ordinate solo dai Cantoni. Per il resto, la variante «separazione parziale» conteneva gli elementi fondamentali della variante «ottimizzazione», che presentiamo qui di seguito.

La variante «separazione parziale», che da parte nostra preferivamo, non ha riscosso un consenso sufficiente durante la consultazione e verrà di conseguenza abbandonata. Il progetto qui presentato si fonda pertanto sulla variante «ottimizzazione».

1.2.2 Opzione scelta: la variante «ottimizzazione»

Il cofinanziamento del TRV da parte della Confederazione e dei Cantoni è mantenuto, le convenzioni sugli obiettivi e l'analisi comparativa sono rafforzate

Con la variante «ottimizzazione», la Confederazione e i Cantoni continuano a ordinare presso le IT e a finanziare congiuntamente le offerte del TRV su ferrovia, autobus, battelli e impianti di trasporto a fune. Il coordinamento a medio termine tra ampliamenti infrastrutturali, offerta e possibilità finanziarie viene migliorato con le convenzioni sugli obiettivi, in cui i committenti Confederazione e Cantoni stabiliscono l'evoluzione a medio termine dell'offerta e dei costi di comune accordo con le IT. Un'analisi comparativa omogenea su scala nazionale per la qualità e i costi viene a completare la paletta di strumenti a disposizione.

Maggiore attenzione per le innovazioni

Le innovazioni vengono promosse. Queste vengono definite nelle convenzioni sugli obiettivi e cofinanziate attraverso la procedura di ordinazione e, a titolo complementare, anche attraverso programmi di promozione concernenti in particolare il traffico viaggiatori. Sarà questo il caso, soprattutto, dei progetti di innovazione che potranno essere estesi anche ad altre IT.

Regole più chiare sulle eccedenze

Inoltre, vengono specificate le disposizioni di legge concernenti l'utilizzazione di eventuali eccedenze nei settori del TRV oggetto di ordinazione. Il divieto di contemplare utili nei conti di previsione sarà mantenuto. Gli importi delle indennità corrispondono ai costi non coperti per l'esercizio di una linea e pianificati in quanto tali. Se l'IT opera in modo più efficiente, potrà continuare a disporre liberamente di un terzo delle eccedenze. Almeno due terzi delle eccedenze continueranno a essere destinati alla riserva speciale per coprire disavanzi futuri nel TRV oggetto di ordinazione congiunta della Confederazione e dei Cantoni. Le soglie al di sopra delle quali le eccedenze potranno essere utilizzate liberamente sono abolite. Così, i fondi rimarranno in gran parte nel TRV oggetto di ordinazione. Nel caso di linee messe a concorso, le eventuali eccedenze potranno in futuro essere utilizzate liberamente. Si distingue pertanto tra un'area più vicina al mercato sottoposta a procedure di messa a concorso, nella quale le IT si assumono più rischi e dovrebbero quindi poter disporre anche di un margine di manovra finanziario maggiore, e un'area in cui l'offerta nel TRV continua a essere assegnata direttamente e l'impiego dei fondi è disciplinato in modo più restrittivo.

Maggiore trasparenza e responsabilità chiare grazie a modifiche concernenti la presentazione dei conti, la vigilanza e il controllo

L'attuazione delle misure decise sulla scia dei casi di sovvenzionamento indebito emersi finora richiede una modifica del diritto in vigore. Per quanto concerne la verifica alla quale vanno sottoposti i conti annuali delle IT, l'ordinanza del DATEC del 18 gennaio 2011⁷ sulla contabilità delle imprese concessionarie (OCIC) è già stata modificata. Per ulteriori provvedimenti concernenti la contabilità delle IT che beneficino di sussidi, come pure del sistema di vigilanza e controllo, occorre modificare le relative basi legali (sez. 7 LTV). Le misure organizzative e operative rese necessarie dal caso AutoPostale sono già state chiarite e adottate indipendentemente dal presente progetto.

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

Il progetto di riforma del TRV è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁸ sul programma di legislatura 2015–2019 e nel decreto federale del 14 giugno 2016⁹ sul

⁷ RS 742.221

⁸ FF 2016 909, in particolare 976 e 1026

programma di legislatura 2015–2019. Il coordinamento del progetto tra la Confederazione e i Cantoni ha richiesto più tempo del previsto, così che non è stato possibile presentare il messaggio nel corso della legislatura 2015–2019, contrariamente a quanto pianificato.

Il progetto non ha alcun impatto sul piano finanziario della Confederazione e non concerne strategie del nostro Consiglio.

1.4 Interventi parlamentari

Mozione 13.3663 CTT-S, Garantire il finanziamento e armonizzare la procedura di ordinazione per il traffico regionale viaggiatori

Il progetto qui presentato comprende misure che permettono un miglior coordinamento tra l'offerta del TRV e gli ampliamenti infrastrutturali che sono stati decisi. Include anche le misure richieste nella mozione allo scopo di armonizzare e semplificare la procedura di ordinazione, in modo da giungere a una certezza della pianificazione e a vincoli maggiori per i committenti e le IT. Una misura importante, il credito d'impegno quadriennale, è già stata adottata dalle vostre Camere nel 2017 per il periodo 2018–2021, come da nostra proposta. Anche in futuro, il finanziamento della Confederazione sarà gestito per mezzo di crediti d'impegno quadriennali. Il presente progetto adempie la mozione 13.3663.

Postulato 19.4387 CdG-S, Ripartizione delle competenze di vigilanza nel traffico regionale viaggiatori

Il progetto non modifica la ripartizione delle competenze di vigilanza nel TRV. Nell'ambito del caso AutoPostale, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha rilevato che la ripartizione delle competenze di vigilanza è disciplinata e ritenuto opportuno che la responsabilità principale di vigilanza nel TRV spetti all'UFT. Occorre invece migliorare il coordinamento tra Confederazione e Cantoni. A tal fine, l'UFT ha adottato misure che esulano dal presente progetto, ad esempio il coinvolgimento dei Cantoni e lo scambio con loro per quanto riguarda il controllo delle prestazioni. Entro la fine del 2021 l'UFT svilupperà un nuovo piano per il controllo del TRV sovvenzionato (cfr. n. 4.1.1). L'obiettivo è controllare in modo più ampio la conformità tanto degli importi dei sussidi quanto del loro impiego, sia nelle offerte (conti di previsione) sia nei conti annuali delle IT. Nell'ambito di questi lavori, saranno chiariti più in dettaglio i ruoli della Confederazione e dei Cantoni nella verifica delle offerte e dei conti annuali. Inoltre, ogni anno ha luogo uno scambio formalizzato tra il Controllo federale delle finanze (CDF), alcuni servizi cantonali omologhi e la Sezione Revisione dell'UFT. Ciò avviene nel quadro di un gruppo di lavoro basato sul piano del CDF per il coordinamento delle attività di vigilanza nei TP. Nell'elaborazione di singole misure relative al caso AutoPostale (ad es. la direttiva «Verifica speciale sui sussidi») è stata coinvolta anche la Conferenza svizzera dei controlli delle finanze. Infine, nell'articolo 37 capoverso 3 LTV è

⁹ FF 2016 4605, in particolare 4608

stata posta la base legale che consentirà all'UFT di scambiare con le autorità cantonali competenti le informazioni e le conoscenze ricavate dalle verifiche. In questo modo si adempie quanto chiesto dal postulato in merito a un migliore coordinamento della vigilanza.

Postulato 19.4388 CdG-S, Utili nel settore del traffico regionale viaggiatori sovvenzionato

Il progetto che qui presentiamo adempie il mandato affidato da questo postulato, poiché precisa come devono essere utilizzate le eccedenze. Esso prevede infatti che se un aumento dell'efficienza o della domanda produce un'eccedenza per le IT, due terzi di questa continueranno a confluire in una riserva speciale destinata per legge alla copertura di perdite imprevedute nel TRV oggetto di ordinazione congiunta della Confederazione e dei Cantoni. D'accordo con la Confederazione e i Cantoni, le IT potranno – come già oggi in casi eccezionali – destinare una parte della riserva ad altri scopi all'interno del sistema dei TP (ad es. risanamento delle casse pensioni, progetti di assunzione e riqualificazione di personale, progetti di innovazione). La disposizione attualmente in vigore, che consente di utilizzare liberamente le riserve al di sopra di determinate soglie, sarà abrogata. In tal modo, due terzi delle eccedenze rimarranno nel sistema dei TP. In tal modo si potrà tenere conto del fatto che nel sistema attuale le IT non si assumono quasi nessun rischio imprenditoriale, considerate in particolare la predominanza di assegnazioni dirette di mandati di prestazioni nei TP, la garanzia fornita dalla Confederazione per l'acquisizione di capitale di terzi, l'indennità percepita per costi pianificati non coperti e l'assunzione dei costi legati a crisi esterne (ad es. la crisi COVID-19).

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Procedura preliminare

All'origine del mandato affidatoci il 22 giugno 2016 per la revisione del sistema del TRV si trovano la valutazione eseguita nel 2014 in merito alla procedura di ordinazione applicata dall'UFT e i lavori del gruppo di esperti nominato dall'UFT (cfr. n. 1.1.4).

La base dei lavori sul progetto posto in consultazione era costituita dai valori di riferimento definiti sulla base delle raccomandazioni del gruppo di esperti in collaborazione con la CTP.

Fino all'agosto 2017 le basi del progetto sono state elaborate in seno a un vasto comitato di coordinamento. In seguito, la CTP e il DATEC hanno deciso di concentrare più in dettaglio i lavori sulle due varianti «ottimizzazione» e «separazione parziale». Queste analisi sono state portate a termine nella primavera 2018.

Sulla base di questi lavori di approfondimento, ci è stato proposto di mettere in consultazione un testo con due varianti. Inoltre, occorre rivedere il progetto anche alla luce del caso AutoPostale e di altri casi di sovvenzionamento indebito. Nella

seconda metà del 2018 è stato messo a punto il progetto per la consultazione, con entrambe le varianti. Il 17 aprile 2019 abbiamo avviato la consultazione.

2.2 Procedura di consultazione e sintesi dei risultati

La consultazione si è conclusa il 15 agosto 2019. La documentazione della consultazione comprendeva un questionario con 12 tematiche principali e 5 sottotematiche. Le domande riguardavano aspetti fondamentali della riforma, ossia necessità e obiettivi della stessa, decisioni di principio sul sistema nonché scelta e definizioni delle due varianti a confronto «ottimizzazione» e «separazione parziale». Alla consultazione sono stati invitati a partecipare 338 soggetti: i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia, le IT beneficiarie di indennità secondo la LTV, le imprese di autobus titolari di concessione, le ct-svizzere e altre organizzazioni.¹⁰

La gran maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritiene la riforma necessaria. I suoi obiettivi sono ampiamente condivisi, per quanto singole voci giudicano sufficiente lo status quo, mentre altri ritengono che la riforma dovrebbe spingersi oltre. La maggior parte sostiene la variante «ottimizzazione», considerata tutto sommato più conforme agli obiettivi prefissati. Solo una minoranza si è dichiarata favorevole alla variante «separazione parziale» (v. fig. 3), mentre misure di più vasta portata, quali una cantonalizzazione completa, non ottengono pressoché alcun sostegno.

