



## **Il futuro ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori regolare e professionale a lunga distanza**

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 14.3259 (Regazzi) del 21 marzo 2014

e

risposta alle interpellanze

18.3584 (Hardegger) del 14 giugno 2018,

18.3605 (Burkart) del 14 giugno 2018,

18.3661 (Hadorn) del 15 giugno 2018

---

## Indice

<b>1. Mandato</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Basi</b> .....	<b>4</b>
2.1 Basi legali .....	4
2.2 Strumenti giuridici.....	4
2.2.1 Concessione per il traffico viaggiatori .....	4
2.2.2 Autorizzazione .....	5
2.3 Tipi di aggiudicazione.....	5
<b>3. Ordinamento del mercato per il traffico viaggiatori</b> .....	<b>6</b>
3.1 Presentazione globale.....	6
3.2 Aggiudicazione della concessione dei trasporti a lunga distanza (TLD) .....	8
3.2.1 Contesto.....	8
3.2.2 Regole qualitative .....	9
3.2.3 Gestione da parte di più imprese o aggiudicazione dell'intera rete.....	10
3.2.4 Concessione unica con possibilità di collaborazione.....	11
3.2.5 Necessità di ottimizzazione nell'aggiudicazione delle offerte di TLD .....	12
3.2.6 Orientamento generale per la concessione di TLD 2029 .....	13
3.3 Diritti di accesso estesi nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia .....	13
3.3.1 Contesto.....	13
3.3.2 Accesso al mercato condizionato .....	13
3.3.3 Competenza legale .....	13
3.3.4 Valutazione dell'ordinamento del mercato e raccomandazione .....	13
3.4 Riforma del traffico regionale viaggiatori.....	14
3.4.1 Contesto.....	14
3.4.2 Ordinamento del mercato .....	15
3.4.3 Raccomandazione .....	15
<b>4. Riepilogo</b> .....	<b>16</b>
<b>5. Risposte alle interpellanze</b> .....	<b>16</b>
5.1 Interpellanza Hardegger (18.3584 del 14 giugno 2018) .....	16
5.2 Interpellanza Burkart (18.3605 del 14 giugno 2018).....	18
5.3 Interpellanza Hadorn (18.3661 del 15 giugno 2018) .....	19

# 1. Mandato

Il 21 marzo 2014 il consigliere nazionale Fabio Regazzi ha presentato il postulato «*Ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori a lunga distanza. Quale futuro dopo la scadenza della concessione FFS nel 2017?*»

Testo:

*Il Consiglio federale è incaricato di stilare un rapporto sul futuro ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori nazionale dopo la scadenza della concessione FFS nel 2017. Il quarto pacchetto ferroviario della Commissione europea prosegue sulla strada dell'armonizzazione dello spazio ferroviario europeo. Entro il 2019 dovrà essere realizzato il libero accesso al traffico viaggiatori nazionale. Negli ultimi anni la Svizzera ha recepito alcune parti del diritto europeo in campo ferroviario. Nell'ambito dei trasporti pubblici con autobus si sono tenuti bandi pubblici che hanno permesso notevoli riduzioni dei costi per i committenti. Inoltre, le imprese di trasporto svizzere partecipano con successo ai bandi pubblici all'estero. Sulla scia della riforma delle ferrovie 2.2, il Parlamento ha finalmente introdotto la possibilità di bandi pubblici anche per il traffico regionale su rotaia. A fronte degli sviluppi in atto nell'Unione europea, il gruppo di esperti per l'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (EOIF) della Confederazione ha individuato gli interventi necessari all'evoluzione del sistema infrastruttura/rotaia in Svizzera e formulato varie proposte. In particolare, ha constatato che l'evoluzione dell'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria dipende dal futuro ordinamento del mercato soprattutto nell'ambito del traffico viaggiatori, senza tuttavia esprimersi in merito. A suo avviso, la questione di eventuali ulteriori aperture del mercato deve restare di competenza della politica. La concessione (monopolio) delle FFS per il traffico viaggiatori a lunga distanza scadrà nel 2017. I pro e i contro di un'eventuale apertura del mercato dovranno essere discussi in un rapporto. È importante soprattutto mantenere i lati positivi dei servizi di trasporto coordinati a livello nazionale per orario e tariffe e al tempo stesso cogliere i vantaggi derivanti da una concorrenza efficace tra imprese di trasporto. Anche i servizi e le risorse rilevanti per il sistema, come ad esempio sistemi informatici e di distribuzione, formazione e perfezionamento, ma anche funzioni delegate ufficialmente alle FFS secondo la convenzione sulle prestazioni come la pianificazione delle capacità e la definizione dell'orario, vanno disciplinati in modo vincolante al fine di garantire un'equa concorrenza tra le imprese di trasporto e messi a disposizione di tutti i concorrenti senza discriminazioni. Il rapporto dovrà creare una base che permetta di definire l'ordinamento del mercato a lungo termine nel traffico viaggiatori nazionale e internazionale e di organizzare di conseguenza il sistema ferroviario.*

L'autore del postulato chiede di esporre l'ordinamento del mercato del traffico viaggiatori. Devono essere discussi i pro e i contro di un'eventuale apertura del mercato che mantenga i lati positivi dei servizi di trasporto coordinati a livello nazionale per orario e tariffe e al tempo stesso colga i vantaggi derivanti da una concorrenza efficace tra imprese di trasporto. Il rapporto deve creare una base che permetta di definire l'ordinamento del mercato a lungo termine nel traffico viaggiatori nazionale e internazionale e di organizzare di conseguenza il sistema ferroviario.

Nell'ambito dell'aggiudicazione della concessione relativa ai trasporti a lunga distanza, le tre interpellanze Hardegger, Burkart e Hadorn, depositate il 14 e 15 giugno 2018, sollevano vari interrogativi sulla procedura di concessione stessa e sulle rispettive ripercussioni. Nella risposta formale alle interpellanze, il Consiglio federale si è impegnato a fornire un riscontro nell'ambito del rapporto relativo al postulato 14.3259.

Il presente rapporto descrive e motiva l'ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori regolare e professionale a lunga distanza e risponde alle domande degli autori delle interpellanze. Propone inoltre varie riflessioni sull'aggiudicazione della concessione dei trasporti a lunga distanza, su un'estensione dei diritti di accesso nel traffico viaggiatori internazionale e sull'imminente riforma del traffico regionale viaggiatori (TRV).

## 2. Basi

### 2.1 Basi legali

Le basi legali per l'ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori regolare e professionale sono contenute nella legge federale sul trasporto di viaggiatori (LTV) <sup>1</sup>, la quale prevede i requisiti fondamentali relativi alle prestazioni. Si tratta in particolare di vincoli atti a garantire una forte integrazione nel sistema dei trasporti pubblici (TP).

- Obbligo di trasporto
- Obbligo di programmazione degli orari
- Obbligo operativo
- Obbligo di definizione delle tariffe
- Partecipazione al trasporto diretto (integrazione tariffaria)
- Obbligo organizzativo (cioè regolamentazione comune delle strutture tariffarie, distribuzione delle entrate, ecc.)
- Garanzia dell'interesse complessivo dei TP
- Obbligo di coordinamento
- Rispetto dei requisiti minimi in termini di qualità, sicurezza e statuto dei dipendenti
- Diritti dei passeggeri

Il diritto svizzero prevede specifici requisiti volti a garantire all'utenza trasporti pubblici di qualità, con un'offerta priva di interruzioni. In linea di principio, tali requisiti sono applicabili a tutti i fornitori di servizi concessionari secondo la LTV, a prescindere dalle modalità di aggiudicazione del servizio (diretta o tramite bando di gara) e di finanziamento (sovvenzione o autofinanziamento).

### 2.2 Strumenti giuridici

Nell'ambito della privativa relativa al traffico viaggiatori della Confederazione<sup>2</sup>, la LTV prevede due strumenti per il trasferimento del diritto di trasporto alle imprese interessate.

- Nel traffico interno, il diritto relativo al traffico viaggiatori regolare e professionale viene trasferito mediante *concessione*. Sono esclusi dalla privativa i tour (corse circolari) e i viaggi nell'ambito di pacchetti (viaggi «tutto compreso»), nonché i viaggi con veicoli non adibiti al trasporto di oltre nove persone.
- Per il traffico viaggiatori esclusivamente transfrontaliero è necessaria un'*autorizzazione* della Confederazione, fatta eccezione per i viaggi con meno di nove persone.

I due strumenti sono assimilabili: la distinzione fondamentale fra di essi risiede nella durata massima e nel grado di integrazione all'interno del sistema nazionale dei TP.

