



Berna, il

Per trasporti pubblici accessibili e coerenti

Rapporto del Consiglio federale in
adempimento del postulato 19.4199
(Reynard) del 26 settembre 2019

Indice

1	Introduzione	4
1.1	Postulato del consigliere nazionale Reynard: Per trasporti pubblici accessibili e coerenti» (19.4199)	4
1.2	Che cosa s'intende con il termine «tariffe»?	4
1.3	Situazione attuale nei TP svizzeri	5
2	Organizzazione del settore dei TP in ambito tariffario; finanziamento dei TP	6
2.1	L'organizzazione di settore Alliance SwissPass – organi attuali e relativi compiti.....	6
2.1.1	Panoramica introduttiva.....	6
2.1.2	Panoramica dei principali organi dell'Alliance SwissPass con posizionamento dell'UFT	7
2.2	Servizio diretto nazionale (SDN).....	10
2.3	Comunità regionali	10
2.4	Conteggio del traffico	12
2.4.1	Ripartizione degli introiti nel SDN: due principi	12
2.4.2	Ripartizione degli introiti nelle comunità.....	13
2.4.3	Ripartizione dei costi comuni del SDN	13
2.4.4	Costi comuni delle comunità	13
3	I ruoli attuali della Confederazione / Il finanziamento dei TP	14
3.1	I diversi ruoli e influenze della Confederazione allo stato attuale	14
3.2	Finanziamento dei trasporti pubblici.....	16
3.2.1	Finanziamento dei trasporti a lunga distanza e delle offerte turistiche (offerte senza funzione di collegamento)	17
3.2.2	Finanziamento del traffico viaggiatori regionale.....	17
3.2.3	Finanziamento del traffico locale.....	17
3.3	Introiti nei trasporti pubblici	17
4	Sfide	20
4.1	Universi tariffari nazionale e regionale	20
4.1.1	Problemi dal punto di vista dei clienti	20
4.1.2	Diversi interessi, aspettative e direttive dei committenti	20
4.1.3	Sovrapposizione di organi a causa dell'esistenza di due universi tariffari	21
4.1.4	Trasporto internazionale	21
4.2	Strutture di pianificazione e di conteggio	21
4.3	Squilibri nell'organizzazione in ambito tariffario	22
4.4	Lacune legislative.....	22
4.4.1	Mancanza di basi legali per l'imposizione delle direttive federali in ambito tariffario.....	22
4.4.2	Mancanza di basi legali nazionali per le comunità dei trasporti e tariffarie.....	23
5	Misure della Confederazione, dei Cantoni e del settore	24
5.1	Misure della Confederazione	24
5.1.1	Approvazione a tempo determinato della C500.....	24
5.1.2	Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (OIF) – rifiuto di una gestione di sistema .	24
5.2	Interesse dei Cantoni	24

5.2.1	Rafforzamento del ruolo dei Cantoni.....	24
5.2.2	Coinvolgimento di Confederazione e Cantoni nel progetto GITA	25
5.3	Ulteriore sviluppo del sistema di tariffazione.....	25
5.3.1	Progetto GITA	25
5.3.2	Piattaforma di distribuzione uniforme.....	26
6	Necessità di adattamenti legislativi	27
7	Elenco delle abbreviazioni	29
8	Allegato 1: Basi legali del Servizio diretto (SD)	31

1 Introduzione

1.1 Postulato del consigliere nazionale Reynard: Per trasporti pubblici accessibili e coerenti» (19.4199)

Testo del postulato del 26 settembre 2019

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto per analizzare la tariffazione e il finanziamento dei trasporti pubblici e valutare le possibilità di miglioramento.

Motivazione

Nella motivazione del postulato si precisa che il Consiglio federale deve presentare un rapporto che analizzi il sistema di tariffazione attuale – compresi il suo finanziamento, le incoerenze e le differenze regionali nel grado di copertura dei costi – e individui il modo di migliorare la situazione per gli utenti. Secondo il postulato il settore gode di notevole autonomia nello stabilire le tariffe. Le possibilità d'intervento del sorvegliante dei prezzi e dell'UFT sono limitate; il sorvegliante dei prezzi può intervenire solo in caso di conseguimento di utili nel traffico a lunga distanza. Occorre pertanto valutare anche se sia auspicabile che la Confederazione riprenda il controllo sulle tariffe, considerato il suo diritto di esame, consultazione o veto in materia.