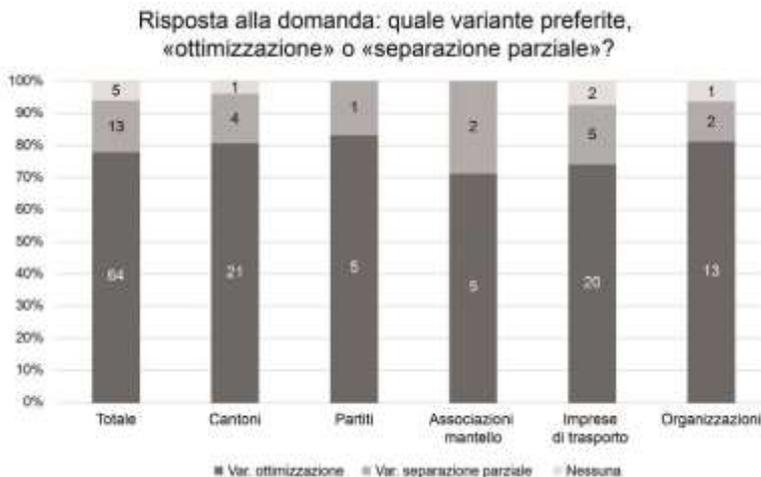


Figura 3: Preferenze rispetto alle varianti poste in consultazione

¹⁰ Il rapporto sui risultati della consultazione è pubblicato su www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DATEC.

I commenti hanno riguardato nella maggior parte dei casi l'impiego degli utili e il finanziamento dell'innovazione. Una gran parte dei partecipanti alla consultazione vorrebbe misure di portata più vasta rispetto a quelle proposte nell'avamprogetto. Si auspicano inoltre a maggioranza più possibilità finanziarie per le IT e per l'innovazione e, di conseguenza, si chiede lo svincolo delle riserve e il libero impiego delle eccedenze nonché maggiori mezzi per l'innovazione. L'esposizione delle conclusioni tratte dal caso AutoPostale è giudicata poco chiara.

Diverse richieste concernono la definizione del TRV, per quanto riguarda ad esempio la delimitazione dal traffico a lunga distanza, dal traffico locale e dal traffico nel tempo libero senza funzione di collegamento. Su questo fronte il cofinanziamento della Confederazione andrebbe aperto, ovvero la definizione del TRV non delimitata. Lo stesso vale per le nuove offerte di mobilità flessibili con veicoli di piccole dimensioni al confine con i TP. È largamente condivisa la proposta di rendere vincolanti le convenzioni sugli obiettivi e di introdurre un'analisi comparativa nazionale, mentre una maggiore messa a concorso di prestazioni di trasporto è appoggiata solo da pochi.

Queste affermazioni valgono in gran parte anche per i Cantoni. Solo quattro Cantoni sostengono la variante «separazione parziale», mentre sei vorrebbero che la questione del TRV fosse affrontata nel quadro del progetto generale «Ripartizione dei compiti II». I Cantoni si dividono in due gruppi di dimensioni più o meno uguali per quanto concerne l'impiego degli utili, il finanziamento dell'innovazione e le modifiche dei criteri di cofinanziamento da parte della Confederazione.

Il 12 giugno 2020 abbiamo preso atto dei risultati della procedura di consultazione sulla riforma del TRV. Su questa base abbiamo definito l'orientamento dei lavori successivi e abbiamo incaricato il DATEC di preparare un messaggio entro la primavera 2021.

Come previsto nell'avamprogetto e come richiesto dai partecipanti alla consultazione, con il progetto qui presentato vengono precisate le modifiche di legge per il sistema di vigilanza e di controllo nei TP.

Inoltre, nel progetto sono state integrate anche disposizioni concernenti l'infrastruttura di distribuzione per le offerte dei TP (piattaforma NOVA) e adeguate quelle concernenti la protezione dei dati. Queste due misure, che erano incluse nella consultazione in merito all'avamprogetto di legge sui servizi di mobilità multimodale¹¹, sono state approvate dalla maggioranza dei partecipanti. Il 1° luglio 2020 abbiamo preso atto dei risultati di questa consultazione e abbiamo incaricato il DATEC di preparare un messaggio entro la primavera 2021. Considerata la stretta connessione tematica con i TP e poiché si tratta anche in questo caso di modifiche della LTV, le due misure sono state integrate nel presente progetto.

¹¹ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione è pubblicato su www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DATEC.

4.1.1 Modifiche concernenti la vigilanza e il controllo

In seguito a diversi accertamenti condotti nel 2018 e nel 2019, nella primavera 2019 l'UFT ha deciso di adattare il suo sistema di vigilanza sui sussidi nei TP. L'obiettivo di questo riorientamento è migliorare la garanzia di un'utilizzazione corretta dei sussidi da parte delle IT. Queste modifiche erano state annunciate già durante la consultazione. Tuttavia, gli adeguamenti concreti nella sezione 7 della LTV sono stati elaborati più tardi e non sono stati sottoposti a consultazione.

Adottando questo nuovo approccio, l'UFT ha deciso di rinunciare all'approvazione formale dei conti annuali presentati dalle IT. Risulta così più chiaro che la responsabilità per l'allestimento e la presentazione di bilanci corretti spetta alle IT. L'UFT sviluppa nuovi e ampi sistemi di controllo per i settori dei TP sovvenzionati (infrastruttura, TRV, traffico merci) nell'ambito del rispettivo ciclo di gestione (cfr. fig. 4). L'obiettivo è verificare in modo più vasto che l'importo e l'utilizzazione dei sussidi siano corretti, tanto nelle offerte delle IT (conto di previsione) quanto nei loro conti annuali. Nel settore TRV si prevede anche di analizzare in modo più approfondito le discrepanze tra il preventivo e il conto annuale, così da verificare la plausibilità delle offerte e dei conti presentati. Inoltre, l'analisi comparativa permetterà di effettuare un confronto sistematico delle offerte ordinate.



Figura 4: Ciclo di gestione nel controllo

Inoltre, la Sezione Revisione dell'UFT effettuerà ulteriori controlli dettagliati presso le IT, per campionatura e in funzione del rischio.

L'UFT sta preparando, in collaborazione con le IT e i Cantoni, una guida (*guidance*) in cui preciserà i requisiti legali per la presentazione dei conti e il controllo. Occorrerà anche stabilire in modo vincolante quali costi potranno essere inclusi nelle offerte, in particolare per i casi in cui le IT sono strutturate in gruppi o holding (fatturazione interna).

Infine, il DATEC ha già adottato le tre misure seguenti.

- Le IT che ricevono oltre dieci milioni di franchi l'anno di indennità per il TRV e per l'infrastruttura dovranno sottoporre i loro conti annuali a una revisione ordinaria.
- Le IT le cui indennità ai sensi dell'articolo 28 LTV e le cui indennità e mutui previsti da convenzioni sulle prestazioni ai sensi dell'articolo 51 Lfer per l'infrastruttura superano complessivamente un milione di franchi l'anno dovranno sottoporre ogni anno i loro conti a una verifica speciale da parte di una società di revisione che soddisfi i requisiti posti dall'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR). Insieme ai rappresentanti dei Cantoni, delle imprese, dell'Amministrazione federale e dell'Associazione svizzera di esperti contabili, fiscali e fiduciari (EXPERTsuisse), l'UFT ha elaborato una direttiva per l'esecuzione di questi controlli. Queste revisioni sono richieste a partire dal 1° gennaio 2021, vale a dire per la prima volta in merito al conto annuale 2020.
- Dal 1° gennaio 2021, le IT devono presentare una dichiarazione nella quale garantiscono di rispettare i principi per l'impiego dei sussidi.

Queste misure sono state adottate nell'ambito della modifica dell'OCIC entrata in vigore il 1° maggio 2020. La figura 5 presenta in sintesi l'interazione tra vigilanza e controllo nell'ambito del TRV.

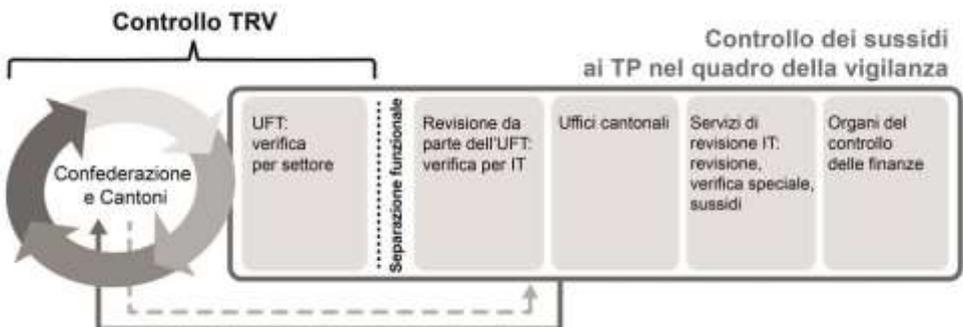


Figura 5: Vigilanza e controllo nel TRV

Per sancire a livello di legge i nuovi disciplinamenti di cui sopra, è necessario modificare la sezione 7 della LTV. Oltre alle novità già menzionate, verrà introdotto nella legge anche l'obbligo per le IT di applicare uno standard per la presentazione dei conti. L'UFT intende dichiarare applicabile la norma Swiss GAAP FER. Gli standard internazionali sarebbero troppo onerosi per le piccole e medie imprese. In singoli casi, l'UFT potrà autorizzare l'impiego di altri standard. Inoltre, verrà disciplinata la contabilizzazione conforme di determinati costi e ricavi, incluso il divieto di remunerazione del capitale proprio.

4.1.2 Convenzioni sugli obiettivi valide da quattro a sei anni tra committenti e imprese di trasporto

Per tutte le ordinazioni effettuate con la partecipazione della Confederazione i committenti e le IT stipulano, in aggiunta alla convenzione biennale sull'offerta, convenzioni sugli obiettivi valide da quattro a sei anni. Tali convenzioni sono uno strumento volto a migliorare l'importanza e il carattere vincolante della pianificazione a medio termine. Ciò permette di raggiungere tempestivamente un accordo sugli elementi fondamentali dello sviluppo a medio termine dell'offerta e dei costi, come risulta opportuno segnatamente per l'offerta ferroviaria, e anche di migliorare il coordinamento tra l'ampliamento dell'infrastruttura, l'offerta e le possibilità finanziarie dei committenti. Gli strumenti attuali – quali i piani di utilizzazione della rete ferroviaria, le pianificazioni a medio termine delle IT e l'approvazione dei mezzi d'esercizio da parte dei committenti – verranno armonizzati e utilizzati meglio. La figura 6 presenta i possibili elementi delle convenzioni sugli obiettivi.



Figura 6: Possibili elementi della convenzione sugli obiettivi

Si concordano obiettivi a livello di offerta, di qualità e di finanziamento. La procedura di ordinazione a più breve termine con la conclusione di una convenzione sull'offerta, che resterà di regola biennale, potrà essere significativamente snellita. In alternativa alla procedura di ordinazione biennale, la convenzione sugli obiettivi può prevedere un'ordinazione annuale.