#### 2.2.1 Concessione per il traffico viaggiatori

L'Ufficio federale dei trasporti (UFT) può rilasciare una concessione a un'impresa di trasporti interessata, dopo aver consultato i Cantoni e i soggetti interessati. La concessione, rilasciata con provvedimento impugnabile, prevede il diritto di gestire le linee oggetto della concessione per un periodo che va da una normale durata di 10 anni a un massimo di 25 anni<sup>3</sup>. Durante questo arco temporale, l'impresa gode di una certa tutela rispetto alla concorrenza, affinché possa offrire servizi di trasporto in linea con la domanda ed effettuare investimenti senza incorrere in spese eccessive. Ciò consente di garantire la stabilità dell'intera rete dei TP: un'esigenza essenziale dell'utenza. Gli obblighi stabiliti dalla concessione (cfr. cap. 2.1) garantiscono l'integrazione dell'offerta in concessione nel sistema complessivo dei TP. A titolo di esempio, possiamo citare l'offerta di trasporto diretto (un unico biglietto

---

<sup>1</sup> Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (LTV; RS 745.1)

<sup>2</sup> Art. 4 LTV

<sup>3</sup> Art. 6 LTV in combinazione con l'art. 15 dell'ordinanza sul trasporto di viaggiatori (OTV; RS 745.11)

per un viaggio che preveda l'utilizzo della rete di varie imprese di trasporto)<sup>4</sup>, l'obbligo per le imprese di coordinare i propri servizi con quelli delle altre imprese di trasporto pubblico o il rispetto dei requisiti di qualità<sup>5</sup>. Qualora un concessionario non adempisse gli oneri stabiliti o violasse in altro modo la LTV, potrà essere soggetto a sanzioni pecuniarie<sup>6</sup>. Nei casi gravi, potrà essere revocata la concessione<sup>7</sup>. Per le autorità, la concessione rappresenta uno strumento per garantire in ogni caso specifico un ordinamento del mercato rispondente all'interesse pubblico e la fornitura di un servizio pubblico coordinato a livello della Svizzera.

Nell'ambito di una valutazione effettuata da un ente esterno nel 2019/2020 relativamente ai diritti concessori nei settori dell'infrastruttura ferroviaria e del traffico viaggiatori, si è analizzato in che misura lo scopo originario della concessione fosse ancora coerente e adeguato, se le concessioni avessero prodotto buoni risultati e in che modo avessero influenzato lo sviluppo dei TP. La valutazione ha mostrato che, generalmente parlando, il principio della concessione aveva dato buoni risultati e aveva offerto diversi vantaggi, fra cui la certezza della pianificazione e del diritto, nonché la protezione degli investimenti. Sono state individuate potenzialità di miglioramento relativamente alla procedura e ai contenuti (livello di dettaglio normativo, campo di applicazione). I risultati della valutazione saranno analizzati in dettaglio nel 2021 e saranno formulate varie raccomandazioni per l'attuazione.

## 2.2.2 Autorizzazione

Il caso principale di applicazione dell'autorizzazione federale è il traffico internazionale con autobus di linea. Al riguardo va operata una distinzione tra il traffico con gli Stati UE, soggetto all'Accordo sui trasporti terrestri (autorizzazione UE), e il trasporto con Stati terzi, soggetto a trattati internazionali bilaterali (autorizzazioni federali). L'autorizzazione federale è concessa per un periodo massimo di cinque anni. Il rilascio è di competenza del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), mentre la modifica e il rinnovo spettano all'UFT<sup>8</sup>. L'obbligo di integrazione dei trasporti soggetti ad autorizzazione è molto meno rigoroso rispetto ai trasporti soggetti a concessione. Lo dimostra già il fatto che i servizi di linea internazionali non possono trasportare viaggiatori su tratte interamente situate in Svizzera (divieto di cabotaggio<sup>9</sup>). I trasporti soggetti ad autorizzazione federale sono esentati dal servizio del trasporto diretto e beneficiano di alcune agevolazioni, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di definizione degli orari. La violazione degli obblighi stabiliti nell'autorizzazione è punita con sanzioni pecuniarie o con la revoca dell'autorizzazione<sup>10</sup>.

## 2.3 Tipi di aggiudicazione

Dalla revisione della legge sulle ferrovie nel 1996 e dalle varie riforme ferroviarie, l'ordinamento del mercato per il traffico viaggiatori regolare e professionale è rimasto sostanzialmente stabile. Se in passato esistevano monopoli effettivi o di fatto nella fornitura dei servizi, oggi l'affidamento dei servizi avviene generalmente sotto forma di aggiudicazione diretta al fornitore precedentemente incaricato – esclusivamente mediante rilascio di concessioni per la parte autofinanziata, tramite ordinazioni congiunte di offerte da parte della Confederazione e dei Cantoni per i trasporti regionali e locali. I servizi sono forniti da imprese di trasporto su rotaia, su strada, sulle vie navigabili o su impianti a fune. Sono stati integrati elementi di concorrenza, prevedendo la possibilità di istituire bandi di gara. L'aggiudicazione può avvenire per linea, gruppi di linee (o rete parziale) o rete completa.

Nel TRV viene ordinata e, quindi, affidata un'offerta concreta nell'ambito di una procedura di ordinazione. Con la conclusione di una convenzione di offerta tra la Confederazione e i Cantoni partecipanti

---

<sup>4</sup> Art. 16 LTV

<sup>5</sup> Art. 18 LTV

<sup>6</sup> Art. 57 cpv. 1 e 2 LTV

<sup>7</sup> Art. 9 cpv. 3 e 4 LTV

<sup>8</sup> Art. 8 LTV

<sup>9</sup> Art. 20 cpv. 1 ATT, trattati internazionali bilaterali o art. 8 cpv. 1 LTV in combinazione con l'art. 37 cpv. 2 OTV

<sup>10</sup> Art. 9 cpv. 3 e 4 LTV e art. 57 cpv. 1 e 2 LTV

all'ordinazione da un lato e l'impresa dall'altro, per due anni vengono garantiti mezzi finanziari<sup>11</sup> pari alla differenza tra i ricavi e i costi previsti per linea. Di norma, tali servizi vengono assegnati direttamente. In virtù della LTV, in presenza di determinati criteri nel TRV soggetto a ordinazione i servizi possono anche essere oggetto di bando di gara.

- Pianificazione del bando di gara ai sensi dell'art. 31c LTV
- Bando di gara per le offerte di autobus ai sensi dell'art. 32 cpv. 1 LTV
- Rinuncia a un bando di gara (art. 32 cpv. 2 LTV) nei seguenti casi:
  - è stata conclusa una convenzione sugli obiettivi e l'impresa raggiunge tali obiettivi;
  - l'indennizzo è inferiore a un importo specificato;
  - il bando di gara non è pianificato;
  - il nuovo servizio di trasporto è parte integrante di una rete regionale preesistente;
  - per motivi tecnici, operativi o di specificità locale, non è da attendersi più di una risposta per un servizio di trasporto;
  - si tratta della modifica di una concessione preesistente;
  - una concessione viene trasferita senza variazione ad altra impresa.
- Il bando di gara per le offerte ferroviarie è possibile ai sensi dell'art. 32 cpv. 3 LTV.

A causa di queste disposizioni restrittive, sono stati pochi i servizi nel trasporto con autobus a essere oggetto di bando di gara. Tra il 1996 e il 2021 sono stati condotti in tutta la Svizzera 42 bandi di gara per linee di autobus o gruppi linee con la partecipazione della Confederazione. Nel trasporto ferroviario nessuna linea è stata oggetto di bando di gara.

In Svizzera non esiste alcuna liberalizzazione, vale a dire la libera fornitura di servizi senza obblighi imposti dallo Stato, fatta eccezione per lo scarso volume di traffico non soggetto al regime di concessione. Il motivo è la privativa della Confederazione relativa al traffico viaggiatori regolare e professionale, che mira a garantire un sistema globale coordinato, integrato e sicuro.

Sulla scorta di questo semplice modello di mercato si presenterà e discuterà di seguito l'ordinamento del mercato nel traffico viaggiatori.

- Concorrenza
  - Liberalizzazione
  - Bandi di gara
- Attribuzione diretta
  - Linee
  - Reti parziali
  - Reti complete

## **3. Ordinamento del mercato per il traffico viaggiatori**

### **3.1 Presentazione globale**

Il legislatore organizza il mercato mediante il tipo di attribuzione dei servizi e la portata dei requisiti (come l'obbligo di programmazione degli orari o l'integrazione tariffaria). L'ordinamento del mercato del traffico viaggiatori può essere schematizzato come segue per tipologia di trasporto<sup>12</sup> in virtù della base legale attuale (al 2021).