Il 20 novembre 2019 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. Esso si aspetta che su tutto il territorio svizzero venga applicato un sistema di tariffazione e di distribuzione semplice, equo, trasparente e conveniente sia per la clientela dei trasporti pubblici che per i contribuenti. È perciò favorevole alla stesura di un rapporto che chiarisca le questioni sollevate. Nei lavori saranno coinvolte le comunità tariffarie e le imprese dei trasporti pubblici.

1.2 Che cosa s'intende con il termine «tariffe»?

Le tariffe sono, generalmente parlando, le «Condizioni generali per l'utilizzo dei trasporti pubblici» e comprendono norme concernenti le condizioni d'uso, la logica di formazione dei prezzi, la gamma di prodotti e il livello di prezzo:

- le condizioni d'uso disciplinano le condizioni generalmente valide per l'utilizzo dei TP (ad es. il trasporto di bagaglio a mano, biciclette, cani e animali domestici);
- la logica di formazione dei prezzi stabilisce secondo quale metodo di calcolo viene stabilito un prezzo. Può trattarsi ad esempio di un sistema con chilometri di tariffa¹, sulla cui base i prezzi dei biglietti vengono calcolati in associazione con una tabella dei prezzi. La tariffa dipende dalla distanza percorsa. Tra alcune località nel calcolo vengono talvolta inclusi chilometri supplementari (i cosiddetti chilometri di tariffa) (ad es. per le tratte con volume elevato o per le tratte turistiche). Oppure può trattarsi di un sistema a zone, come quelli delle comunità tariffarie, che fissano un prezzo unitario all'interno di una determinata area geografica (ad es. nei centri urbani). Per i viaggi che coinvolgono più zone, i prezzi delle zone vengono sommati;
- la gamma di prodotti comprende diversi tipi di titoli di trasporto. Possono esservi titoli di trasporto individuali e abbonamenti validi per un determinato territorio e per un determinato periodo, oppure titoli di trasporto individuali e abbonamenti validi per una tratta o un territorio specifici e per un determinato periodo;
- il livello di prezzo indica a quanto ammontano le tariffe, ad esempio su una tratta o nella zona di una comunità. I livelli di prezzo nelle comunità della Svizzera sono infatti differenti. Ad esempio, su una tratta altamente frequentata possono essere più elevati che su una tratta con una domanda bassa (a causa dei chilometri di tariffa supplementari assegnati).

Oltre ai temi di cui sopra, un ulteriore ambito legato alle tariffe è la distribuzione dei titoli di trasporto, vale a dire i diversi canali di vendita e i sistemi attraverso i quali la clientela può procedere all'acquisto.

¹ Chilometri di tariffa: si ricavano dai chilometri effettivi, applicando un fattore (ad es. 1,5). Il fatto che il numero dei chilometri di tariffa sia più elevato determina, nello schema dei prezzi, un prezzo del titolo di trasporto più alto che se fosse stato calcolato sulla base dei chilometri effettivi.

1.3 Situazione attuale nei TP svizzeri

L'attuale panorama tariffario nei TP svizzeri con il Servizio diretto nazionale (SDN) e i territori di comunità regionali, in cui operano 250 imprese di trasporto (IT), consente alla clientela di viaggiare da A a B con un unico biglietto, come previsto per legge. Da oltre 150 anni esistono nei TP disposizioni tariffarie comuni. L'abbonamento metà-prezzo e l'abbonamento generale esistono rispettivamente da 132 e 124 anni. Nel 2019, in Svizzera, la percorrenza media a persona con la ferrovia è stata pari a 2580 chilometri. Includendo nel calcolo anche gli altri mezzi di trasporto pubblici, la cifra sale a 3200 chilometri. I TP svizzeri sono dunque ampiamente utilizzati, merito anche della cooperazione e della continuità all'interno dei sistemi di tariffazione e di distribuzione nell'ambito dei Servizi diretti (SD).