Per garantire una certa uniformità e il pari trattamento delle IT, la Confederazione metterà a disposizione, sulla base di quelli già esistenti, tre modelli di convenzione sugli obiettivi per i servizi ferroviari e due modelli per i servizi di autolinee. Questi modelli si differenziano in particolare per il carattere vincolante e il grado di dettaglio degli obiettivi concordati. Quale incentivo, è possibile integrare un sistema di bonus-malus.

Di regola, andrà conclusa per ogni IT una convenzione sugli obiettivi, che copra tutto il rispettivo comprensorio e si riferisca a un periodo di tempo uniforme. Nel caso di IT di grandi dimensioni, le convenzioni sugli obiettivi possono essere concluse

anche per reti di linee. La scelta del modello di convenzione appropriato per il singolo caso è lasciata ai committenti e alle IT. Nel caso di IT di piccole dimensioni con solo poche linee, va riservata la possibilità di rinunciare a una convenzione sugli obiettivi. Da parte nostra, definiremo a livello di ordinanza le eccezioni all'obbligo di concludere una convenzione.

Per le offerte ordinate nel quadro di procedure di messa a concorso, la convenzione sugli obiettivi sostituirà l'attuale convenzione in materia di aggiudicazione, poiché gran parte del contenuto è lo stesso e, rinunciando a quest'ultima, è possibile semplificare il sistema di indennità del TRV.

Per semplificare la procedura occorrerà armonizzare la durata delle concessioni e la durata delle convenzioni sugli obiettivi. Le concessioni saranno rilasciate come regola generale per 12 anni, il che corrisponde a due convenzioni sugli obiettivi della durata di sei anni o tre convenzioni quadriennali.

4.1.3 Analisi comparativa nazionale e trasparenza sugli indici

Nel modello di mercato con assegnazioni dirette, la trasparenza e gli incentivi economici per le IT rimangono importanti. Questi due aspetti saranno accentuati grazie all'introduzione di un'analisi comparativa nazionale basata su indici finanziari e qualitativi già esistenti per il traffico viaggiatori oggetto di ordinazione.

Il sistema di analisi comparativa nazionale, che completerà il sistema di indici attualmente applicato dall'UFT, permetterà di confrontare in modo differenziato ed equo i costi di combinazioni di linee o di IT, poiché terrà conto delle rispettive condizioni di produzione e della portata delle prestazioni. La valutazione si fonderà sui costi di produzione per chilometro di ogni linea e prenderà in considerazione le diverse condizioni cui tale linea è sottoposta (domanda, velocità media ecc.). In questo modo si otterrà una base affidabile e obiettiva, che consentirà di meglio valutare l'efficienza della prestazione fornita, con l'obiettivo di:

- individuare le possibilità per comprimere i costi, con i relativi margini di intervento;
- creare incentivi per migliorare l'offerta;
- consolidare la posizione negoziale dei committenti nella procedura di ordinazione regolare;
- stabilire valori di riferimento per le convenzioni sugli obiettivi;
- allestire pianificazioni fondate di messa a concorso secondo la LTV;
- promuovere la concorrenza virtuale all'interno del settore.

Un sistema di bonus-malus concordato nel quadro delle convenzioni sugli obiettivi può fondarsi su questa analisi comparativa per tenere in considerazione le specificità di ogni singola IT. I sistemi di bonus-malus fanno riferimento a criteri qualitativi oggettivamente misurabili come l'affidabilità, la puntualità e la pulizia. Se un'IT fornisce una prestazione migliore rispetto agli obiettivi (minimi) concordati, i com-

mittenti corrispondono un bonus. Se invece il valore di riferimento non viene raggiunto, l'IT paga ai committenti un malus.

A causa della diversa struttura dei costi, per le autolinee verrà allestito un sistema di analisi comparativa diverso da quello per la ferrovia. Non saranno invece prese in considerazione le linee speciali, i battelli e gli impianti di trasporto a fune.

La base del sistema di analisi comparativa sarà il sistema di indici che l'UFT applica da una decina d'anni. Nel quadro dell'elaborazione del primo, il secondo verrà rivisto e, se necessario, adattato. Al momento, l'UFT pubblica annualmente il grado di copertura dei costi di tutte le linee. Per aumentare la trasparenza, in futuro verranno pubblicati tutti gli indici, linea per linea. In questo modo si forniranno dati uniformi a tutti gli attori del mercato e al pubblico, così da evitare asimmetrie nell'informazione. L'informazione sarà limitata allo stretto indispensabile ai fini degli obiettivi perseguiti dal sistema di analisi comparativa, in modo da incoraggiare, e non ridurre, la concorrenza virtuale nel settore. Va esaminato se presentare annualmente un rapporto sul TRV che comprenda l'evoluzione dell'offerta e della domanda e informazioni sugli indici finanziari e sulla qualità, come fa ad esempio il Cantone di San Gallo.

4.1.4 Precisione delle disposizioni di legge relative all'utilizzo delle eccedenze

La questione degli incentivi appropriati per le IT è stata esaminata in modo approfondito, così come le possibilità di ottenere dei profitti e l'utilizzo delle eccedenze. La procedura di ordinazione attuale si basa sulle previsioni di costi completi e ricavi. Alla chiusura dell'anno contabile, il conto effettivo di ogni IT si discosta in termini di costi e ricavi dal conto di previsione, da un lato a causa di fattori esterni sui quali è impossibile agire, dall'altro per effetto di fattori sui quali l'IT può invece intervenire. Questo si traduce in disavanzi o eccedenze. La gestione dei committenti è orientata a determinare le indennità per quanto possibile in modo tale da prevenire disavanzi o eccedenze rilevanti. Dal punto di vista dei committenti questo procedimento si è dimostrato valido e rimane indicato nel modello di mercato improntato alle assegnazioni dirette.

Per la messa a concorso di prestazioni di trasporto ottiene l'aggiudicazione l'offerta che presenta le migliori condizioni di economicità e qualità per i committenti.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle eccedenze, viene introdotta una nuova distinzione tra un'area vicina al mercato, con procedura di messa a concorso, nella quale le IT si assumono più rischi e devono quindi poter disporre anche di un margine di manovra finanziario più ampio, e un'area in cui le prestazioni di trasporto sono assegnate direttamente, ciò che riguarda la netta maggioranza del TRV oggetto di ordinazione.

Di conseguenza, per quanto riguarda l'utilizzo delle eventuali eccedenze nei settori del TRV oggetto di ordinazione, le disposizioni di legge vengono modificate come segue.

- L'attuale disciplina riguardante la riserva speciale vincolata alla copertura dei futuri disavanzi nel TRV oggetto di ordinazione è mantenuta: almeno due terzi delle eccedenze vanno destinati a questa riserva; un terzo al massimo può essere utilizzato liberamente.
- Gli attuali valori soglia (12 mio. di fr. o il 25 % della cifra d'affari annuale) al di sopra dei quali è possibile utilizzare liberamente le eccedenze saranno soppressi: questi limiti sono troppo bassi, soprattutto per le IT di grandi dimensioni. In tal modo si assicura che almeno due terzi delle eccedenze rimangano nel TRV. Inoltre, si esclude che un'IT possa utilizzare liberamente l'intera eccedenza. Infine, tutte le IT saranno trattate allo stesso modo, poiché i criteri di trasferimento nella riserva saranno identici per tutte (cfr. fig. 7).
- Nel caso di linee messe a concorso, le eventuali eccedenze potranno in futuro essere utilizzate liberamente.
- La legge permetterà ai Cantoni committenti di imporre alle IT la costituzione di una riserva speciale a destinazione vincolata anche nel caso di trasporti alla cui ordinazione la Confederazione non partecipa (in part. per il traffico locale).

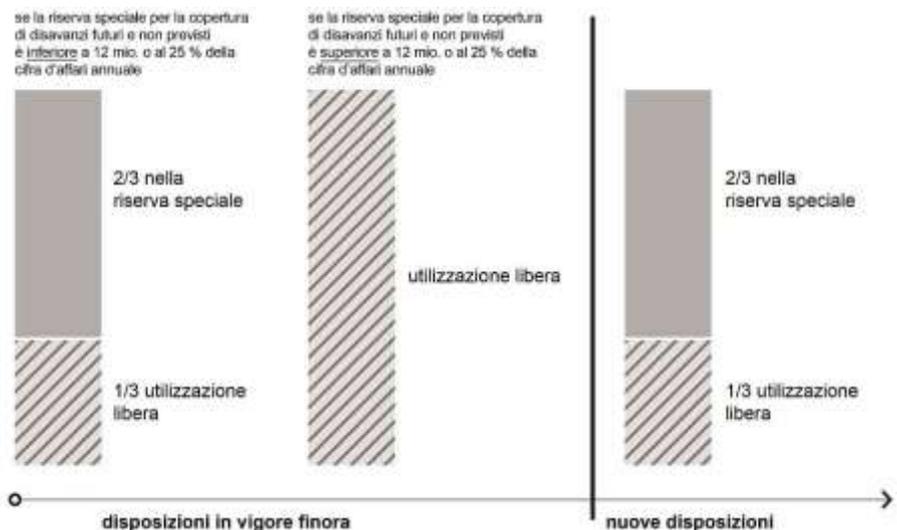


Figura 7: La nuova disciplina sull'utilizzo dell'eccedenza a confronto con quella in vigore finora

4.1.5 Possibilità di finanziamento per le innovazioni

In Svizzera il settore dei TP è già oggi innovativo e finora è stato sempre possibile trovare i relativi finanziamenti. Ciononostante, rappresentanti del settore hanno espresso la preoccupazione che il finanziamento dell'innovazione diventi sempre più difficile e risulti difficilmente integrabile nella procedura di ordinazione del TRV.

Secondo il progetto qui presentato, le innovazioni potranno essere promosse e finanziate in diversi modi.

- A condizione di essere pianificabili, di presentare buone possibilità di attuazione e di produrre benefici che riguardino in primo luogo il TRV, i progetti di innovazione nel TRV potranno essere inclusi nelle convenzioni sugli obiettivi e nelle convenzioni sull'offerta, concluse tra i committenti e le IT, e cofinanziati in tal modo attraverso la procedura di ordinazione. Per finanziare innovazioni è inoltre possibile attingere, d'intesa con i committenti, alle riserve previste dall'articolo 36 LTV.
- A complemento di questa possibilità, in base all'articolo 31 capoverso 2 LTV i progetti potranno beneficiare del sostegno finanziario della Confederazione se permettono di sviluppare ulteriormente i TP nel loro insieme e quindi anche il TRV. Si tratta in questo caso di progetti pilota e della realizzazione di prototipi che, in particolare, potranno fornire lo spunto per soluzioni settoriali. Questi sarebbero finanziati direttamente dalla Confederazione attraverso il programma di sostegno per l'innovazione nel traffico viaggiatori. Di conseguenza, gli articoli 28 capoverso 2 e 31 capoverso 2 LTV sono modificati in modo che il programma di sostegno, in passato riservato ai progetti utili esclusivamente al TRV, sia esteso alle altre categorie del traffico viaggiatori (traffico locale, traffico a lunga distanza, traffico senza funzione di collegamento). Le IT possono presentare richiesta all'UFT da sole o in collaborazione con università e aziende del settore privato. Sono stati definiti quattro criteri di ammissione al programma di sostegno, da soddisfare cumulativamente: innovazione, interesse pubblico, applicazione nel traffico viaggiatori e gestione del rischio.