---

<sup>11</sup> Art. 31b LTV

<sup>12</sup> Per semplicità, il servizio sulle vie navigabili e su impianti a fune è riunito nella tipologia di trasporto «rotaia».

Type de transport			Concurrence		Adjudication directe			Instruments juridiques		
			Dérégulation	Mise au concours	Lignes	Réseaux partiels	Réseau global	Concession	Commande	Autorisation
Transport grandes lignes	Inter-national	Rail								
		Route			Interdiction cabotage					
	National	Rail					Concession de TGL			
		Route								
Transport régional	National	Rail								
		Route		Restreinte						

 Marge de manœuvre de l'organisation du marché selon le droit en vigueur

Figura 1: ordinamento del mercato per il traffico viaggiatori, al 2021

All'interno di questo quadro giuridico, la Confederazione e i Cantoni godono di una certa discrezionalità nel rilascio delle concessioni, delle autorizzazioni e nell'ordinazione di servizi. I servizi relativi al traffico viaggiatori regolare e professionale sono stati essenzialmente affidati in via diretta per linea e sono soggetti all'obbligo di concessione. Di seguito è riportata la situazione per ogni tipologia di trasporto.

- Trasporto ferroviario internazionale  
Il trasporto avviene in collaborazione con un'impresa ferroviaria straniera. In Svizzera le FFS sono l'unico operatore di trasporti internazionali. Per i tratti di linea svizzeri, dispongono di una concessione che garantisce l'integrazione all'interno del sistema dei TP svizzeri. Le linee ferroviarie transfrontaliere prive di collegamenti interni in Svizzera sono soggette a un'autorizzazione federale<sup>13</sup>.
- Autolinee internazionali a lunga distanza  
Gli autobus internazionali a lunga percorrenza sono autorizzati mediante autorizzazione UE o autorizzazione federale sulla base dell'Accordo sui trasporti terrestri con l'UE o di un trattato bilaterale. Si applica il divieto di cabotaggio; ciò significa che le imprese di trasporto straniere non sono autorizzate a fornire servizi interni in Svizzera. Le imprese sono libere di stabilire i propri prezzi e non sono integrate nel sistema tariffario svizzero. Le nuove offerte non devono pregiudicare l'esistenza delle offerte esistenti oggetto di concessione e possono solo integrare quelle ordinate nel trasporto regionale.
- Trasporto ferroviario nazionale a lunga distanza  
Fino rispettivamente a dicembre 2004 e a dicembre 2009, BLS e Cisalpino SA<sup>14</sup> hanno fornito diversi servizi a lunga distanza in concessione propria. Dopodiché le FFS sono state le uniche ad avere una concessione per questo tipo di trasporto fino al 2019: questo ordinamento del mercato non era basato su una decisione delle autorità preposte al rilascio delle concessioni, ma su un accordo tra le FFS e BLS. Nell'ambito del rinnovo della relativa concessione delle FFS, queste ultime hanno ottenuto la concessione per la quasi totalità della rete fino a dicembre 2029. A BLS sono state assegnate solo le tratte Berna–Bienne e Berna–Burgdorf–Olten. Le FFS hanno impugnato tale decisione dinanzi al Tribunale federale. Al fine di evitare una

<sup>13</sup> Ciò riguarda le linee:

- Basilea FFS\*–confine (\*direzione Mulhouse–Francia)
- Losanna\*–Vallorbe–confine (\*direzione Frasnè–Francia)
- Vallorbe\*–confine (\*direzione Frasnè–Francia)
- Ginevra\*–confine (\*direzione Bellegarde–Francia)
- Briga\*–Iselle, ingresso nord (\*direzione Iselle–Italia)
- Zurigo Stazione centrale–Basilea FFS–stazione badese di Basilea\*–confine (\*direzione Friburgo in Brisgovia–Germania)
- Zurigo Stazione centrale–Sargans–Buchs\*–confine (\*direzione Feldkirch–Austria)

<sup>14</sup> Fondata nel 1993, la partecipata di FFS e Trenitalia ha cessato la propria attività nel 2009. Dal 2010, il trasporto internazionale a lunga distanza verso l'Italia è effettuato sulle tratte svizzere nell'ambito della concessione dei trasporti a lunga distanza delle FFS.

lunga controversia legale, le parti sono riuscite a trovare un accordo sulla futura gestione della rete: BLS ha rinunciato alla propria concessione relativa alle due linee, quindi le FFS sono rimaste concessionaria unica dell'intera rete dei trasporti a lunga distanza. In cambio, le FFS hanno consentito a BLS di gestire queste due linee e la linea Berna–Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds, in concessione alle FFS rispettivamente da dicembre 2019 e dicembre 2020. Le FFS avevano già concluso un accordo con Südostbahn (SOB) per la gestione di alcune linee a partire da dicembre 2020. Grazie alla concessione, i trasporti nazionali a lunga distanza sono completamente integrati nel sistema di TP svizzero.

- Autolinee nazionali a lunga distanza

Nel 2018, per la prima volta in Svizzera, è stata assegnata a un richiedente la concessione per la gestione di tre linee di autobus a lunga percorrenza. Tuttavia, l'offerta non è riuscita a penetrare nel mercato ed è cessata. La concessione consentiva l'integrazione dei servizi nel sistema tariffario svizzero; ciò significa che sono state applicate integralmente le prescrizioni della LTV (obbligo di definizione delle tariffe, obbligo di programmazione degli orari, obbligo operativo, ecc.). Anche per gli autobus a lunga percorrenza si applica il principio in base al quale le nuove offerte non devono pregiudicare l'esistenza delle offerte esistenti oggetto di concessione (a prescindere dalla modalità di trasporto) e possono solo integrare le offerte esistenti ordinate nel trasporto regionale.

- Trasporto ferroviario regionale

Attraverso la concessione e la procedura di ordinazione il trasporto ferroviario regionale è completamente integrato nel sistema di TP. L'aggiudicazione dei servizi di trasporto avviene in via diretta nell'ambito della procedura di ordinazione dell'offerta ordinata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni (aggiudicazione diretta).

- Autolinee regionali

Anche il trasporto regionale con autobus è completamente integrato nel sistema di TP attraverso la concessione e la procedura di ordinazione. L'aggiudicazione dei servizi di trasporto avviene direttamente o tramite bando di gara nell'ambito della procedura di ordinazione dell'offerta ordinata congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Secondo l'articolo 32 capoverso 1 LTV, i servizi possono essere oggetto di bando di gara solo a determinate condizioni. I Cantoni e alcuni Comuni procedono analogamente all'ordinazione dei servizi di trasporto locale, anche questi soggetti ad obbligo di concessione.

## **3.2 Aggiudicazione della concessione relativa ai trasporti a lunga distanza (TLD)**

### **3.2.1 Contesto**

La ripartizione dei diritti di trasporto tra il TLD autofinanziato e il TRV soggetto a ordinazione è il risultato di uno sviluppo storico. Non si basava su una definizione chiara, ma soprattutto su offerte derivanti da programmi di ampliamento infrastrutturale, come il programma FERROVIA 2000. Si è evoluta nel tempo in base alle domande dei concessionari di TLD: si decideva caso per caso se le nuove offerte dovessero appartenere al TLD o al TRV. Nel fare ciò, sono stati spesso presi in considerazione anche gli aspetti finanziari. Il TLD ha sempre dovuto essere globalmente autofinanziato, anche se, in linea di principio, la LTV prevede che le offerte nazionali siano soggette a ordinazione da parte della Confederazione<sup>15</sup>. Le offerte non sufficientemente redditizie per raggiungere tale obiettivo sono state quindi assegnate al TRV soggetto a ordinazione. Vi erano pertanto anche delle linee in cui i treni venivano assegnati alternativamente al TLD autofinanziato e al TRV ordinato (es. Rheintal-Express Coira–San Gallo, Bienne–La Chaux-de-Fonds). Da questa ripartizione sono risultate rispettivamente la concessione TLD delle FFS e la concessione TRV delle FFS. La maggior parte della concessione TLD delle FFS è scaduta il 9 dicembre 2017 e per la sua riassegnazione si è resa necessaria una revisione dei principi di base.

---

<sup>15</sup> Art. 28 cpv. 3 LTV

### 3.2.2 Requisiti qualitativi

In vista del rinnovo della concessione TLD, l'UFT ha redatto una guida<sup>16</sup> che stabilisce i principi e i criteri in questo settore e che gli funge da base per le future concessioni, nonché per la pianificazione del TLD nell'ambito del Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) e delle sue fasi di ampliamento. È stato mantenuto il principio secondo cui nel suo insieme il TLD deve essere finanziariamente autonomo.