Il SD è affermato a livello nazionale e regionale ormai da decenni. I cambiamenti nelle esigenze di mobilità e nelle condizioni quadro richiedono un ulteriore sviluppo del sistema di tariffazione (ad es. nell'ambito della digitalizzazione). Negli ultimi anni il settore dei TP ha compiuto diversi progressi. A metà del 2015 è stato introdotto lo SwissPass come supporto centrale per i titoli di trasporto (dal 2018 anche in forma digitale con lo SwissPass Mobile). Questa innovazione è resa possibile dalla piattaforma di distribuzione comune dei TP NOVA (dal tedesco Netzweite öV-Anbindung, interfaccia TP su tutta la rete), attraverso la quale vengono venduti quasi tutti i titoli di trasporto dei TP. Diversi canali di distribuzione come le app mobili, i distributori automatici di biglietti o i dispositivi per conducenti di autobus utilizzano i dati di vendita della piattaforma NOVA (cfr. anche il capitolo 5.3.2). Dall'inizio del 2020, in Svizzera è possibile utilizzare la bigliettazione automatica a livello dell'intera rete (FAIRTIQ, EasyRide). All'inizio del viaggio si effettua il check-in all'interno di un'app e al termine del viaggio si effettua il check-out. L'app calcola il prezzo del trasporto e lo fattura.

A livello di governance, negli ultimi anni il settore dei TP si è occupato delle modalità per integrare maggiormente il SDN e le 18 comunità regionali nelle complesse strutture tariffarie della Svizzera federale. Dall'inizio del 2020 le imprese di trasporto del SDN e le comunità sono organizzate nell'Alliance SwissPass (ASP). È stato così possibile ridurre già in parte le sovrapposizioni nella gestione del sistema di tariffazione. Tuttavia, le strutture e le competenze decisionali non hanno ancora raggiunto un grado di maturità tale da soddisfare i requisiti dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) (cfr. il capitolo 5.1.1).

È attualmente in corso un importante progetto che prevede la creazione di un sistema di tariffazione integrato denominato «GITA» (Grobkonzept Integriertes Tarifsystem / capitolo 5.3.1). Il Consiglio federale e l'UFT si aspettano che in Svizzera si affermi un sistema di tariffazione e di distribuzione semplice, equo, trasparente e orientato alla clientela. Occorre un cambiamento di sistema, che non si limiti a modifiche puntuali e che includa in particolare, ma non solo, le incoerenze di prezzo (capitolo 4.1.1), che sono sistematicamente al centro delle discussioni politiche e mediatiche e delle reazioni dei clienti. Inoltre, i TP sono percepiti come costosi e il sistema di tariffazione come complesso, soprattutto dagli utenti meno assidui che non dispongono di titoli di trasporto forfettari. Tale circostanza è stata confermata non da ultimo da un'inchiesta rappresentativa tra i clienti, condotta lo scorso anno dall'ASP (cfr. al riguardo le considerazioni nel capitolo 5.3.1).

Un altro progetto attualmente in corso riguarda la promozione della mobilità multimodale. Per poter gestire e impiegare in maniera ottimale le infrastrutture e le offerte del trasporto pubblico e privato è necessario un miglior flusso d'informazioni tra i gestori dell'infrastruttura, le imprese di trasporto, i fornitori privati e, infine, anche gli utenti. Il Consiglio federale propone, a tal fine, di sviluppare un'infrastruttura statale di dati sulla mobilità, attraverso la quale i diversi attori possono connettersi più facilmente tra di loro nonché approntare e scambiarsi dati. Il progetto si svolge sotto l'egida dell'UFT. Perché i TP rimangano all'avanguardia, è necessario eliminare le incoerenze di prezzo, ridurre le barriere all'ingresso per i clienti nuovi e occasionali e migliorare la capacità di adattamento alle future esigenze della clientela². Il progetto «GITA» ha recepito questi obiettivi. Il settore dei TP sta attualmente lavorando a soluzioni concrete in collaborazione con le organizzazioni dei committenti (cfr. il capitolo 3.2). Secondo la Confederazione si impongono modifiche di vasta portata, sia per incentivare l'efficienza sia alla luce del mutamento delle esigenze della clientela e in considerazione del ruolo dei TP per gli obiettivi climatici. Le modifiche devono essere specificate nel piano di misure³ da elaborare, con l'obbligo di sfruttare anche le possibilità offerte dalla digitalizzazione.