Poiché anche il TRV, in quanto parte del sistema generale dei TP, beneficerà di questi progetti, la quota della Confederazione verrà finanziata attraverso il credito d'impegno per il TRV. In linea di principio, si prevede che questi progetti saranno cofinanziati da terzi. In casi eccezionali, il programma di sostegno potrà coprire tutti i costi di un progetto, ma solo a condizione che la maggior parte dell'innovazione si rifletterà sul TRV e che, in particolare, il resto dei costi del progetto non potrà essere finanziato attingendo ad altre fonti. Queste condizioni eccezionali saranno definite più in dettaglio nell'ordinanza. Il programma di sostegno prediligerà lo strumento dei contributi a fondo perso per finanziare i progetti di innovazione. Si prevede uno stanziamento di circa 5 milioni di franchi l'anno.

La figura 8 indica, con l'aiuto di alcuni esempi, in che modo potranno essere finanziati i progetti di innovazione nel settore dei TP.

Esempio	Fonte di finanziamento	
	Programma di sostegno per l'innovazione nei TP	Procedura di ordinazione nel TRV
Progetti pilota per sperimentare un'idea innovativa, una nuova tecnologia, un nuovo processo o un nuovo servizio mai tentati prima nei TP svizzeri.	●	
Acquisto di veicoli o di altri mezzi d'esercizio, quale parte integrante di piani di investimento a lungo termine per il TRV, che presentano innovazioni o nuove tecnologie.		●
Progetti pilota per sperimentare un mezzo di trasporto nuovo o innovativo, non ancora impiegato nei TP svizzeri. Realizzazione di un prototipo o acquisto / locazione di un modello per la sperimentazione.	●	
Acquisto di una soluzione nuova o innovativa destinata ad essere adottata come standard in tutto il settore dei TP svizzeri (ad es. una nuova piattaforma web).	●	
Acquisto per il TRV di prodotti nuovi e industrializzati, frutto di un progetto pilota finanziato nell'ambito del programma di innovazione.		●

Figura 8: Esempi per il finanziamento di progetti di innovazione

4.1.6 Piattaforma centrale di ordinazione del TRV

La Confederazione e i Cantoni intendono digitalizzare la procedura di ordinazione a partire dal periodo d'offerta 2024/2025 e introdurre una piattaforma di ordinazione centrale e comune. Questa agevolerà i committenti e le IT durante l'intera procedura di ordinazione e presenterà interfacce per lo scambio in sicurezza di dati sensibili. L'obiettivo è ridurre il carico amministrativo legato alla procedura di ordinazione, permettendo alle IT di caricare i dati e i documenti necessari per i committenti direttamente sulla piattaforma centrale. I Cantoni potranno scaricare da questa piattaforma la documentazione delle offerte oppure predisporre un'interfaccia di scambio con il loro proprio sistema. Allo stesso tempo, sarà possibile effettuare primi controlli automatici e verifiche di plausibilità e indicare alle IT gli eventuali correttivi necessari, rendendo così più semplice e più rapida la procedura di ordinazione. Tutto questo non richiede alcuna modifica di legge.

4.1.7 Ordinazione funzionale di blocchi di costi sovraordinati

Nell'ambito delle offerte viene negoziata e concordata l'intera prestazione delle IT; questo vale anche per i blocchi di costi che non sono direttamente legati alla produzione dell'offerta prevista dall'orario. Queste prestazioni includono, ad esempio, servizi di polizia ferroviaria o anche singoli progetti. A causa dell'orientamento in funzione delle linee nella procedura di ordinazione, manca una visione complessiva di questi blocchi di costi sovraordinati.

Quindi, oltre alle singole offerte di linee è prevista la possibilità di richiedere, per blocchi di costi centrali e sovraordinati, una sintesi di tutte le offerte di linee del settore TRV. In questo modo sarà più semplice identificare i blocchi di costi e le loro modifiche finanziarie e discuterne o negoziarli con le IT e, se necessario, ordinarli e finanziarli al di fuori delle offerte di linee. L'introduzione di questo sistema non richiede alcuna modifica della LTV. Occorre tuttavia completare l'articolo 29 dell'ordinanza dell'11 novembre 2009¹⁴ sull'indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV), che prevede già la possibilità di ordinare e finanziare separatamente la vendita e la distribuzione.

4.1.8 Ottimizzazione dei criteri per la partecipazione della Confederazione all'indennità

Secondo l'articolo 31a capoverso 1 LTV, per determinare l'offerta di trasporto oggetto di ordinazione viene considerata in primo luogo la domanda. La frequenza e il numero di coppie di corse sono definiti in base al numero di passeggeri di una linea. Per le autolinee, la Confederazione utilizza da tempo una tabella domanda-offerta, basata sull'articolo 7 OITRV. Se quanto chiesto dai Cantoni supera queste specifiche, si parla di offerta eccedente, che i Cantoni devono finanziare da soli. Tuttavia, questa prassi non tiene conto della situazione economica delle singole linee e causa frequenti riduzioni del cofinanziamento per le linee di agglomerato con una domanda elevata. All'atto pratico, è necessario un notevole coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni coinvolti. Per semplificare la procedura di ordinazione, la prassi attuale deve essere rivista. Oltre alla domanda, si deve tener conto anche del grado di copertura dei costi e di altri indici in modo che, se il grado di copertura dei costi è sufficientemente elevato, il cofinanziamento della Confederazione sia garantito per l'intera offerta. Nel caso dei collegamenti di base con un massimo di 18 coppie di corse giornaliere occorrerà esaminare se l'attuale disciplina vada mantenuta. Per questi servizi, la prassi attuale si è generalmente dimostrata efficace, e le offerte eccedenti sono un'eccezione. Con questa revisione si garantirà la prosecuzione dell'esercizio delle linee esistenti nelle regioni periferiche o di montagna. Il numero di casi in cui la Confederazione non partecipa interamente all'ordinazione va complessivamente ridotto.

Il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni va ulteriormente semplificato, senza modificare le basi legali.

¹⁴ RS 745.16

- Secondo l'articolo 6 OITRV, le linee che servono località o parti di località già ben collegate (servizio multiplo) non sono ordinate con la partecipazione della Confederazione. Soprattutto negli agglomerati densamente popolati, è spesso difficile determinare nei singoli casi quali linee rientrino nella categoria di servizio multiplo. Si prevede di semplificare la regolamentazione in modo che anche tali linee potranno essere ordinate congiuntamente. È ipotizzabile l'applicazione di requisiti concernenti il grado di copertura dei costi.
- A determinate condizioni, la Confederazione partecipa già all'ordinazione di prolungamenti di linee turistiche senza funzione di collegamento. Si tratta per lo più di linee che vengono estese per collegare strutture per il tempo libero o stazioni a valle di impianti di trasporto a fune. Il prerequisito è che i costi supplementari siano coperti da entrate supplementari. Questa prassi va mantenuta.
- Attualmente le offerte notturne sono in parte ordinate dalla Confederazione, ad esempio quelle della rete suburbana di Zurigo. Si continuerà così anche in futuro; tuttavia, queste offerte non dovranno più essere soggette a supplemento.
- Revisione e integrazione dei criteri per determinare la portata dell'offerta ordinata di cui all'articolo 7 OITRV: anche per i servizi che vanno oltre quello di base, quali la cadenza semioraria e quartoraria, andrebbero definiti valori soglia per la domanda, così da tenere conto del potenziamento dell'offerta negli ultimi anni. Secondo l'ordinanza in vigore, una parte sostanziale dell'offerta è ordinata sulla base di criteri non quantificati e che richiedono un'interpretazione. Eventualmente, vanno adattati anche i valori soglia della domanda minima per l'ordinazione congiunta di una cadenza oraria e dell'offerta minima.

4.1.9 Infrastruttura comune di distribuzione per i TP

Oggi le imprese dei TP gestiscono la piattaforma NOVA, ossia un'infrastruttura attraverso la quale viene curata la distribuzione dei servizi dei TP. NOVA ha sostituito tutti i precedenti sistemi di distribuzione del trasporto diretto nazionale e delle comunità tariffarie regionali e li ha riuniti in uno solo. Contiene tutti gli elementi centrali per la vendita di prestazioni dei TP.

Nell'interesse di TP efficienti e sostenibili, il nuovo articolo 17a LTV stabilisce che tutte le imprese titolari di una concessione per il trasporto di viaggiatori ai sensi dell'articolo 6 LTV gestiscono un'infrastruttura comune di distribuzione, come avviene già oggi di fatto attraverso la piattaforma NOVA. Grazie all'integrazione nella LTV, gli investimenti dei committenti in NOVA risulteranno protetti a lungo termine.

Al fine di garantire il funzionamento dell'infrastruttura comune, le IT concessionarie saranno tenute a mettere a disposizione di quest'ultima, al momento dovuto, tutti i dati tecnici e i dati personali che occorrono per la distribuzione di offerte dei TP, nella forma e nella qualità necessarie. Ciò riguarda tutti i dati rilevanti che concernono la distribuzione, in particolare tutti i dati indispensabili per garantire il trasporto diretto, tra i quali figurano dati tecnici su prezzi, tariffe o gamme di prodotti del trasporto diretto nazionale e delle comunità tariffarie regionali. Inoltre, andranno messi a disposizione, in misura limitata, anche dati personali, ad esempio per quanto

ciò sia necessario per accertare se un viaggiatore ha già acquistato titoli di trasporto o abbonamenti in un certo periodo di tempo che sono rilevanti per un determinato tragitto. La limitazione è tanto fattuale quanto temporale. La legge permette di trattare solo i dati che sono indispensabili per il trasporto di viaggiatori e di conservarli solo per il tempo necessario in relazione al tragitto, ossia fino al completamento del servizio post-vendita e al pagamento. Per maggiore chiarezza, le disposizioni relative al trattamento dei dati verranno adeguate (cfr. n. 4.1.10).

Peraltro, la distribuzione di offerte dei TP non rientra nella privativa del trasporto di viaggiatori, limitata al trasporto vero e proprio. Pertanto, la distribuzione dei biglietti è sottoposta alla legge federale del 6 ottobre 1995¹⁵ sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (LCart). Ciò significa che la distribuzione di titoli di trasporto dei TP deve essere in linea di principio aperta a terzi, senza discriminazioni. Per il loro accesso alla distribuzione, il settore dei TP emana un regolamento che deve essere approvato dall'UFT. Al fine di accrescere la certezza del diritto, l'Ufficio chiede il parere delle autorità in materia di concorrenza sulla conformità del regolamento alla LCart e ne tiene conto per la decisione. I terzi possono rivolgersi alle autorità in materia di concorrenza, conformemente a quanto previsto dalla LCart, tanto per restrizioni orizzontali e verticali della concorrenza (art. 5 LCart) quanto per abuso di posizione dominante (art. 7 LCart).

Inoltre, l'articolo 17a LTV contiene la base legale che consente alle IT di chiedere, se del caso, un compenso adeguato per l'utilizzazione dell'infrastruttura di distribuzione da parte di terzi.