Finora mancava una definizione degli obiettivi, dei principi e dei criteri del TLD e di come esso fosse distinto rispetto, in particolare, al trasporto regionale. Lo scopo della guida è definire e illustrare il TLD nazionale. L'applicazione dei principi e dei criteri determina il piano strategico per la rete TLD.

La struttura della rete e delle linee del TLD deve supportare i principi del Progetto territoriale Svizzera<sup>17</sup>. Lo sviluppo territoriale policentrico della Svizzera deve essere promosso attraverso una rete di trasporti efficiente e differenziata territorialmente. L'obiettivo principale è rafforzare i collegamenti di trasporto tra i principali centri (cioè i centri metropolitani, di grandi e di medie dimensioni) e tra gli agglomerati densamente popolati, collegare tali centri e agglomerati agli aeroporti nazionali e migliorare i collegamenti internazionali. Va inoltre garantito il servizio dai centri più piccoli a quelli principali.

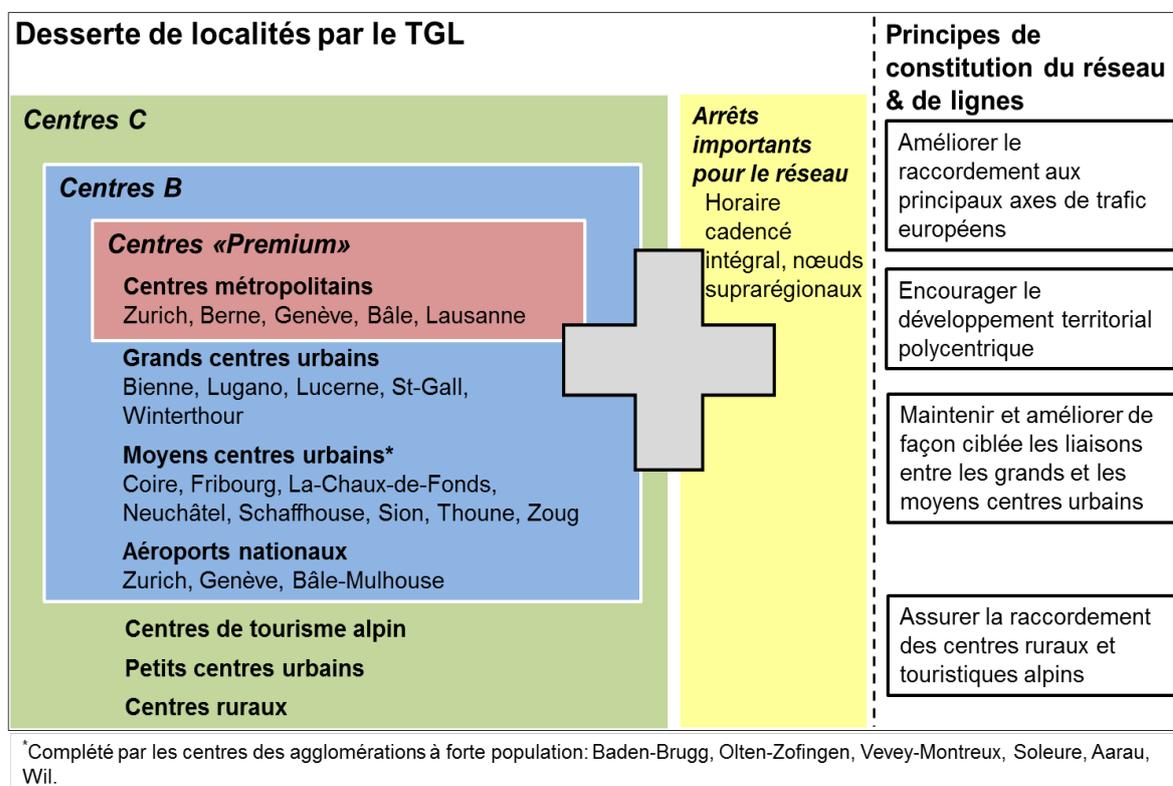


Figura 2 Gerarchia dei centri e principi per la strutturazione della rete e delle linee secondo il Progetto territoriale Svizzero

<sup>16</sup> Cfr. [Ufficio federale dei trasporti UFT Traffico a lunga distanza \(admin.ch\)](#)

<sup>17</sup> Cfr. <https://www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-e-pianificazione-del-territorio/strategia-e-pianificazione/progetto-territoriale-svizzera.html>

Nella guida, l'UFT ha definito diversi criteri che fungono da parametri di valutazione essenziali per l'aggiudicazione della concessione TLD.

Categoria	Requisito	Dettagli	Rete TLD Intercity	Rete TLD di base	Non prescritto
<b>Politica per i posti a sedere</b>	Posti a sedere per tutti i viaggiatori		X	X	
<b>Accessibilità per le persone con mobilità ridotta</b>	Accesso senza limitazioni per le persone con mobilità ridotta <u>una volta all'ora</u>		X	X	
	Accesso senza limitazioni <u>sul primo e sull'ultimo treno.</u>		X	X	
<b>Materiale rotabile</b>	Disposizione dei sedili	Due coppie di sedili (2+2) in 2a classe	X	X	
		Una coppia di sedili e un sedile singolo (2+1) in 1a classe	X		
	Servizi igienici		X	X	
	Spazio multifunzione		X	X	
<b>Copertura di telefonia mobile sul treno</b>					X
<b>Accompagnamento dei treni</b>			X		
<b>Ristorazione a bordo</b>	Carrozza ristorante / minibar		X		
<b>Tariffe</b>			X	X	
<b>Libero accesso al sistema / prenotazione dei posti</b>	Obbligo di prenotazione				X
	Possibilità di prenotazione		X		
<b>Offerta minima</b>	Cadenza semioraria se la gestione lo consente		X		
	Cadenza oraria			X	
<b>Orario di servizio</b>	Requisito minimo		Dalle 6.00 alle 23.00	Dalle 6.00 alle 23.00	
<b>Criteri finanziari</b>	Autofinanziamento della rete		X	X	
	Contributo di copertura nel prezzo delle tracce		Capacità finanziaria	Capacità finanziaria	

Fig. 3: Criteri della rete TLD

### 3.2.3 Gestione da parte di più imprese o aggiudicazione dell'intera rete

Nell'ambito della preparazione della decisione in materia di concessioni nel 2018, l'UFT ha valutato i pro e i contro della gestione del TLD da parte di uno o più operatori.

	Vantaggi/opportunità	Svantaggi/rischi
<b>Diversi fornitori</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concorrenza di idee, pressione competitiva, innovazione</li> <li>• Analisi comparativa</li> <li>• Maggiore orientamento al cliente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maggiore complessità di gestione</li> <li>• Maggiori prestazioni di integrazione nell'ambito della procedura di concessione</li> <li>• Maggior fabbisogno di materiale rotabile</li> <li>• Necessità di cambio dei dipendenti</li> </ul>
<b>Un unico fornitore</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economie di scala, sinergie</li> <li>• Un'unica impresa responsabile</li> <li>• Minore complessità di gestione e pianificazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minori incentivi per l'ottimizzazione</li> <li>• Nessun confronto diretto possibile</li> <li>• Minore orientamento al cliente</li> </ul>

Sono stati presi in considerazione i seguenti aspetti.

- **Concessioni di reti (parziali)**  
Il raggruppamento delle linee in un'unica concessione consente di mantenere i vantaggi essenziali nella rete TLD di livello superiore. Dal punto di vista imprenditoriale, è prevedibile che l'interessato scelga un raggruppamento di linee per formare una rete parziale che consenta una gestione più efficiente possibile (cioè una rete che parte da un unico nodo, con utilizzo ottimale delle officine e delle strutture di manutenzione, nonché materiale rotabile omogeneo).
- **Integrazione del TLD nel sistema dei TP svizzero**  
Tutte le linee del TLD sono integrate nel sistema dei trasporti pubblici (TP) svizzero. Queste beneficiano dei vantaggi del sistema: l'ordinazione e l'attribuzione delle tracce (tramite FFS Infrastruttura o il servizio di assegnazione delle tracce, ex Traccia Svizzera SA), il sistema tariffario (ch-direct), i sistemi di distribuzione (in tutti i TP per tutte le tipologie di trasporto) o la pianificazione dell'ampliamento della rete (tramite il processo FAIF).
- **Sinergie verticali con il TRV**  
Il sistema dei TP si basa sul sistema dell'orario cadenzato e dei nodi, che offre coincidenze comode per tutte le modalità di trasporto. Il mix regionale di offerte crea sinergie con i fornitori di servizi regionali. Gli operatori delle reti parziali del TLD potrebbero, in determinate circostanze, creare ulteriori sinergie verticali attraverso collegamenti diretti e un coordinamento ottimale con i servizi del TRV.
- **Concorrenza e innovazione**  
I servizi del sistema di TP svizzero sono forniti da una moltitudine di imprese. Nel TRV, nel trasporto locale o in quello turistico autofinanziato, le imprese possono evolversi insieme grazie all'innovazione. Questo concorso di idee funziona indipendentemente dal numero di concessioni di TLD.
- **Ottimizzazione del sistema di TP**  
Un fornitore di servizi che godesse di una situazione di monopolio nel sistema di TP potrebbe essere tentato di ottimizzare i propri risultati commerciali destinando quanti più vantaggi possibili al TLD redditizio: disponibilità di tracce (tendenza a penalizzare le merci o il TRV), ripartizione dei ricavi tariffari (tramite la politica tariffaria) o attribuzione delle linee (linee non redditizie assegnate al TRV beneficiario di indennità). L'autorità preposta al rilascio delle concessioni, ComFerr e il monitoraggio dei prezzi possono prevenire possibili abusi in tal senso.