2 Organizzazione del settore dei TP in ambito tariffario; finanziamento dei TP

2.1 L'organizzazione di settore Alliance SwissPass – organi attuali e relativi compiti

2.1.1 Panoramica introduttiva

Le IT dei TP devono fissare le tariffe per le loro prestazioni di trasporto. Le tariffe stabiliscono tra l'altro le condizioni alle quali si applica un determinato prezzo del trasporto e delle altre prestazioni connesse (art. 15 della legge federale sul trasporto di viaggiatori (LTV; RS 745.1))⁴. All'utente dev'essere offerto un unico contratto di trasporto per gli itinerari che passano attraverso le reti di diverse IT (art. 16 LTV). Esistono il Servizio diretto nazionale (SDN / cfr. il capitolo 2.2) e i Servizi diretti limitati a singole regioni (organizzati nelle comunità regionali / cfr. il capitolo 2.3). Allo scopo di garantire il Servizio diretto, le imprese regolano i loro rapporti reciproci (art. 17 LTV). L'Alliance SwissPass (ASP) come organizzazione di settore dei TP che riunisce 250 IT e 18 comunità s'impegna a livello nazionale a favore di condizioni tariffarie, soluzioni di vendita nonché assortimenti e sistemi informativi uniformi. L'Alliance SwissPass è organizzata in forma di associazione. Un segretariato assicura l'esercizio operativo.

L'attuale panorama tariffario si contraddistingue per due sviluppi: l'organizzazione del SDN già da tempo esistente e lo sviluppo delle comunità regionali nate a partire dagli anni Ottanta. Si parla anche di due universi tariffari che si sovrappongono: quello del Servizio diretto nazionale e quello delle comunità regionali.

Nel SDN le singole IT fissano autonomamente, nel rispetto delle condizioni quadro⁵, il loro livello di prezzo⁶. Gli altri parametri per la fissazione delle tariffe (ad es. ribassi, maggiorazione per la 1^a classe), le disposizioni tariffarie (ad es. limiti d'età, validità) e la gamma di prodotti (ad es. titoli di trasporto individuali, abbonamenti) sono stabiliti e sviluppati congiuntamente tra le IT. Conformemente all'articolo 15 LTV, attualmente le IT godono di autonomia nella fissazione delle tariffe.

Nelle 18 comunità della Svizzera, per i titoli di trasporto vige di norma il principio «spazio e tempo». Nel titolo di trasporto sono incluse tutte le offerte delle IT riunite nella comunità. Diversamente dal SDN, all'interno delle comunità le IT non sono libere di fissare autonomamente le tariffe, bensì il livello di

² Offerte più flessibili, maggiormente orientate ai viaggiatori occasionali, ai pendolari a tempo parziale e ai viaggi nel tempo libero.

³ https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20211207094629629194158159038_bsd067.aspx

⁴ Le basi legali principali del SDN sono elencate nell'allegato 1.

⁵ Nel definire il livello di prezzo le IT devono rispettare i limiti correlati alle condizioni quadro stabilite in comune in seno ad Alliance SwissPass (tabella delle tariffe, prezzi degli abbonamenti, disposizioni tariffali, ecc).

⁶ Alcuni adeguamenti dei chilometri tariffali devono essere sottoposti alle commissioni competenti.

prezzo e la gamma di prodotti sono in genere stabiliti congiuntamente con i Cantoni o dai soli Cantoni (che partecipano all'ordinazione del traffico regionale e in parte locale).

Un'eccezione è rappresentata dalla Comunità dei trasporti di Zurigo (ZVV), dove è il consiglio dei trasporti, dopo aver sentito le IT, a decidere la tariffa ZVV che sarà poi approvata dal Consiglio di Stato. Tale iter è in contraddizione con l'autonomia tariffaria delle IT, ancorata nel diritto federale, ma viene applicato sin dal 1990 e finora tollerato.

Poiché le distanze percorse dai pendolari sono in continuo aumento e i viaggi travalicano i confini comunitari, cresce anche l'esigenza di soluzioni di biglietti a livello intercomunitario, cui alcune comunità nella regione di Zurigo intendono rispondere anche sulla base del principio «spazio e tempo», ossia riunendosi in un consorzio. Nella regione metropolitana di Zurigo è stata ad esempio trovata una soluzione con lo Z-Pass, che consente ai clienti di viaggiare a livello intercomunitario tra la ZVV e A-Welle, Ostwind, comunità tariffaria di Svitto e comunità tariffaria di Zugo. Queste soluzioni trasversali determinano ripartizioni sempre più complesse tra le diverse comunità e IT. Le singole quote di ricavi delle IT devono essere scomposte e assegnate sulla base di diverse logiche di formazione dei prezzi, un sistema che secondo l'UFT nella pratica si è rivelato sempre meno trasparente e sempre più soggetto a errori.