4.1.10 Trattamento dei dati

Il rapido sviluppo tecnologico, la digitalizzazione e la diffusione dei telefoni cellulari hanno prodotto un cambiamento radicale nei canali di vendita dei titoli di trasporto. Gli utenti si rivolgono sempre meno ai tradizionali sportelli e fanno anche meno ricorso ai distributori automatici. Sempre più diffuse sono invece le soluzioni che fanno capo ad applicazioni mobili e che si basano in larga misura sul trattamento di dati personali. Questo trattamento sarà disciplinato in modo chiaro nell'articolo 54 LTV. Le imprese avranno la possibilità di trattare i dati necessari per il trasporto e l'esercizio oppure per la sicurezza dei passeggeri, dell'esercizio o dell'infrastruttura senza il consenso delle persone interessate, mentre dovranno ottenere un consenso esplicito per i servizi che vanno oltre queste esigenze.

La nuova disciplina deve prendere in considerazione lo sviluppo e le esigenze della clientela e delle imprese, ma va anche formulata in modo sufficientemente aperto, così da consentire di introdurre future innovazioni senza dover adattare la legge. A seconda del prodotto venduto, ad esempio nel caso della vendita di biglietti individuali dietro fattura, i dati personali che è necessario raccogliere per il trasporto possono includere il nome e il cognome, la data di nascita, il domicilio o l'indirizzo di fatturazione, i dati della carta di credito o di debito, le coordinate bancarie, i rapporti di parentela (per determinati titoli di trasporto e abbonamenti) o informa-

¹⁵ RS 251

zioni sul percorso, orario del viaggio e luogo di permanenza. Va lasciata la possibilità di elaborare questi dati che tuttavia, tenuto conto della loro destinazione, potranno essere coservati solo fino a quando la relativa transazione sarà completata o sarà stato concesso un determinato sconto.

La disposizione sulla protezione dei dati viene quindi adeguata. Le IT dispongono così della base legale per trattare i dati necessari al trasporto di viaggiatori. Il trattamento comprende anche la comunicazione all'interno del settore in Svizzera e all'estero. Se intendono trattare i dati per altri scopi, le IT devono dapprima ottenere il consenso delle persone che li forniscono. Per il viaggiatore, il vantaggio di questa disciplina è che egli sa di avere diritto al trasporto anche se non acconsente al trattamento dei suoi dati personali. Le IT, da parte loro, hanno la certezza di disporre di una base legale sufficiente per trattare i dati necessari per il trasporto del viaggiatore, anche senza il suo consenso. Inoltre, possono prevedere, a condizione di ottenere il relativo consenso, un trattamento dei dati più esteso rispetto a quanto necessario per l'offerta di trasporto.

Ognuno deve avere la possibilità di viaggiare in modo anonimo senza subire discriminazioni. Rispetto alle altre offerte, quelle anonime possono presentare unicamente gli svantaggi che conseguono necessariamente dal loro carattere anonimo. Ciò significa in particolare che non si possono porre limiti inutili all'offerta di viaggi anonimi, ma anche che i costi supplementari derivanti dall'anonimità dell'offerta possono essere compresi nel prezzo. Prezzi vantaggiosi che implicano ad esempio la non trasferibilità ad altre persone (come abbonamenti personalizzati ecc.) non sono usufruibili in modo anonimo. Ovviamente, senza il trattamento dei dati personali, non è altresì possibile avvalersi dei vantaggi della biglietteria automatica, come ad esempio il calcolo del prezzo solo a viaggio ultimato o dopo un certo periodo di utilizzo.

4.2 **Compatibilità tra compiti e finanze**

Coordinare i complessi compiti nei TP e i considerevoli contributi finanziari al TRV è essenziale e rimane un'importante incombenza comune della Confederazione e dei Cantoni. Nel traffico ferroviario, in particolare, è fondamentale coordinare gli ampliamenti infrastrutturali, finanziati principalmente dalla Confederazione, con i vari servizi nel traffico a lunga distanza e nel traffico regionale, ma anche con le autolinee del TRV e il collegamento capillare: gli ampliamenti hanno senso solo se, i seguito, le offerte previste potranno essere finanziate. Nel contempo, potenziare le offerte richiede sovente una pianificazione dell'infrastruttura a lungo termine e anche un coordinamento con il materiale rotabile. Inoltre, il traffico ferroviario comprende molte linee intercantionali.

Con lo strumento delle convenzioni sugli obiettivi abbinate al credito d'impegno si migliora notevolmente il coordinamento a lungo termine di compiti e finanze da un lato e di infrastruttura e offerta di trasporto dall'altro. Tutti gli strumenti di pianificazione e di finanziamento acquisiscono maggiore affidabilità e coerenza.

4.3 Attuazione

L'entrata in vigore della modifica di legge è prevista nell'estate 2022. A livello federale è necessaria anche una modifica dell'OITRV. Sono in corso di esame l'abrogazione dell'OCIC e la sua integrazione nell'OITRV. Anche in alcuni Cantoni dovranno presumibilmente essere modificati alcuni atti normativi. La modifica di legge si applicherà per la prima volta alla procedura di ordinazione relativa al periodo d'orario 2024/2025.

5 Commento ai singoli articoli

Sostituzione di espressioni

Per armonizzare l'uso dei termini, in tutto il testo «offerta di trasporto» e «offerte di trasporto» sono sostituiti con «offerta» e «offerte» (cpv. 1). Oltre alle offerte di trasporto, è possibile ordinare anche altri tipi di offerte, ad esempio agevolazioni tariffali (art. 28 cpv. 4 LTV).

Negli articoli 32d–32h «committenti» è sostituito con «committenti di offerte ordinate congiuntamente» (cpv. 6). In questo modo si chiarisce che le disposizioni concernono offerte del TRV oggetto di ordinazione congiunta della Confederazione e dei Cantoni.

La sostituzione di cui al *capoverso 2* concerne soltanto il testo tedesco, quelle di cui ai *capoversi 3–5* soltanto il testo francese.

Art. 9 cpv. 4

Poiché, conformemente all'articolo 32k, la convenzione in materia di aggiudicazione viene sostituita dalla convenzione sugli obiettivi, nel *capoverso 4* cade il rimando a questo strumento e all'articolo 32k.

Art. 17 cpv. 4

Questo *capoverso* è abrogato e sostituito dal nuovo articolo 18a.

Art. 17a Infrastruttura comune di distribuzione

Secondo il *capoverso 1*, le imprese dei TP sono ora incaricate per legge di gestire un'infrastruttura comune di distribuzione. Questa infrastruttura esiste già: si tratta della piattaforma NOVA (acronimo di «Netzweite öV-Anbindung»), gestita dal settore dei TP per garantire il trasporto diretto al quale l'ente pubblico partecipa finanziariamente attraverso le ordinazioni nel TRV.

Secondo il *capoverso 2*, le imprese dei TP mettono a disposizione dell'infrastruttura comune di distribuzione, per tempo e nella forma e nella qualità richieste, tutti i dati tecnici e personali necessari per la distribuzione dei servizi di mobilità. Si intendono qui tutti i dati di distribuzione rilevanti, cioè, concretamente, tutti i dati utili a garan-

tire il trasporto diretto. I dati servono da una parte a consentire un'offerta completa all'utenza e dall'altra a effettuare il conteggio e il controllo del diritto al trasporto.

Secondo il *capoverso 3*, le imprese possono chiedere un indennizzo adeguato ai terzi che utilizzano l'infrastruttura per la distribuzione di biglietti dei TP. Questo indennizzo deve essere proporzionato al valore economico della prestazione fornita. Spetterà alle imprese o alla loro organizzazione di categoria determinare le condizioni di utilizzazione e i prezzi.

Art. 18 cpv. 1 lett. a

Il *capoverso 1 lettera a* precisa che il coordinamento non si riferisce solo alle prestazioni in senso stretto, bensì all'offerta in generale. Questa comprende in particolare, accanto alle vere e proprie prestazioni di trasporto, anche la commercializzazione e la comunicazione.

Art. 18a Disposizioni dell'UFT

Il nuovo articolo *18a* sostituisce l'articolo 17 *capoverso 4*, che sarà abrogato. Quest'ultimo permetteva all'UFT di prendere disposizioni se un'impresa non provvedeva per tempo ad allestire un trasporto diretto. Poiché questa prerogativa dell'UFT riguarda tutti gli obblighi fondamentali delle imprese (sezione 3; art. 12–18), le va dedicato un articolo specifico, che si riferisca all'intera sezione 3.

A causa di questo nuovo articolo, agli attuali articoli *18a* e *18b* sarà attribuito un nuovo numero. Diventeranno così gli articoli *18b* (Prescrizioni sull'uso) e *18c* (Utilizzazioni accessorie).

Art. 28 cpv. 1, 2, 3 e 4

Poiché, sulla base dell'articolo 31 *capoverso 2*, sarà possibile concedere aiuti finanziari anche per offerte alla cui ordinazione la Confederazione non partecipa, il *capoverso 2* va precisato: la Confederazione non partecipa all'indennizzo dei costi non coperti di offerte del traffico locale e di offerte senza funzione di collegamento. Questo, tuttavia, non esclude altre sue prestazioni per questo tipo di offerte. Le modifiche dei *capoversi 1, 3 e 4* sono redazionali e concernono solo il testo francese.

Art. 29 cpv. 1 lett. c e 2

Poiché nel TRV oltre alle offerte oggetto di ordinazione congiunta della Confederazione e dei Cantoni vi saranno anche offerte ordinate esclusivamente dai Cantoni, il *capoverso 1 lettera c* viene precisato. Le offerte ordinate esclusivamente dai Cantoni sono principalmente quelle che non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 6 OITRV. Le altre lettere del *capoverso 1* rimangono invariate.

Nella versione in tedesco del *capoverso 2* il termine «*Streckenanteil*» viene sostituito con «*Linienanteil*», in quanto il primo si riferisce all'infrastruttura anziché al traffico.

Art. 30a Credito d'impegno

Viene introdotta una semplice precisazione linguistica, ossia che l'Assemblea federale stanziava il credito d'impegno per la *quota federale* dell'indennità per i costi non coperti dell'*offerta ordinata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni*.

Art. 31 cpv. 2

Nel TRV oggetto di ordinazione, finora la Confederazione aveva la possibilità di versare contributi a fondo perso e di accordare mutui senza interessi per l'acquisto di veicoli e per la costruzione di impianti e di installazioni, *segnatamente* per promuovere soluzioni innovative. D'ora ciò sarà possibile *esclusivamente* per promuovere soluzioni innovative. Tuttavia, l'UFT potrà accordare contributi e mutui per sostenere l'innovazione a favore di tutto il traffico che rientra sotto l'articolo 28 (traffico a lunga distanza, regionale e locale). I contributi e i mutui saranno attribuiti esclusivamente a IT presso le quali sia possibile ordinare un'offerta conformemente all'articolo 28. Le condizioni, i costi imputabili e la procedura saranno precisati ulteriormente a livello di ordinanza.

Art. 31a Determinazione dell'offerta

L'attuale articolo 31a viene suddiviso in diversi articoli. Le disposizioni dei capoversi 1 e 5 concernenti la convenzione sulle prestazioni figureranno nel nuovo articolo 31a^{quater}, quella del capoverso 2 concernente la procedura di ordinazione nel nuovo articolo 31b e quella del capoverso 6 concernente la composizione di controverse nel nuovo articolo 31b^{bis}.