La gestione da parte di più imprese, che funziona molto bene nel trasporto regionale e turistico, offre vantaggi in termini di orientamento al cliente, efficienza e innovazione. Tuttavia, non può essere applicata immediatamente alla rete del TLD. La coerenza del sistema di TP deve essere garantita attraverso un'ordinazione concertata delle tracce, un sistema tariffario uniforme o uno sviluppo coordinato della rete. Più piccola è una rete di TP, più impegnativo è l'utilizzo economico delle risorse, inclusa la predisposizione dei veicoli di riserva. L'assegnazione mediante bando di gara, o anche diretta, di singole linee molto redditizie metterebbe in discussione l'equilibrio tra linee redditizie e non redditizie sulla rete TLD definita. In questo contesto, sarebbe difficile rispettare il principio dell'autofinanziamento di una rete TLD, anche se la rete fosse suddivisa. È quanto constatato durante i lavori propeudeutici al rinnovo della concessione TLD delle FFS a dicembre 2017 e nel 2019. Nel caso di assegnazione mediante bando di gara di linee poco redditizie, è probabile che l'offerta sarebbe sospesa subito dopo per mancanza di profitti. E ciò non sarebbe nell'interesse né dei clienti, né dell'ente pubblico.

### 3.2.4 Concessione unica con possibilità di collaborazione

Nell'ambito del rinnovo della concessione, le FFS hanno sottolineato che, dal loro punto di vista, sarebbe necessario che un unico attore pianifichi il TLD. Sarebbero state disposte a consentire a SOB e a BLS di gestire determinate linee se, in termini di diritto delle concessioni, le FFS avessero mantenuto l'intera rete TLD. Successivamente, l'UFT ha avviato un dialogo con queste tre imprese (FFS, BLS, SOB) per trovare una soluzione amichevole.

Da questa situazione è nata la collaborazione tra le FFS e SOB: dal cambio d'orario del 2021, SOB gestisce la tratta di valico del San Gottardo e un nuovo collegamento IR tra Berna e Coira nell'ambito della concessione di TLD delle FFS.

In un primo momento non è stato possibile trovare una soluzione amichevole tra le FFS e BLS per la suddetta concessione. Le FFS hanno presentato ricorso dopo che BLS ha ottenuto la propria concessione di TLD per Berna–Bienne e Bienne–Olten. Solo durante questa procedura di ricorso si è potuta trovare una soluzione improntata alla cooperazione grazie alla mediazione del DATEC: BLS ha ceduto alle FFS le linee della sua concessione di TLD; in cambio, oltre alle due linee stesse, gestisce per conto delle FFS, dietro compenso economico, la Berna–Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds.

È questa una soluzione che prevede una cooperazione nell'ambito di un'unica concessione. Tale approccio consente di coniugare i vantaggi di una gestione che coinvolga più ferrovie con quelli della pianificazione del TLD da parte di un unico attore, offrendo al contempo una certa garanzia finanziaria.

Durante il processo di rilascio della concessione, è stato possibile offrire ai clienti i seguenti miglioramenti dell'offerta:

- treni TLD sulla tratta di valico del San Gottardo (invece del trasferimento al TRV previsto dalle FFS)<sup>18</sup>;
- nuovo collegamento diretto Coira–Berna;
- treni TLD delle FFS in linea di massima accompagnati da personale ferroviario (= miglioramento rispetto all'offerta iniziale delle FFS);
- miglioramento delle possibilità di lavoro in viaggio grazie a una copertura di telefonia mobile nazionale e a una migliore offerta di ristorazione.

Ciò si è rivelato vantaggioso anche per l'ente pubblico: dal punto di vista finanziario, i committenti (Confederazione e Cantoni) hanno pagato 25 milioni di franchi in meno di indennità dal 2020 (nuova linea TLD Berna–Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds e servizio ogni ora anziché ogni due ore tra Coira e San Gallo). Inoltre, i contributi di copertura del TLD destinati al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria sono aumentati di 50 milioni di franchi, facendo risparmiare ai contribuenti circa 75 milioni di franchi all'anno<sup>19</sup>.

### 3.2.5 Necessità di ottimizzazione nell'aggiudicazione delle offerte di TLD

Dall'aggiudicazione delle offerte di TLD sono state tratte le seguenti conclusioni.

- **Creazione delle basi**  
Per il TLD mancavano definizioni e criteri oggettivi. La separazione tra le linee del TLD e quelle del TRV aveva delle conseguenze in termini di pianificazione, diritto delle concessioni e finanze. L'elaborazione e il chiarimento con le parti interessate si sono rivelati più dispendiosi del previsto. Per le future aggiudicazioni, disponiamo ora delle necessarie basi.
- **Scelta della procedura**  
A seguito dell'interesse di diverse ferrovie per una concessione di TLD, nell'ottobre 2015 l'UFT ha avviato un dialogo con le ferrovie (FFS, BLS, SOB) in vista di un'assegnazione amichevole delle linee. Nel febbraio 2017 tali discussioni si sono concluse senza ottenere alcun risultato, dopodiché sono state presentate due domande in parte sovrapponibili, che hanno dovuto essere rielaborate per renderle confrontabili ai fini della valutazione. La procedura di aggiudicazione concreta deve essere ridefinita in modo da risultare chiara e da consentire una tempestiva comunicazione delle manifestazioni di interesse.
- **Scadenze legali**  
Secondo l'articolo 12 capoverso 1 dell'ordinanza del 4 novembre 2009 sul trasporto di viaggiatori (OTV), l'impresa deve presentare una domanda di concessione all'UFT dai dieci ai tre mesi prima della data di inizio o di estensione dell'operatività. Tali scadenze hanno l'obiettivo di giungere a un'aggiudicazione di comune accordo delle concessioni. Occorrono diversi anni affinché le imprese che non operano ancora a livello di TLD acquisiscano le risorse necessarie (personale, ma-

<sup>18</sup> Cfr. articolo del 15 febbraio 2021 nell'edizione dominicale del Tages-Anzeiger (in tedesco): [www.tagesanzeiger.ch/Neuer\\_Zug\\_am\\_Gotthard\\_-\\_was-die-suedostbahn-besser-macht-als-die-sbb](http://www.tagesanzeiger.ch/Neuer_Zug_am_Gotthard_-_was-die-suedostbahn-besser-macht-als-die-sbb)

<sup>19</sup> A causa del COVID-19, questo risultato peggiorerà a breve termine.

teriale rotabile, ecc.). All'autorità restano solo pochi mesi per esaminare la domanda e per emettere la decisione di concessione. Le scadenze definite a livello dell'ordinanza dovranno essere adattate di conseguenza durante una futura revisione della LTV.

### **3.2.6 Orientamento generale per la concessione di TLD 2029**

Sulla base dell'esperienza maturata, è previsto l'affidamento diretto dell'intera rete alle FFS in occasione del rinnovo della concessione di TLD nel 2029. Allo stesso tempo, le FFS saranno obbligate, a condizioni predefinite, a subappaltare alcune offerte parziali ad altre imprese di trasporto interessate («modello di cooperazione»). Le modalità di attuazione di tale modello, con o senza modifica di legge, dovranno essere chiarite in modo approfondito nei prossimi anni, tenendo conto dei vantaggi e degli svantaggi finanziari, politici, legali e procedurali, nonché delle opportunità e dei rischi.

## **3.3 Diritti di accesso estesi nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia**

### **3.3.1 Contesto**

Nel suo rapporto sul trasporto viaggiatori internazionale su rotaia (treno/autobus) del 18 ottobre 2017<sup>20</sup>, il Consiglio federale ha concluso che un'estensione dei diritti di accesso nel trasporto viaggiatori internazionale su rotaia consentirebbe di collegare ancora meglio la Svizzera con l'estero.