Dal punto di vista organizzativo si può dunque affermare che in Svizzera esistono due universi tariffari sovrapposti, quello del SDN e quello delle comunità regionali. La responsabilità per le decisioni di ampia portata nei TP non compete a una singola impresa o a una singola organizzazione. Nel SDN le decisioni sono prese in determinati casi dalla totalità dei partecipanti, mentre per le comunità decide l'assemblea delle comunità. Le decisioni di portata minore su temi quali prezzi, assortimenti, canali di distribuzione o informazione ai clienti vengono adottate all'interno di organismi nazionali comuni. Nella maggior parte dei casi, però, queste sono vincolanti solo per le IT che aderiscono al Servizio diretto nazionale. Le comunità sono ampiamente autonome per quanto riguarda tariffe, assortimenti e distribuzione e decidono nell'ambito dell'organo di comunità specifico, spesso direttamente o indirettamente influenzate dagli auspici dei Cantoni quali committenti e sovvenzionatori.

2.1.2 Panoramica dei principali organi dell'Alliance SwissPass con posizionamento dell'UFT

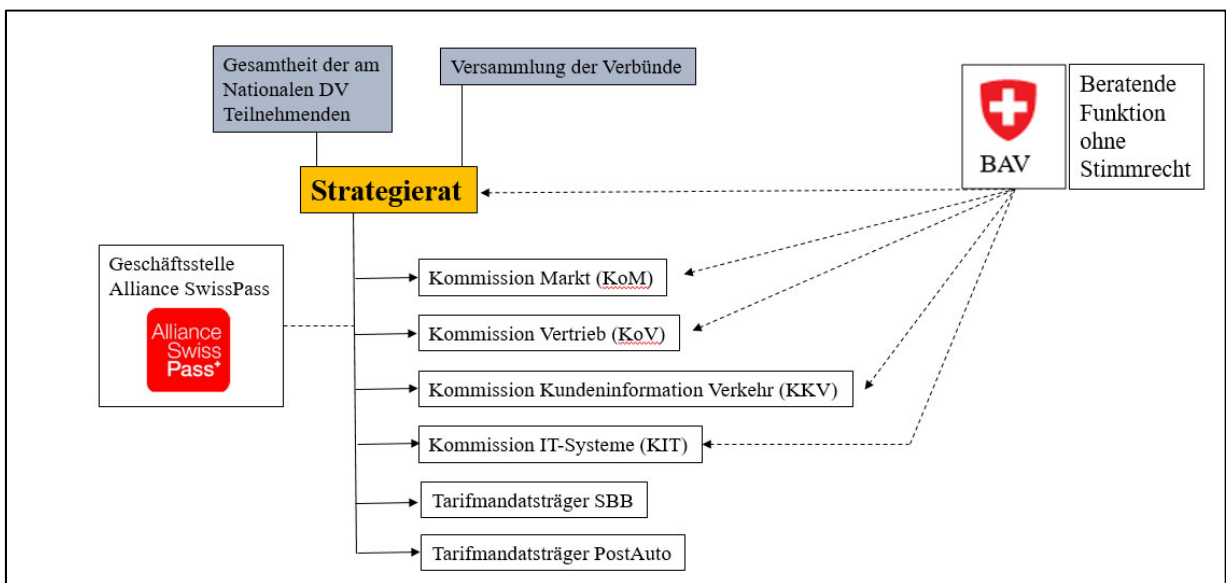


Figura 1: Organizzazione dell'Alliance SwissPass

Di seguito sono illustrati più nel dettaglio i singoli organi⁷ di cui alla figura 1.

⁷ [Organi dell'Alliance SwissPass - Alliance SwissPass](#)

Insieme dei partecipanti al SD nazionale

L'organo supremo del Servizio diretto nazionale è formato dal cosiddetto «insieme dei partecipanti al SDN». Si tratta di tutte le IT e le comunità che accettano almeno una tariffa SDN, «una componente dell'assortimento», come può essere per esempio l'abbonamento metà-prezzo. I partecipanti al SDN decidono per esempio su:

- modifiche di una convenzione⁸ e dei relativi allegati;
- modifiche sostanziali di prezzo e assortimento nel SDN;
- modifiche delle condizioni di vendita e di utilizzazione dalle notevoli ripercussioni finanziarie;
- principi relativi alla ripartizione degli introiti e dei costi;
- adattamenti e rinnovi costosi dei sistemi di distribuzione.