Nel nuovo articolo 31a resteranno le disposizioni che figurano attualmente ai capoversi 2 e 3 per la determinazione dell'offerta nel TRV ordinata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. La rubrica viene modificata di conseguenza. Le condizioni di cui occorre tenere conto per determinare l'offerta rimangono immutate. Le modifiche del *capoverso 1 lettere c ed e* sono semplicemente redazionali.

Nel *capoverso 2* «d'intesa con i Cantoni» viene sostituito con «sentiti i Cantoni». In questo modo risulta più chiaro che un singolo Cantone non ha diritto di veto sulle disposizioni esecutive adottate dal nostro Consiglio, ciò che corrisponde all'attuale prassi.

Art. 31a^{bis} Indici

È introdotta a livello di legge la possibilità per l'UFT di esigere dalle IT indici finanziari e qualitativi. Sulla base di un confronto sistematico di tali indici viene elaborata e pubblicata un'analisi comparativa. In particolare è previsto di rendere pubblicamente accessibili gli indici finanziari delle singole offerte. Si aumentano in questo modo la trasparenza e gli incentivi a migliorare l'efficienza.

Art. 31a^{ter} Convenzione sugli obiettivi

In futuro oltre alle convenzioni biennali sull'offerta verranno stipulate con tutte le IT convenzioni sugli obiettivi di durata da quattro a sei anni. In questo modo si vuole

migliorare il carattere vincolante a medio termine. Disciplineremo a livello di ordinanza i casi eccezionali per i quali non è obbligatorio concludere convenzioni sugli obiettivi, ad esempio nel caso di IT di piccole dimensioni con indennità basse.

In futuro, sulla base dell'articolo 32*k*, anche dopo una messa a concorso verrà stipulata, invece di una convenzione in materia di aggiudicazione, una convenzione sugli obiettivi. Questo perché i contenuti sono in ampia misura identici e rinunciando alla convenzione in materia di aggiudicazione come strumento separato è possibile semplificare il sistema delle indennità del TRV.

Art. 31a^{quater} Convenzione sull'offerta

Questo articolo sostituisce i capoversi 1 e 5 dell'attuale articolo 31*a*. La formulazione del *capoverso 1* viene modificata in modo che i principi procedurali si applicheranno soltanto alle offerte ordinate congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Viene inoltre stralciato il riferimento alla convenzione in materia di aggiudicazione, che non esisterà più.

Il *capoverso 2* corrisponde al precedente articolo 31*a* capoverso 5; il contenuto rimane invariato.

Secondo il *capoverso 3*, il contenuto della convenzione sull'offerta non viene più definito a livello di legge (in precedenza art. 31*a* cpv. 4) ma dal nostro Consiglio nell'OITRV.

Art. 31b Procedura di ordinazione

La rubrica viene modificata perché in futuro l'articolo 31*b* non si limiterà più a disciplinare la periodicità della procedura di ordinazione. Con l'aggiunta al *capoverso 1* viene introdotta la possibilità di svolgere la procedura di ordinazione ogni anno, anziché ogni due, se i committenti e le imprese lo stabiliscono nella convenzione sugli obiettivi. Soprattutto nei casi in cui la convenzione sugli obiettivi definisce già con precisione gli elementi fondamentali dello sviluppo dell'offerta e dei costi, la procedura di ordinazione ne risulta semplificata e può quindi svolgersi anche ogni anno.

Il *capoverso 2* stabilisce che la procedura di ordinazione deve essere concordata con i Cantoni.

Art. 31b^{bis} Composizione delle controversie

In futuro la Confederazione sarà competente non soltanto per i casi di disaccordo concernenti le convenzioni sull'offerta, ma anche per quelli relativi alle convenzioni sugli obiettivi. Viene precisato che la composizione delle controversie avviene a cura della Confederazione soltanto per le offerte ordinate congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni.

Art. 32a cpv. 3

Il capoverso 3 non menziona più esplicitamente la rinuncia dell'UFT a una messa a concorso. La menzione è superflua alla luce della possibilità prevista di effettuare

l'ordinazione presso l'impresa che ha vinto la procedura di messa a concorso per il tratto di linea che si trova nello Stato confinante.

Art. 32b Coordinamento delle procedure

È stralciato il secondo periodo del *capoverso 1*, secondo cui la decisione di aggiudicazione in seguito alla procedura di messa a concorso e il rilascio o il rinnovo della concessione sono parte della stessa decisione. La sua attuazione pratica si è rivelata difficile, poiché le due decisioni sono rivolte a entità diverse e anche lo statuto di parte in causa, e pertanto il diritto di ricorso, sono diversi. Lo stralcio permette inoltre di presentare cronologicamente le decisioni. In termini di contenuto, le procedure devono continuare ad essere coordinate in modo tale che solo un'offerta idonea ottenga l'aggiudicazione nella procedura di messa a concorso.

Il *capoverso 2* permette di ottenere effetti sinergici dalla messa a concorso di offerte del traffico locale e di offerte del traffico regionale entro i confini di una stessa regione e di procedere con economia di mezzi, svolgendo un'unica procedura. Questa è disciplinata dalla LTV, indipendentemente dal fatto che, oltre alle offerte ordinate congiuntamente dalla Confederazione e dal Cantone, siano messe a concorso anche offerte ordinate solo dal Cantone o da un Comune.

Il *capoverso 3* corrisponde per analogia all'attuale *capoverso 2*. Con la riformulazione si esplicita che la durata della concessione è stabilita in modo vincolante nell'ambito della procedura di rilascio della concessione. Ciò corrisponde alla divisione dei ruoli sul piano legale tra la Confederazione come autorità di concessione e Confederazione e Cantoni come committenti. Per valutare la durata della concessione è però determinante la durata prevista nella procedura di messa a concorso.

Art. 32c, rubrica (concerne solo il testo francese), cpv. 2, frase introduttiva e lett. b e c

Nel testo francese la *sostituzione di alcune espressioni* richiede una modifica della rubrica.

Finora il miglioramento del prezzo, della qualità o della quantità dell'offerta di trasporto erano trattati nella convenzione in materia di aggiudicazione, che per i casi di mancata realizzazione di tali miglioramenti poteva prevedere una messa a concorso a titolo di sanzione. Venendo meno questa convenzione, in futuro la convenzione sugli obiettivi comprenderà anche il miglioramento del prezzo, della qualità o della quantità dell'offerta di trasporto. Per questo motivo, ai sensi del *capoverso 2 lettera b*, in caso di mancata realizzazione dei miglioramenti ora previsti nella convenzione sugli obiettivi, l'offerta oggetto di ordinazione può essere messa a concorso a titolo di sanzione nel periodo di durata della concessione. Pertanto il *capoverso 2 lettera c* viene stralciato.

Art. 32d–32h

I campi d'applicazione degli articoli *32d–32h* e dell'articolo *32l* vengono limitati alle offerte ordinate congiuntamente. In questo senso, rispetto alla formulazione precedente in sostanza non cambia nulla. La precisazione dell'articolo *29 capover-*

so 1 lettera c rende necessario esplicitare la limitazione alle offerte del TRV oggetto di ordinazione congiunta, perché altrimenti sarebbero coperte tutte le ordinazioni, anche quelle effettuate esclusivamente dai Cantoni.

Art. 32d cpv. 2 lett. a

Nel testo francese la *sostituzione di espressioni* esige una modifica alla lettera a («soumissions») invece di «offres»).

Art. 32g cpv. 1 e 2

Nel testo tedesco «mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot» è sostituito da «mit der wirtschaftlich günstigsten Offerte», conformemente agli articoli 32 capoverso 2 lettera e nonché 32d capoverso 2 lettera a, dove il termine «Offerte» è impiegato in tal senso.

Art. 32k Decisione di aggiudicazione

In futuro dopo la decisione di aggiudicazione sarà conclusa una convenzione sugli obiettivi; si rinuncia allo strumento della convenzione in materia di aggiudicazione. Per questo motivo la rubrica è modificata e il capoverso 2 abrogato.

Art. 32l cpv. 1

Come per l'articolo 29 capoverso 1 lettera c, anche qui viene precisato che la disposizione vale soltanto per le offerte oggetto di ordinazione congiunta e non per il TRV nel suo complesso.

Sezione 6b (art. 33 e 33a)

I contenuti dell'articolo 33 sono stati integrati nell'articolo 31a^{bis}, cosicché l'articolo 33 può essere abrogato.

L'articolo 33a viene abrogato nell'ottica di uno snellimento delle basi giuridiche. L'articolo 31b^{bis} concernente la composizione delle controversie assegna alla Confederazione la competenza di intervenire determinando l'indennità non soltanto se i committenti e le imprese non riescono ad accordarsi su una convenzione sull'offerta ma anche in merito alla sua applicazione, e ora anche in caso di disaccordo sulla convenzione sugli obiettivi. La competenza della Confederazione di fissare un'indennità inferiore se la gestione dell'impresa non è economicamente razionale, quindi, risulta già coperta e non è necessaria un'ulteriore precisazione a livello di legge.

Titolo della sezione 7 (art. 35–39)

La modifica del titolo da «Contabilità» a «Presentazione dei conti» rende chiaro che la sezione 7 disciplina in particolare gli obblighi di completezza e trasparenza contabile ai quali è tenuta l'impresa nei confronti dell'ente pubblico dal quale riceve aiuti finanziari o indennità.

Art. 35 Principi

La LTV disciplina la presentazione dei conti da parte delle imprese concessionarie. Ciò riguarda anche, nella misura in cui non esistano disposizioni speciali, le imprese ferroviarie con una concessione d'infrastruttura ai sensi dell'articolo 5 Lferr. La relativa ordinanza sarà emanata dal nostro Consiglio (in precedenza se ne occupava il Dipartimento) e sarà pertanto posta sullo stesso piano delle altre disposizioni d'esecuzione alle quali sottostanno le IT. Viene mantenuto l'obbligo per le imprese di presentare i loro rapporti di gestione, compresi gli allegati, agli enti pubblici dai quali ricevono aiuti finanziari o indennità. È invece nuovo l'obbligo di applicare una norma di riferimento che sia conforme a quanto previsto dall'articolo 1 capoverso 1 dell'ordinanza del 21 novembre 2012¹⁶ sulle norme contabili riconosciute. L'UFT può determinare quale norma di riferimento deve essere applicata.

La riorganizzazione della vigilanza e del controllo sulle prestazioni di trasporto oggetto di ordinazione ha introdotto un nuovo strumento, ossia l'autodichiarazione delle imprese, per la quale occorre ora una base giuridica chiara. Infine, si stabilisce espressamente che le imprese sono tenute a fornire all'UFT, in qualsiasi momento, informazioni complete.

Il contenuto del capoverso 3 viene stralciato, poiché l'affermazione è di natura meramente declaratoria. Le disposizioni del Codice delle obbligazioni¹⁷ (CO) continueranno comunque ad essere applicate in via sussidiaria.