### **3.3.2 Accesso al mercato condizionato**

In caso di recepimento dei diritti di accesso al mercato conformemente al terzo pacchetto ferroviario dell'UE, un'impresa di trasporto ferroviario (ITF) svizzera o europea può fornire un servizio transfrontaliero sotto la propria responsabilità. In questo contesto, può anche, accessoriamente, trasportare persone tra due fermate in Svizzera o destinazioni europee (cabotaggio), purché lo scopo principale del servizio rimanga il trasporto internazionale.

### **3.3.3 Competenza legale**

L'attuazione di questa soluzione richiederebbe l'adeguamento dell'allegato 1 dell'ATT da parte del Comitato misto. Da parte svizzera, tale adeguamento può essere autorizzato dal Consiglio federale sulla base dell'articolo 8 capoverso 3 LTV. Tuttavia, esiste una perizia commissionata dalle FFS all'Università di Friburgo (Prof. dott.ssa Astrid Epiney, dott.ssa Nula Frei) che mette in discussione l'applicabilità di detta disposizione in questo caso.

Pertanto, il 12 novembre 2018 la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati ha presentato la mozione «18.4105 Modello cooperativo invece dell'apertura del trasporto internazionale di viaggiatori», che incaricava il Consiglio federale di non decidere di propria iniziativa su un'eventuale apertura del mercato internazionale del trasporto viaggiatori su rotaia, ma di sottoporla in forma adeguata alla decisione del Parlamento. La mozione è stata accolta il 4 giugno 2019.

### **3.3.4 Valutazione dell'ordinamento del mercato e raccomandazione**

L'estensione dei diritti di accesso viene valutata come segue.

<b>Vantaggi/opportunità</b>	<b>Svantaggi/rischi</b>
-----------------------------	-------------------------

<sup>20</sup> Cfr. [https://www.bav.admin.ch/dam/bav/it/dokumente/themen/internationaler-linienbusverkehr/bericht-internationaler-personenverkehr-bahn-bus.pdf.download.pdf/i\\_Bericht\\_internationaler\\_Personenverkehr.pdf](https://www.bav.admin.ch/dam/bav/it/dokumente/themen/internationaler-linienbusverkehr/bericht-internationaler-personenverkehr-bahn-bus.pdf.download.pdf/i_Bericht_internationaler_Personenverkehr.pdf)

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migliore integrazione della Svizzera grazie alle nuove offerte</li> <li>• Pressione sui fornitori di servizi per una maggiore qualità</li> <li>• Accesso al mercato dell'UE per le ITF svizzere principalmente ai fini del traffico viaggiatori transfrontaliero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rischi qualitativi associati all'accesso delle ITF europee</li> <li>• Aumento dei conflitti tra le tracce</li> <li>• Difficoltà nell'applicazione degli standard sociali al personale in servizio internazionale</li> <li>• Scarso effetto dovuto alla predominanza della cooperazione (esperienza tratta dall'apertura all'interno dell'UE)</li> <li>• Cabotaggio che compromette il trasporto ferroviario nazionale</li> </ul>
--	---

L'estensione dei diritti di accesso mira a migliorare i collegamenti ferroviari tra la Svizzera e l'estero. In questo contesto, sarebbe necessario garantire che i risultati ottenuti con il sistema di TP svizzero non vengano compromessi. Grazie agli strumenti di garanzia delle tracce (dichiarazione di sovraccarico, pianificazione delle misure, ampliamento della capacità, piano di utilizzazione della rete), la Svizzera dispone di potenti meccanismi di gestione per proteggere il sistema cadenzato svizzero in modo sufficiente e non discriminatorio. Le ITF svizzere potrebbero proporre offerte di trasporto ferroviario internazionale sotto la propria responsabilità sul mercato dell'UE, conservando al contempo la possibilità di gestire offerte in collaborazione con un'impresa di trasporto straniera.

In UE, il trasporto internazionale viaggiatori su rotaia è stato già liberalizzato nel 2010. Sebbene da allora le ITF europee abbiano la possibilità di proporre offerte internazionali sotto la propria responsabilità, salvo poche eccezioni il trasporto ferroviario transfrontaliero si basa tuttora sulla cooperazione. I benefici a cui l'UE mirava liberalizzando il mercato non si sono quindi concretizzati. Per le imprese ferroviarie nazionali, l'ipotetico valore aggiunto non compensa i potenziali svantaggi. Le ferrovie estere potrebbero competere con le FFS su redditizie tratte estere proponendo sotto la propria responsabilità offerte che finora hanno gestito in collaborazione con le FFS. Per i clienti svizzeri, l'uso di treni internazionali nel trasporto nazionale potrebbe essere legato a incertezze, poiché comporterebbe differenze di prezzo o nell'obbligo di prenotazione. Pertanto, in quanto proprietario delle FFS, il Consiglio federale si aspetta che le FFS rafforzino la propria posizione sul mercato internazionale del TLD, in particolare attraverso la cooperazione. Ciò consentirebbe di migliorare rapidamente i collegamenti internazionali della Svizzera, senza la necessità di adattare il quadro giuridico.

Anche a livello europeo si pone sempre più l'accento sull'incentivazione del trasporto viaggiatori internazionale su rotaia. Si intende promuovere la cooperazione, come previsto ad esempio dal piano TEE 2.0 del Ministero dei trasporti tedesco. Le ferrovie sono chiamate a gestire una rete europea di linee di alta qualità. È inoltre prevista la creazione di sistemi di distribuzione internazionale facilmente accessibili e il miglioramento della stabilità della pianificazione degli orari. L'UFT sta partecipando attivamente a questi lavori.

Sulla base di queste esperienze e di tali sviluppi, l'obiettivo non è liberalizzare il traffico internazionale viaggiatori su rotaia, ma continuare a fare affidamento sulla cooperazione tra imprese di diversi Paesi.

### **3.4 Riforma del traffico regionale viaggiatori**

#### **3.4.1 Contesto**

In vista dell'adempimento della mozione 13.3663, nell'estate del 2016 il Consiglio federale ha deciso che il DATEC, in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP), avviasse i lavori per una riforma del traffico regionale viaggiatori (TRV).

Nell'ambito di questi lavori preparatori sono state sviluppate due opzioni, entrambe basate sull'attuale procedura di ordinazione. L'opzione «ottimizzazione» rafforza l'interazione tra la pianificazione dell'offerta e il necessario finanziamento, nonché gli strumenti della convenzione sugli obiettivi e dell'analisi comparativa. L'opzione «separazione parziale», con la quale i Cantoni diventerebbero gli unici responsabili dell'ordinazione delle offerte di autolinee, consente di creare delle sinergie nel trasporto tramite

autobus nei settori del trasporto locale e del TRV. L'ordinazione per il TRV ferroviario rimane congiunta.

La consultazione condotta nel 2019 ha mostrato che l'opzione «ottimizzazione» è ampiamente favorita. Per questo motivo, nel giugno 2020 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di presentare un progetto al Parlamento basato su tale opzione. Il Consiglio federale ha approvato questo progetto il 4 giugno 2021.

### 3.4.2 Ordinamento del mercato

Nell'ambito di un punto della situazione effettuato da un gruppo di esperti prima dell'elaborazione del progetto di riforma del TRV, si è valutato l'orientamento generale da prevedere per l'ordinamento del mercato (perizia)<sup>21</sup>. Le varianti in cui la concorrenza risultava più forte di quella attuale sono state respinte.

Type de marché	Marché fermé							Marché de commanditaires						Marché commercial
	← RTRV →													
Modèle de concurrence	pas de concurrence	économie étatique idéale	caméralisme	modèle hambourgeois	modèle hambourgeois plus	modèle suisse	modèle suédois	quota de mises au concours	quota de mises au concours pour les plus mauvaises prestations	NPBC australien	obligation de mettre au concours avec exceptions	mise au concours obligatoire	appels d'offres et dérégulation partielle	dérégulation
CO/AD	x	x	x	x	x	x	x	x	x	(x)				
Adjudication concurrentielle						x	x	x	(x)	x	x	x	(x)	(x)

Fig. 4: modelli di mercato dei trasporti regionali (fonte: kcw GmbH, Berlino)

Gli esperti hanno proposto di valutare il recepimento nel settore ferroviario della normativa sui bandi di gara vigente nel settore degli autobus. Ritenevano tuttavia che si dovesse lasciar cadere l'ipotesi di un obbligo generalizzato di indire bandi – o una loro quota stabilita – aperti a terzi (perizia, p. 58).