In caso di sondaggio generale, l'iter decisionale risponde alle regole seguenti: ogni partecipante ha diritto a un voto. Una richiesta vale come approvata quando, entro il periodo fissato di almeno venti giorni, ottiene la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto di voto. Se su una determinata questione risultano d'accordo meno dei due terzi, ma oltre la metà dei votanti, il progetto risulta comunque approvato se questi votanti riuniscono almeno il 50 per cento degli introiti e dei costi legati a tale questione.

Assemblea delle comunità

Le 18 comunità in Svizzera si sono riunite nell'«assemblea delle comunità» ai fini di un migliore coordinamento dei temi trasversali. In seno a questo organo supremo nel settore delle comunità, esse si pronunciano per esempio in merito alla composizione del Consiglio strategico, alle modifiche della Convenzione 500 o all'introduzione di standard comuni nell'Alliance SwissPass.

Unitamente all'«insieme dei partecipanti al SD nazionale» l'assemblea delle comunità forma il vertice dell'Alliance SwissPass. Tutte le decisioni a partire da una determinata portata devono essere confermate da entrambi gli organi. L'assemblea delle comunità – in combinazione con un forum – si tiene due volte all'anno in primavera e autunno. Nel periodo intermedio le decisioni possono essere prese anche tramite sondaggio per corrispondenza. Una proposta si ritiene accettata se viene accolta da almeno due terzi di tutte le comunità aventi diritto di voto o presenti.

Consiglio strategico

In quanto consiglio direttivo, il Consiglio strategico costituisce l'organo di gestione dell'ASP. Esso decide in merito a questioni e principi fondamentali e definisce i parametri di riferimento per quanto riguarda i prezzi, l'assortimento, la distribuzione, la ripartizione degli introiti e dei costi, i sistemi per l'informazione alla clientela. Inoltre è responsabile dello sviluppo strategico dei trasporti pubblici e coordina i progetti d'innovazione centrali come per esempio il progetto GITA.

Il Consiglio strategico è composto da un minimo di otto fino a un massimo di tredici direttrici e direttori o membri della direzione di imprese dei TP svizzeri. È in grado di deliberare se è presente almeno la metà dei membri, purché tra i presenti vi siano anche i membri con seggio permanente (FFS, ZVV, AutoPostale SA). Una proposta si considera accettata quando ottiene la maggioranza dei voti espressi. In casi urgenti le decisioni possono anche essere prese per corrispondenza.

Una caratteristica del Consiglio strategico consiste nel fatto che nel SDN è investito della competenza decisionale, mentre nelle comunità regionali può di regola solo formulare raccomandazioni. La Confederazione, nelle sue lettere di approvazione della Convenzione 500 (cfr. il capitolo 5.1.1), afferma che tale differenza costituisce una disparità di trattamento e chiede che venga eliminata.

L'UFT, la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP) e l'Unione dei trasporti pubblici (UTP) sono membri con funzione consultiva senza diritto di voto.

Commissione Mercato

La commissione Mercato prende decisioni operative sui temi marketing e promozione delle vendite, prezzo e definizione dell'assortimento, come anche sulla ripartizione degli introiti nel SDN. È

⁸ Ad es. la Convenzione dell'Alliance SwissPass (Organizzazione nazionale per la collaborazione dei partecipanti al Servizio diretto viaggiatori) – Designazioni abbreviate: Convenzione 500, C500.

competente, tra l'altro, per l'analisi e lo sviluppo continuo dell'assortimento di titoli di trasporto SDN e sottopone le proposte corrispondenti al Consiglio strategico. Decide inoltre in merito alle nuove ammissioni di IT nel SDN, come pure di modifiche del campo di applicazione, ad esempio il riconoscimento degli abbonamenti metà-prezzo sulle tratte dove è riconosciuto l'AG.

Commissione Distribuzione

La commissione Distribuzione prende decisioni operative inerenti a tutti i temi della distribuzione. Questi comprendono i mezzi di pagamento, il sistema di provvigioni, il clearing, l'assicurazione degli introiti, il controllo dei titoli di trasporto e la ripartizione dei costi. La commissione definisce gli standard della distribuzione (nei sistemi di vendita) per nuovi mezzi di vendita così come per i supporti dati e lo scambio di dati. Per quanto riguarda i biglietti è responsabile della sicurezza, del formato e delle procedure di mutazione.