Art. 35a Computabilità di costi e proventi

L'ordinanza del nostro Consiglio può regolare in dettaglio la computabilità di costi e proventi, ma occorre dapprima stabilire a livello di legge che nei conti di previsione, utilizzati per determinare la portata delle indennità destinate alle linee che non sono messe a concorso, non possono essere incluse né remunerazioni del capitale proprio né maggiorazioni per utili e per rischi. Nel caso di messa a concorso pubblica, l'indennità è calcolata in funzione dell'offerta economicamente più vantaggiosa che è stata presentata.

Il divieto di includere maggiorazioni per utili e per rischi si applica anche per le prestazioni fornite da persone vicine. Queste ultime, definite secondo l'articolo 663b^{bis} capoverso 5 CO, comprendono le persone che sono in relazioni strette, indipendentemente dalla natura di queste relazioni (personali, economiche, giuridiche o di fatto). In alternativa, occorre svolgere una procedura conforme alla legge federale del 21 giugno 2019¹⁸ sugli appalti pubblici, che consenta un confronto con offerenti esterni e, eventualmente, di cambiare il fornitore.

In merito al *capoverso 4*: quando, all'inizio degli anni 2000, la Brig-Visp-Zermatt-Bahn AG (BVZ) è stata fusa con la Furka-Oberalp-Bahn AG (FO) per formare la Matterhorn-Gotthard-Bahn, gli azionisti di entrambe le società si sono accordati per risarcire gli azionisti privati della BVZ. Durante i negoziati in vista dell'accordo, questi ultimi avevano presentato una serie di richieste. Dal 1996 e dalla riforma delle

¹⁶ RS 221.432

¹⁷ RS 220

¹⁸ RS 172.056.1

ferrovie in poi, le disposizioni sull'indennità dei costi non coperti del traffico regionale hanno reso impossibile conseguire utili di esercizio con i quali generare una remunerazione adeguata. Invece di un riacquisto del capitale privato, è stata applicata la disposizione eccezionale dell'articolo 15 OITRV, che consente di prevedere un'adeguata remunerazione del capitale a titolo di costi imputabili dell'offerta di trasporto ordinata. Per ragioni legate alla tutela della buona fede, i relativi contratti devono continuare a prevalere sulla nuova disposizione di legge.

A questo nuovo articolo è stato attribuito il numero 35a in modo che gli articoli seguenti non debbano essere rinumerati. Ciò è importante perché per anni molti rapporti di gestione di IT hanno compreso la voce «riserve secondo l'articolo 36 LTV» e la continuità in tal senso va mantenuta.

Art. 36 Riserve

Viene precisato che per le offerte ordinate congiuntamente, compresi i miglioramenti all'offerta ordinati secondo l'articolo 28 capoverso 4, deve essere costituita una riserva speciale. Secondo il *capoverso 1*, come in precedenza, alla riserva speciale vanno attribuiti almeno due terzi delle eccedenze provenienti da queste offerte.

Il *capoverso 2* crea una base esplicita per cui anche i Cantoni possono prevedere la costituzione di una riserva analoga per le offerte non ordinate anche dalla Confederazione (segnatamente per il traffico locale).

I *capoversi 3*, concernente lo scioglimento della riserva speciale in caso di cessazione dell'attività, e *4*, concernente l'attribuzione alla riserva generale conformemente al CO, vengono precisati. Il testo della legge corrisponde alla prassi attuale.

Art. 37 Verifica da parte dell'autorità di vigilanza

Invece di una verifica e di un'approvazione regolari dei conti sulla base del diritto dei sussidi, l'UFT controlla periodicamente o all'occorrenza se i conti sono conformi alle disposizioni di legge. Inoltre, quale autorità di vigilanza ha il diritto di procedere a revisioni, anche in tal caso periodicamente o all'occorrenza. I risultati della revisione possono essere comunicati alle autorità cantonali competenti. Questa prerogativa dell'UFT si estende anche alle società facenti parte dello stesso gruppo e dalle quali le imprese ottengono prestazioni.

Art. 38 Ufficio di revisione

Indipendentemente dalla forma giuridica dell'impresa, il conto annuale deve essere controllato da un ufficio di revisione. Una revisione ordinaria secondo il CO è necessaria per le società con azioni quotate in borsa, i gruppi e le imprese che soddisfano due dei tre criteri seguenti: somma di bilancio superiore a 20 milioni di franchi, cifra d'affari superiore a 40 milioni di franchi, più di 250 posti di lavoro a tempo pieno in media annua. Non è possibile rinunciare alla revisione, e le imprese che ricevono più di dieci milioni di franchi di aiuti finanziari o indennità dall'ente pubblico secondo la LTV o la Lferr devono effettuare una revisione ordinaria. Tutte le imprese che ricevono oltre un milione di franchi di aiuti finanziari o di indennità dall'ente pubblico sono tenute su base contrattuale a fare eseguire una revisione

speciale. Di regola, questa viene effettuata dall'ufficio di revisione previsto dalla legge, ma almeno da una società di revisione che soddisfi i requisiti di abilitazione dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR).

Art. 39 Controversie

Il contenuto di questo articolo corrisponde a quello del precedente articolo 38.

Art. 51 cpv. 1

L'espressione «della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie» è sostituita con l'abbreviazione «Lferr», introdotta nell'articolo 35.

Titolo prima dell'art. 54

Per meglio strutturare il testo della legge, viene introdotta una nuova sezione 11a (Trattamento di dati da parte delle imprese), che comprende le disposizioni sul trattamento di dati personali (art. 54) e sulla videosorveglianza (art. 55).

Art. 54 Trattamento di dati personali

Il trasporto di viaggiatori è un servizio pubblico, anche se non è fornito direttamente dall'ente pubblico, bensì da terzi, ossia dalle IT, su suo mandato.

La legislazione in vigore non prevede una chiara delimitazione fra il trattamento di dati necessario e ammissibile per adempiere il compito pubblico di trasportare viaggiatori, da un lato, e l'operato delle IT disciplinato dalle disposizioni del diritto privato, dall'altro. Ciò è dovuto anche al fatto che il concetto di azione sottoposto al diritto privato è aperto a diverse interpretazioni. A seconda che si prenda in considerazione lo scopo (adempiere un compito pubblico o meno) o la forma (contratto o decisione), la suddetta delimitazione cambia. Se si tiene conto dello scopo, le imprese dei TP agiscono secondo il diritto privato quando offrono servizi di trasporto in cooperazione con fornitori di mobilità non concessionari e quando combinano servizi di trasporto con altri servizi.

Non è necessario introdurre una disposizione d'esecuzione specifica. Il diritto in vigore (art. 63 cpv. 1) ne prevede già una, che permette al nostro Consiglio di emanare a livello di ordinanza le disposizioni occorrenti in materia di protezione dei dati.

La modifica dell'articolo 54 proposta si basa sul fatto che entrerà in vigore contemporaneamente o dopo la nuova legge federale del 25 settembre 2020¹⁹ sulla protezione dei dati (LPD) e sostituirà la modifica dell'articolo 54 LTV ivi prevista. Nell'ambito della nuova LPD (di seguito nLPD) risulterà invece sufficientemente adattata la disposizione sulla protezione dei dati che figura nella Lferr (art. 16a) (adattamento dei riferimenti, abrogazione del cpv. 3). Nel presente contesto non occorre una modifica di più ampia portata.

¹⁹ RS ...; FF 2020 6695

Il *capoverso 1* pone la base giuridica per il trattamento, da parte delle imprese, dei dati finalizzati al trasporto di viaggiatori. Le imprese saranno autorizzate a trattare tutti i dati personali effettivamente necessari per prestare il relativo servizio, al fine di adempiere il compito statale del trasporto concessionario di viaggiatori. Per ragioni di sicurezza, le imprese potranno trattare anche dati relativi a persone che non viaggiano (ad es. per la videosorveglianza di un passaggio a livello o di binari al fine di prevenire un attraversamento non autorizzato). Le altre circostanze nelle quali il trattamento di dati è consentito sono disciplinate in modo esaustivo nel testo della legge.

Pur se ciò non include praticamente alcun dato personale degno di particolare protezione, la disposizione va chiarita rispetto alla legge attualmente in vigore. Anche la profilazione deve essere esclusa in linea di principio. Ciò appare necessario alla luce delle definizioni giuridiche di cui all'articolo 5 lettere c e f nLPD: un'autorizzazione generale permetterebbe in entrambi i casi alle imprese di trattare anche questi dati sensibili che non sono in alcun modo necessari per il trasporto di viaggiatori. Le uniche eccezioni sono disciplinate nel *capoverso 2*.

L'articolo 6 *capoverso 3* nLPD pone un vincolo chiaro: i dati personali possono essere raccolti soltanto per uno scopo determinato e riconoscibile per la persona interessata e possono essere trattati ulteriormente soltanto in modo compatibile con tale scopo. Ciò significa che i dati raccolti dalle imprese nell'adempimento del compito loro affidato dall'ente pubblico non possono essere utilizzati per alcun altro scopo.

Capoverso 2: alle imprese non va concessa un'autorizzazione generalizzata a eseguire profilazioni. Tuttavia, nel quadro di nuove applicazioni (cfr. n. 4.1.10) sono inevitabili l'elaborazione automatizzata e l'analisi di dati relativi ai luoghi di permanenza e agli spostamenti, che rientrano nella definizione di profilazione data dall'articolo 5 lettera f nLPD. Queste, pertanto, sono espressamente consentite nel *capoverso 2 lettera a*. Tuttavia, le imprese non sono autorizzate a realizzare altre profilazioni, in particolare quelle considerate a rischio elevato (art. 5 lett. g nLPD).

In linea di principio alle imprese è anche vietato trattare dati personali degni di particolare protezione. Eccezionalmente, tuttavia, ciò può essere necessario per il trasporto di viaggiatori, in particolare nel caso di disabilità fisiche o altre difficoltà motorie. Si pensi, ad esempio, alle certificazioni necessarie per ottenere titoli di trasporto a prezzo ridotto, alle possibilità di imbarco per sedie a rotelle o all'autorizzazione per accompagnatori o per cani di persone ipovedenti e cieche. Il trattamento di simili dati, legati allo stato di salute della persona (art. 5 lett. c nLPD), è espressamente consentito dal *capoverso 2 lettera b*.

Capoverso 3: le imprese non devono poter imporre ai viaggiatori di acconsentire al trattamento dei dati che li concernono. Ciò significa che i viaggiatori non devono in alcun caso essere costretti ad acconsentirvi. Ad esempio, l'impresa può offrire al viaggiatore la possibilità di spuntare una casella per ricevere infolettere o offerte speciali. Ma quest'ultimo deve avere esplicitamente la possibilità di scegliere, conformemente a quanto previsto dall'articolo 7 *capoverso 3* nLPD (Protezione dei dati personali sin dalla progettazione e per impostazione predefinita).

È ovvio che le imprese desiderano utilizzare i dati dei passeggeri anche per altri scopi (pubblicità per i loro servizi, trasmissione a terzi, collegamento con altre informazioni, ad es. di locatari di spazi commerciali nelle stazioni ferroviarie ecc.). Tuttavia, a causa della destinazione vincolata, sancita nella nLPD, ciò è vietato: la persona che intende acquistare un titolo di trasporto o un abbonamento può contare sul fatto che i dati che la riguardano saranno usati per un solo scopo, ossia il suo trasporto.