Il Consiglio federale prende atto che il TRV soggetto a ordinazione funziona bene e che il grado di copertura dei costi è costantemente migliorato nel corso degli anni. Le imprese si sono conformate al processo di ordinazione che prevede una prevalenza di aggiudicazioni dirette in un mercato chiuso. Un ordinamento del mercato che intensificasse la concorrenza comporterebbe un cambiamento nella logica interna, passando dal primato della cooperazione a quello della concorrenza. Un tale ordinamento richiederebbe un aumento della capacità di assumersi i rischi da parte delle imprese di trasporto che, spesso di proprietà dell'ente pubblico, andrebbero dotate di un capitale di rischio sufficiente.

### 3.4.3 Raccomandazione

Il Consiglio federale non ravvisa alcuna necessità di adeguare l'ordinamento del mercato del TRV oggetto di ordinazione. Nel trasporto ferroviario si continuerà a non ricorrere ai bandi di gara. Nel settore

<sup>21</sup> Cfr. <https://www.bav.admin.ch/dam/bav/fr/dokumente/das-bav/finanzierung/reform-rpv/bericht-rpv-expertengruppe-2015.pdf.download.pdf/Bericht%20RPV%20Expertengruppe%202015%20franz%C3%B6sisch.pdf>

degli autobus va sfruttato maggiormente quanto consentito dalla legislazione esistente, al fine di migliorare continuamente l'efficienza.

## 4. Riepilogo

Il Consiglio federale è del parere che l'ordinamento del mercato dei TP debba essere sviluppato in modo selettivo nell'ambito del quadro giuridico in vigore.

Dal 1996 l'ordinamento del mercato si basa principalmente su attribuzioni dirette delle diverse linee. L'integrazione del sistema e l'elevata qualità dei TP sono garantite dalle disposizioni della LTV e dagli obblighi stabiliti nelle concessioni per il traffico viaggiatori. I servizi di trasporto con autobus ordinati possono essere oggetto di bando di gara. Quelli a lunga percorrenza introdotti temporaneamente nel 2018 sono stati integrati nel modello di mercato mediante una loro attribuzione linea per linea e la loro inclusione nel sistema tariffario dei TP garantita dagli obblighi previsti dalla concessione.

Due sviluppi caratterizzano il quadro nel futuro prossimo: nel TLD nazionale, il nuovo rilascio dei diritti di concessione ha dato vita a un modello di cooperazione nell'ambito di una concessione unica. Questo modello deve garantire anche in futuro un TLD efficace e innovativo, coordinato con il resto dei trasporti in Svizzera. Sono allo studio gli adeguamenti legali necessari per la sua implementazione.

Nel trasporto ferroviario internazionale a lunga distanza le FFS godono di una posizione di monopolio, che esercitano in collaborazione con diversi partner esteri. Il Consiglio federale è del parere che le FFS debbano sviluppare la propria offerta internazionale, puntando soprattutto sulla cooperazione. Ciò creerebbe varie sinergie e consentirebbe di sostenere efficacemente le riforme volte a semplificare e ad armonizzare le soluzioni tecniche e organizzative in questo settore di trasporto. Nel traffico viaggiatori internazionale su rotaia l'ordinamento del mercato viene lasciato immutato.

Nel complesso, il Consiglio federale ritiene che il modello di mercato del traffico viaggiatori si sia dimostrato efficace e che si debba continuare ad applicarlo nell'ambito dell'attuale quadro giuridico, sfruttando i margini di manovra per aumentare l'orientamento al cliente, l'efficienza e l'innovazione.

## 5. Risposte alle interpellanze

### 5.1 Interpellanza Hardegger (18.3584 del 14 giugno 2018)

#### Testo dell'interpellanza

In relazione all'assegnazione delle concessioni per il traffico ferroviario a lunga distanza per il periodo 2019–2029 si pongono le seguenti domande:

#### Domanda 1

Quando è stato che il Parlamento, dopo aver rinviato nel 2005 al Consiglio federale la riforma delle ferrovie 2 contenente la suddivisione della rete ferroviaria svizzera in una a lunga distanza e una complementare, ha incaricato l'UFT di implementare questo concetto prevedendo una pluralità di gestori del traffico a lunga distanza (TLD) in concorrenza tra loro?

#### Domanda 2

Il Consiglio federale non concorda che si dovrebbe discutere globalmente, a livello politico, dei rischi e delle opportunità che un cambio di sistema di tale portata comporta nel settore del servizio pubblico?

#### Domanda 3

Considerato il lungo orizzonte d'investimento, il cambio di sistema previsto sarà in pratica irreversibile. Quali misure prevede di adottare il Consiglio federale nel caso in cui non si riveli positivo o provochi danni?

#### Domanda 4

Quando, a febbraio 2017, sono fallite le trattative per trovare una soluzione condivisa, non sarebbe stato meglio, vista l'incerta base legale e considerato il breve termine a disposizione, che l'UFT si fosse attenuto al sistema vigente?

#### *Risposta del Consiglio federale alle domande da 1 a 4*

Le concessioni di TLD per gli anni dal 2019 al 2029 sono state rilasciate alle FFS e a BLS in conformità alle vigenti disposizioni della LTV. L'UFT ha esaminato le domande ed emesso le rispettive decisioni. La riforma delle ferrovie 2 del 2005 prevedeva una ripartizione delle competenze finanziarie tra la Confederazione e i Cantoni<sup>22</sup> per la rete infrastrutturale delle ferrovie e non riguardava il TLD. Non c'è stato alcun cambiamento di sistema.

#### Domanda 5

Su cosa si basa la supposizione dell'UFT che l'abbandono della concessione unica nel TLD non abbia ripercussioni negative sulla rete, sulla qualità e sui prezzi?

#### *Risposta del Consiglio federale*

Le disposizioni della LTV e gli obblighi stabiliti nella concessione garantiscono la qualità e l'integrazione del TLD nel sistema di TP svizzero. Ciò vale sia per i numerosi fornitori di TRV che per i vari operatori del TLD.

#### Domanda 6

Su cosa si basa la supposizione dell'UFT che una ripartizione della rete TLD tra più concessionari consenta di adempiere meglio il mandato relativo al traffico viaggiatori di cui all'articolo 6 capoverso 2a dell'ordinanza sull'organizzazione [recte: art. 6, cpv. 2, lett. a, dell'Ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni)?

#### *Risposta del Consiglio federale*

L'aggiudicazione della concessione di TLD favorisce l'obiettivo di aumentare la quota dei TP terrestri nel traffico viaggiatori nazionale, garantendo un'offerta attrattiva e in linea con le esigenze. L'aggiudicazione ha consentito nuovi collegamenti diretti, servizi di migliore qualità (ad es. personale di accompagnamento, offerta di ristorazione, wi-fi) e l'acquisizione di nuovo materiale rotabile.

#### Domanda 7

Su cosa si basa la supposizione dell'UFT che l'adeguamento previsto nel finanziamento dei trasporti pubblici con la limitazione del margine operativo migliori la qualità, aumenti il contributo di copertura dei prezzi di traccia e non incentivi un peggioramento dell'offerta?

#### Domanda 8

Come influisce la limitazione del margine operativo sulla competitività degli operatori svizzeri nel TLD, considerata la prevedibile concorrenza internazionale?

#### *Risposta del Consiglio federale alle domande 7 e 8*

Secondo l'OTV il contributo di copertura del TLD viene definito nella procedura di rilascio della concessione. L'applicazione del margine operativo come base di calcolo consente di definire il contributo in base agli stessi criteri nelle diverse reti. L'adozione di questo metodo assicura che il margine non sia eccessivo e venga detratto come utile dal sistema dei TP. Le ferrovie sono incoraggiate a reinvestire le risorse finanziarie per migliorare l'offerta o per abbassare le tariffe. Poiché anche i trasporti internazionali sono soggetti all'obbligo di concessione o di autorizzazione e il contributo di copertura viene stabilito secondo gli stessi criteri, non si verificano distorsioni della concorrenza rispetto al trasporto internazionale ferroviario.

---

<sup>22</sup> Cfr. messaggio del 23 febbraio 2005 concernente la Riforma delle ferrovie 2 (<https://fedlex.data.admin.ch/eli/fqa/2005/325>)

#### Domanda 9

In che misura le vie legali adite dai richiedenti mettono a rischio l'assegnazione tempestiva delle concessioni richieste?

#### *Risposta del Consiglio federale*

Le FFS e BLS hanno raggiunto un accordo prima del cambio d'orario 2019 e le FFS hanno ritirato il ricorso.