Commissione Informazione ai clienti Traffico

La commissione Informazione ai clienti Traffico coordina ed elabora tutte le questioni relative all'informazione alla clientela nell'ambito dei TP. Con l'aiuto di gruppi di lavoro, elabora i requisiti tecnici per gli standard e le prescrizioni comuni di settore, tra l'altro secondo l'ordinanza del DATEC concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis; RS 151.342). Questi prodotti sono pubblicati nella «Prescrizione relativa agli standard dell'informazione alla clientela nei trasporti pubblici» P580 - FIScommun. L'obiettivo è di offrire ai viaggiatori, nel caso regolare o in presenza di perturbazioni, informazioni standardizzate, precise e dai contenuti coerenti.

Commissione Sistemi IT

La commissione Sistemi IT sviluppa ulteriormente i sistemi IT centrali nella vendita e distribuzione di titoli di trasporto dei TP. Stabilisce gli standard per lo scambio dei dati e assicura il funzionamento ottimale delle interfacce in modo che i titoli di trasporto possano essere gestiti a livello centrale ma venduti in modo decentralizzato. Si occupa inoltre delle soluzioni IT gestite in comune.

Segretariato dell'Alliance SwissPass

Il segretariato⁹ dell'Alliance SwissPass fornisce diversi servizi per i membri. Esso è tra l'altro il «custode della Convenzione dell'Alliance SwissPass» (Organizzazione nazionale per la collaborazione dei partecipanti al Servizio diretto viaggiatori – Designazione abbreviata C500¹⁰) ed è responsabile affinché il Consiglio strategico, le commissioni e i gruppi di lavoro operino nei pertinenti settori di attività e mantengano la visione d'insieme di tutte le attività in corso.

Altri compiti del segretariato:

a livello sovraordinato:

- organizzazione, consulenza e coordinamento di organi e commissioni;
- assicuramento del flusso di informazioni all'interno dell'Alliance SwissPass;
- presenza in ambito politico e mediatico;
- coordinamento e concertazione tra i singoli portatori d'interesse;

a livello specialistico:

- coordinamento e supporto dei gruppi di lavoro nei settori TP, SDN e comunità;
- elaborazione, aggiornamento e pubblicazione di disposizioni comuni di tariffa;
- mandatario della chiave di riparto;
- coordinamento e supporto dei mandatari¹¹;
- punto di contatto per domande sui TP;

⁹ <https://www.allianceswisspass.ch/it/Chi-siamo>

¹⁰ [Tariffe e prescrizioni - Alliance SwissPass](#)

¹¹ Con l'espressione «mandato SD» (mandato del Servizio diretto) s'intendono diversi compiti centrali assicurati dal mandatario su incarico del Servizio diretto nel suo complesso. Attualmente esistono i cinque mandati parziali «Prezzo e assortimento», «Marketing», «Servizi di distribuzione», «Conteggio» e «IT e servizi». Le FFS sono competenti per tutti questi mandati parziali. Anche AutoPostale e il segretariato ASP hanno ancora un mandato.

- altri compiti specifici nei settori di attività.

2.2 Servizio diretto nazionale (SDN)

Organizzazione del Servizio diretto nazionale

In Svizzera esistono oltre 400 IT che forniscono servizi TP. È tuttavia possibile, con un unico biglietto, utilizzare differenti mezzi di trasporto come treni, autobus, battelli e funivie ma anche acquistare questo biglietto di fatto presso un qualunque punto vendita. «Un viaggio, un biglietto» è uno dei principi del SDN (ad es. Ostermundigen – Saas Fee / viaggio con BLS, FFS e AutoPostale). Tra i prodotti più noti ci sono l'abbonamento generale e l'abbonamento metà-prezzo. Per i viaggi ferroviari di una certa lunghezza, ovvero a partire da una distanza di 4 km, viene concesso un ribasso per distanza che vale anche in maniera trasversale per i viaggi con diverse IT¹².

Il SDN non prevede alcun obbligo di prenotazione o scelta del treno vincolante (la scelta è vincolante solo per i biglietti risparmio). Con un normale titolo di trasporto singolo è possibile percorrere una volta il collegamento scelto con qualsiasi treno.