Parimenti, non sono ammesse condizioni contrattuali generali che comprendano il consenso a un trattamento ulteriore dei dati. Dati personali che esulano da quelli strettamente necessari per il trasporto possono essere divulgati solo su base volontaria, cioè con l'esplicito consenso della persona interessata.

Capoverso 4: la vendita di un titolo di trasporto normale, dal punto A al punto B, effettuata attraverso i canali classici – ossia allo sportello o al distributore automatico – è in declino. Ciononostante, essa risponde ancora, per il momento, a un bisogno dell'utenza. Inoltre, un viaggiatore intenzionato a concludere un contratto di trasporto può benissimo avere motivi personali per non voler rivelare alcun dato che lo concerne. La legge prevede quindi espressamente che si continui a tenere conto anche di questa fascia di clienti. La formulazione «a condizioni simili» tiene conto di diverse particolarità: infatti, una certa differenza di prezzo può essere giustificata da costi di distribuzione più elevati rispetto a una soluzione che fa capo a Internet o a un'applicazione mobile. Inoltre, è probabile che alcuni elementi o prezzi siano fruibili solo trasmettendo dati personali. Pertanto, chi vuole o deve affidarsi ai canali di vendita classici o chi non intende rivelare dati personali deve aspettarsi, in alcuni casi, prezzi più elevati che, tuttavia, non devono in alcun caso essere eccessivi.

Capoverso 5: il trattamento di dati da parte delle imprese concessionarie è retto in linea di massima dalle disposizioni concernenti gli organi federali (art. 33–42 nLPD). Nei seguenti due casi, tuttavia, è opportuno sottoporlo alle disposizioni concernenti i privati (art. 30–32 nLPD).

Nel contesto dei servizi di mobilità – a volte multimodali – proposti dalle imprese dei TP insieme a operatori privati, è necessaria un'uniformazione: sarebbe difficile, per un'offerta così vasta, applicare in parte le disposizioni per la protezione dei dati concernenti gli organi federali e in parte quelle concernenti i privati. L'uniformazione non comporta alcuno svantaggio per i viaggiatori, poiché per i dati personali che devono fornire ai fini della gestione del rapporto contrattuale con le imprese occorre comunque una base legale, creata con il presente progetto. Se le imprese desiderano entrare in concorrenza con catene di trasporto esclusivamente private e offrire trasporti che comprendono anche tratti per i quali non è necessaria una concessione ai sensi della LTV, saranno sottoposte, così come i loro concorrenti privati, alle disposizioni sul trattamento di dati da parte di privati (cpv. 5 lett. a).

Vi sono poi le offerte combinate, nelle quali le prestazioni di trasporto viaggiatori erogate da imprese concessionarie sono combinate con altri servizi così da formare «pacchetti». Possono includere ad esempio il pernottamento in un albergo, il biglietto d'entrata per un concerto o per un museo, uno skipass oppure un viaggio «tutto compreso» proposti in parte da operatori che non sono IT concessionarie. Anche in questo caso è opportuna l'applicazione uniforme delle disposizioni del diritto sulla

protezione dei dati concernenti i privati (cpv. 5 lett. b). Questi altri servizi dovranno essere «essenziali», per evitare che l'offerta venga combinata con altre di valore esiguo per riparare nel diritto privato ed eludere l'applicazione delle disposizioni concernenti gli organi federali.

Capoverso 6: una regolamentazione speciale è necessaria per il trattamento dei dati da parte di terzi che vendono titoli di trasporto per i TP, a prescindere che lo facciano a nome e per conto proprio o a nome e per conto dell'impresa che fornisce la prestazione.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

I contributi della Confederazione per il TRV vengono mantenuti e anche in futuro saranno adeguati all'evoluzione di esigenze, costi e ricavi. Le ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione sono quindi esigue.

Le proposte del progetto determinano tendenzialmente un incremento dell'efficienza grazie ai maggiori incentivi e a una pianificazione a medio/lungo termine più coerente. In questo modo si può migliorare ulteriormente l'efficienza delle prestazioni TRV, benché non sia possibile quantificare tale effetto in anticipo.

Già oggi, in seguito alla modifica dell'OCIC entrata in vigore il 1° maggio 2020, per la verifica speciale sui sussidi si affrontano costi annuali compresi tra 1 e 1,5 milioni di franchi. Per alcuni compiti come l'attuazione dell'analisi comparativa e lo sviluppo della piattaforma centrale di ordinazione TRV (cfr. n. 4.1.6) occorreranno investimenti iniziali, che però rafforzeranno l'efficienza della procedura sul medio periodo.

L'ottimizzazione prevista per quanto riguarda la partecipazione della Confederazione implicherà un leggero aumento del fabbisogno finanziario che, tuttavia, dovrebbe essere possibile compensare grazie a una maggiore efficienza. Nell'insieme, pertanto, non ne conseguirà alcun aumento dei contributi federali.

6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per migliorare la vigilanza sulle IT, nel quadro del preventivo 2020 è stato approvato un aumento del personale dell'UFT pari a otto posti, che nel frattempo sono stati attribuiti. La maggiore certezza di pianificazione da ottenere per mezzo di convenzioni sugli obiettivi e il potenziamento dell'analisi comparativa richiederanno inizialmente una quantità contenuta di risorse personali supplementari, che potrà essere coperta con le risorse disponibili.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

In generale, il progetto non ha ripercussioni dirette sull'offerta nel TRV.

Per quanto riguarda i collegamenti ferroviari nel TRV le decisioni continuano a essere prese in comune da Confederazione e Cantoni. I fondi federali necessari saranno decisi dal Parlamento, quelli cantonali dai Cantoni e, a seconda delle disposizioni cantonali, dai Comuni. Ciò vale anche per le autolinee regionali, anche se la pianificazione dell'offerta in questo settore resterà un compito dei Cantoni.

L'ottimizzazione dei criteri per la partecipazione federale può influenzare, in alcuni casi, il cofinanziamento di talune linee. L'entità delle ripercussioni dipenderà dalle concrete modalità di attuazione che saranno stabilite a livello di ordinanza. I relativi criteri e i valori soglia o indicativi saranno elaborati dalla Confederazione in collaborazione con i Cantoni. Già oggi il nostro Consiglio ha il compito di definire tali criteri.

Il progetto non mette in discussione la parità di trattamento tra le varie regioni. L'attuale ripartizione dei fondi tiene conto della densità di popolazione nei vari Cantoni, poiché la quota federale versata per i costi non coperti del TRV varia a seconda di tale parametro. Non ci saranno cambiamenti a questo riguardo.

6.3 Ripercussioni sull'economia

La modifica della LTV rappresenta un passo avanti verso il rafforzamento del TRV e contribuisce quindi alla garanzia a lungo termine del «sistema globale dei TP in Svizzera». Il TRV assicura la mobilità e i collegamenti di base per il trasporto di persone per scopi di lavoro, formazione, acquisti e attività del tempo libero ed è quindi un'infrastruttura di base cruciale per la nostra economia, che deve poter contare su un'elevata mobilità. Il progetto contribuisce a migliorare ulteriormente l'efficienza del TRV e quindi ad assicurare i collegamenti di cui necessita l'economia e a garantirli a costi contenuti su tutto il territorio.

Per le IT le convenzioni sugli obiettivi saranno sinonimo di maggiore certezza di pianificazione. Con il rafforzamento degli incentivi (ad es. analisi comparativa, sistema di bonus-malus) saranno stimolate a migliorare la propria efficienza. Per poter sfruttare maggiormente il potenziale di innovazione del settore si fornirà una disciplina migliore e più chiara del finanziamento dei progetti innovativi.

6.4 Ripercussioni sulla società

Poiché il sistema dei collegamenti con mezzi pubblici non viene modificato in modo diretto dal progetto, le ripercussioni sulla società sono esigue. Il TRV fornisce però un contributo importante affinché chiunque benefici di una mobilità di base a prezzi contenuti, anche chi non dispone di un veicolo privato. Le modifiche della LTV contribuiscono a rafforzare il servizio universale.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non avrà effetti diretti sull'ambiente. I TP, rispetto al traffico motorizzato privato, offrono nella maggior parte dei casi notevoli vantaggi per l'ambiente, poiché incidono meno sul clima e generano meno inquinamento atmosferico e acustico, ma anche perché necessitano di meno spazi. Il progetto risponde al mandato costituzionale e agli obiettivi del nostro Consiglio di promuovere il passaggio ai TP. Garantisce e appoggia gli sforzi in questa direzione.

6.6 Altre ripercussioni

Il progetto non comporta nessun'altra ripercussione significativa oltre a quelle già citate.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il progetto riguarda esclusivamente la LTV; successivamente sarà da adeguare l'ordinanza in singoli punti. La LTV trova la propria base costituzionale negli articoli 87, 92, 95 capoverso 1 e 122 Cost. Le modifiche proposte rientrano nella cornice definita da tali articoli. Il progetto è conforme alla Costituzione.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'adozione del progetto non determina alcuna incompatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

Il progetto comporta la modifica della LTV. Si tratta di una revisione di legge, che sottostà al referendum facoltativo.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

Gli importi fino a 5 milioni di franchi l'anno che la Confederazione può utilizzare a sostegno dell'innovazione nel traffico oggetto di ordinazione provengono dal credito

d'impegno TRV votato dal Parlamento. Non è previsto alcun credito specifico. L'importo a disposizione del programma di sostegno per l'innovazione nel traffico viaggiatori è determinato dall'UFT.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Secondo l'articolo 81a Cost. la Confederazione e i Cantoni devono provvedere a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici su strada, per ferrovia, vie d'acqua e filovia in tutte le regioni del Paese. Solitamente le IT attive nel TRV non sono in grado di coprire i costi derivanti dall'esercizio delle offerte ordinate dall'ente pubblico. Per questo motivo, la Confederazione e i Cantoni partecipano al finanziamento dei costi non coperti di tali offerte. Il TRV rimane un compito comune di Confederazione e Cantoni perché l'offerta deve essere coordinata su tutto il territorio nazionale e mantenuta in linea con gli ampliamenti infrastrutturali, e perché può essere utilizzata dai cittadini di tutti i Cantoni e dai visitatori stranieri.

Il principio di sussidiarietà è rispettato. La gestione delle ordinazioni è già oggi compito dei Cantoni e tale resta anche con le misure del presente progetto, mentre la Confederazione interviene in particolare per scopi di coordinamento.

L'equivalenza fiscale come coincidenza di cofinanziamento, codecisione e benefici è rispettata. Date le relazioni intercantionali (utilizzo da parte di viaggiatori di altri Cantoni) e la grande rilevanza del TRV per l'economia nazionale, il cofinanziamento da parte della Confederazione è giustificato.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Con la presente revisione di legge è mantenuto il principio di base del finanziamento congiunto da parte di Confederazione e Cantoni. Non viene messa in discussione nemmeno la portata del cofinanziamento.

7.7 Delega di competenze legislative

Il disegno non prevede alcuna autorizzazione a emanare ordinanze di delega legislativa.

7.8 Protezione dei dati

Con l'articolo 54 LTV il progetto tiene conto della legislazione sulla protezione dei dati.

Allegato (disegno)