#### Domanda 10

L'UFT ha dichiarato che verificherà le disposizioni legali relative all'assegnazione delle concessioni per il TLD, allo scopo di adeguare la procedura e fare in modo che la prossima possa iniziare con maggior anticipo. Quanto è opportuno attuare un cambio di sistema prima di aver discusso tale questione?

#### *Risposta del Consiglio federale*

Il Consiglio federale non intende modificare il modello di mercato. Va definita meglio la procedura per il rilascio delle concessioni di TLD, che deve consentire l'accertamento tempestivo degli interessi. È inoltre necessario adeguare le scadenze per la presentazione della domanda di concessione. Gli eventuali adeguamenti saranno presentati al Parlamento a tempo debito.

## **5.2 Interpellanza Burkart (18.3605 del 14 giugno 2018)**

#### Testo dell'interpellanza

L'obiettivo dell'UFT nel traffico a lunga distanza (TLD) è ottenere i maggiori benefici possibili per la clientela grazie a offerte supplementari generate da un modello multi-imprese. Un concetto, questo, ribadito con la sua decisione del 12 giugno di concedere alla BLS due linee. Di positivo c'è che adesso la BLS ha l'opportunità di dimostrare che una maggiore concorrenza produce effettivamente una migliore offerta per i clienti. Margini di ottimizzazione sono però già stati rilevati durante il processo di assegnazione delle concessioni: il termine per l'inoltro, la valutazione e la pubblicazione è stato manifestamente troppo breve, dal momento che le imprese ferroviarie hanno potuto inoltrare soltanto nell'autunno 2017 le proprie domande per un avvio dell'esercizio previsto a fine 2019. A quanto ci risulta, nessuno degli attori coinvolti è veramente soddisfatto della procedura.

Si pongono quindi le seguenti domande:

#### Domanda 1

Il Consiglio federale sottoporrà l'assegnazione delle concessioni a una valutazione? Se sì, con che modalità?

#### *Risposta del Consiglio federale*

Nel 2019/2020, l'UFT ha effettuato una valutazione complessiva del diritto delle concessioni nei settori dell'infrastruttura ferroviaria e del traffico viaggiatori (cfr. cap. 2.2.1). Il Consiglio federale non ritiene necessario adeguare il modello di mercato nel traffico viaggiatori regolare e professionale. Occorre tuttavia definire meglio la procedura per il rilascio delle concessioni nel TLD, consentendo in particolare il tempestivo accertamento degli interessi.

#### Domanda 2

L'esercizio di linee a lunga distanza richiede investimenti significativi per diversi anni. La procedura scelta per l'assegnazione delle concessioni TLD nel periodo 2020–2030 aveva scadenze molto strette ed evidentemente non era il mezzo più adeguato per raggiungere l'obiettivo del Consiglio federale di una maggiore concorrenza nel settore. Non sarebbe più opportuno iniziare la procedura almeno cinque anni prima dell'avvio dell'esercizio, onde consentire pari condizioni di concorrenza?

#### *Risposta del Consiglio federale*

I termini limite, rispettivamente di 10 mesi e 3 mesi, per la presentazione della domanda prima della messa in servizio sono stati problematici durante la procedura di concessione. È necessario verificare l'adeguatezza per le concessioni nel TLD.

#### Domanda 3

La cosa più importante è che i clienti traggano effettivamente dei benefici da una maggiore concorrenza. Il Consiglio federale come intende garantire l'ambito beneficio aggiuntivo per la clientela? Come dovrà essere verificato negli anni a venire il raggiungimento di questo obiettivo?

#### *Risposta del Consiglio federale*

Le disposizioni della concessione prevedono la redazione di un rapporto annuale dei servizi. Ciò consente ora di valutare meglio la qualità dei servizi e di imporre obiettivi qualitativi nel TLD.

### **5.3 Interpellanza Hadorn (18.3661 del 15 giugno 2018)**

#### Testo dell'interpellanza:

L'assegnazione delle concessioni per il traffico viaggiatori a lunga distanza (TLD) 2019–2029 da parte dell'UFT ha messo in subbuglio il settore dei trasporti pubblici (TP) e generato oneri per tutte le parti coinvolte. Campanelli d'allarme erano risuonati già alla comunicazione dell'UFT di voler cambiare la prassi d'assegnazione vigente, con critiche rivolte, allora come adesso, alla procedura, ai tempi (preliminari), ai costi e alla dubbia utilità.

Invito pertanto il Consiglio federale a rispondere alle seguenti domande, concernenti i costi:

#### Domanda 1

Quali costi ha dovuto sostenere finora l'UFT per le procedure legate alle concessioni TLD 2019–2029?

#### *Risposta del Consiglio federale*

La procedura per il rilascio della concessione di TLD, che prevedeva l'esame di più domande, ha richiesto circa il 70–80 per cento di un posto a tempo pieno per sei mesi. Le spese amministrative connesse al ricorso delle FFS non sono incluse. Le spese per il supporto esterno ammontano a 70 000 franchi. Tale supporto esterno è consistito in particolare nella definizione della griglia di valutazione e nell'assistenza alla valutazione delle domande.

#### Domanda 2

Quali costi gli hanno causato le assegnazioni delle concessioni adesso in scadenza?

#### *Risposta del Consiglio federale*

Si trattava di procedure standard che comportavano un leggero lavoro extra dovuto alla consultazione a livello nazionale. Hanno richiesto circa il 20 per cento di un posto a tempo pieno per un mese.

#### Domanda 3

Quali i costi procedurali per le ferrovie che hanno richiesto le concessioni (considerata la funzione di vigilanza dell'UFT, tali dati dovrebbero essere noti)?

#### *Risposta del Consiglio federale*

L'UFT ha chiesto alle FFS e a BLS di prendere posizione sui costi sostenuti dalle imprese stesse. Queste hanno risposto come segue.

#### *FFS*

«La procedura per il rinnovo della concessione di TLD con effetto da fine 2017 ha assorbito una media di tre posti a tempo pieno tra il 2016 e il 2018. Le FFS non hanno assunto personale a tal fine ma hanno ridefinito, senza costi diretti, le priorità delle risorse già presenti. Questo aumento del lavoro ha in particolare causato il ritardo o la sospensione di progetti tesi ad aumentare i vantaggi per i clienti e a migliorare il sistema ferroviario. Inoltre, FFS Lunga percorrenza ha richiesto servizi esterni di assistenza legale e di comunicazione, per costi compresi nella fascia bassa di un importo a sei cifre (trad.)»

## *BLS*

«Attualmente, BLS ipotizza che i costi di progetto relativi allo sviluppo dei piani e dei documenti presentati (domanda di concessione per 5 linee di TLD) nonché al monitoraggio tuttora in atto della procedura di ricorso delle FFS ammontano a circa 3 milioni di franchi. Ciò corrisponde a un normale volume di investimenti preliminari necessari in vista di un'espansione dell'attività imprenditoriale qual è costituita dall'ingresso di BLS nel mercato di TLD a partire da dicembre 2019 (trad.).»

### Domanda 4

Quali rischi presentano le nuove procedure di «rilascio della concessione» per le imprese ferroviarie che la ottengono, in termini di costi per

- a) processi operativi;
- b) necessità di materiale rotabile e
- c) pianificazione;
- d) formazione;
- e) impiego nonché
- f) riduzione e trasferimenti di personale?

### *Risposta del Consiglio federale*

La gestione di due linee da parte di BLS ha modificato marginalmente le rotazioni dei treni. Gli adeguamenti sono dovuti ai nuovi collegamenti diretti Coira–Berna. È quanto indicato dalle FFS nella domanda di concessione, motivandoli con l'ottimizzazione delle corse. Il rilascio di una concessione offre l'opportunità di implementare nuovi piani con nuovo materiale rotabile su determinate linee. In questo modo si migliora la qualità dell'offerta. La gestione di singole linee da parte di BLS ha avuto solo un'influenza marginale sui costi di pianificazione, sulla necessità di formazione e sulle modalità d'impiego del personale.

### Domanda 5

Quali investimenti supplementari (materiale rotabile, impianti di manutenzione) risultano dalla prevista ripartizione delle linee a lunga distanza a più concessionari e quali rischi d'investimento hanno questi ultimi a causa delle concessioni limitate nel tempo?

### *Risposta del Consiglio federale*

Al fine di realizzare le nuove offerte, le FFS, BLS e SOB in qualità di agenti delle FFS hanno ordinato nuovo materiale rotabile. La gestione di alcune linee di TLD da parte di SOB e BLS non ha comportato alcuna necessità aggiuntiva di materiale rotabile o di impianti di manutenzione. È normale che le concessioni siano limitate nel tempo. Il materiale rotabile ordinato è costituito da prodotti standard comuni, che possono essere utilizzati anche altrove. I rischi associati a questi investimenti sono bassi.