2.3 Comunità regionali

Introduzione sulle comunità

In Svizzera sono attualmente presenti 17 comunità tariffarie (ad es. Libero, Ostwind, Mobilis, Arcobaleno) e una comunità dei trasporti (ZVV), per un totale di 18 comunità. Diversamente dal SDN, nel quale i clienti acquistano un «viaggio» dalla fermata A alla fermata B per mezzo di biglietti individuali e abbonamenti di percorso, una comunità consiste in un sistema di piani di zone. Nella maggior parte delle comunità, ad eccezione dei tragitti brevi nei centri urbani il viaggiatore può spostarsi liberamente con il suo biglietto all'interno di una zona in un determinato intervallo di tempo (logica di formazione dei prezzi: spazio e tempo). È a sua discrezione se acquistare una o più zone. I titoli di trasporto disponibili sono perlopiù titoli di trasporto individuali, carte giornaliere e abbonamenti.

Ogni comunità ha una propria struttura organizzativa autonoma. L'organo più importante è solitamente la commissione della gestione, in cui siedono i rappresentanti delle IT che offrono le loro prestazioni all'interno della comunità e i Cantoni coinvolti. L'UFT è di norma rappresentato nella maggior parte delle comunità senza diritto di voto. La commissione della gestione stabilisce tra l'altro la suddivisione in zone all'interno della comunità, la gamma di prodotti e i prezzi. La collaborazione è disciplinata in un contratto quadro, un contratto di collaborazione o una convenzione di comunità, che devono essere tutti approvati dall'UFT.

¹² Non in caso di cumulo dei prezzi.

Panoramica di tutte le comunità



Figura 2: Panoramica delle comunità sulla homepage delle FFS¹³

1. Unireso + in aggiunta Léman Pass (transfrontaliero CH – F)
 2. Mobilis
 3. Onde verte
 4. Frimobil
 5. Vagabond
 6. Libero
 7. TNW
 8. A-Welle
 9. Passepartout
 10. Zugo
 11. Svitto
 12. ZVV
 13. Ostwind
 14. Arcobaleno (con linee transfrontaliere CH – I)
 15. Davos-Klosters
 16. Alta Engadina
 17. TransReno (non indicata / regione Coira)
 18. Z-Pass (non indicata)
- ZVV, A-Welle, OSTWIND, la comunità tariffaria di Svitto e la comunità tariffaria di Zugo sono riunite in una comunità tariffaria per l'area sociale ed economica di Zurigo.

¹³ <https://www.sbb.ch/it/abbonamenti-e-biglietti/possibilitadiacquisto/comunita-tariffarie.html>

2.4 Conteggio del traffico

Nei due sottocapitoli che seguono è trattata brevemente la ripartizione degli introiti nel SDN e nelle comunità regionali, accomunate dal fatto che per l'UFT le ripartizioni dei ricavi risultano complicate, soggette a errori e costose.

In futuro pertanto dovrà essere analizzato anche un nuovo panorama delle comunità. Di principio sarebbe ipotizzabile, ad esempio, una comunità di trasporti Svizzera, con ricavi che invece di essere attribuiti alle IT andrebbero, nel traffico ordinato, direttamente ai committenti. I sistemi d'incentivazione per le IT non dovrebbero quindi più essere garantiti tramite i ricavi, bensì ad esempio tramite sistemi di misurazione della qualità.

2.4.1 Ripartizione degli introiti nel SDN: due principi

In linea di massima, nella ripartizione degli introiti nel Servizio diretto nazionale si distinguono due principi:

- la ripartizione in base alle cifre di vendita degli introiti da titoli di trasporto legati alla tratta, ad esempio biglietti di percorso, abbonamenti di percorso o cambio di classe;
- la ripartizione in base alle chiavi di riparto degli introiti da titoli di trasporto forfettari, ad esempio abbonamenti generali o carte giornalieri;
- una forma particolare è rappresentata dalla ripartizione degli introiti ottenuti dagli abbonamenti metà-prezzo. Questa si basa infatti su una chiave di riparto che si basa a sua volta sulle cifre di vendita dei titoli di trasporto.

Ripartizione in base alle cifre di vendita

Per i titoli di trasporto legati alla tratta nel SDN si conoscono l'itinerario e, di norma, le IT utilizzate dai viaggiatori¹⁴. Di conseguenza, la quota di ogni titolo di trasporto SDN venduto spettante a ciascuna IT può essere calcolata automaticamente sulla base dei chilometri di tariffa o dei prezzi prestabiliti e accreditata all'IT sul suo conto corrente.

Ripartizione in base alle chiavi di riparto

Molto più difficile è la situazione di partenza per i viaggiatori con titolo di trasporto forfettario (come l'abbonamento generale o la carta giornaliera). Qui l'itinerario e l'IT utilizzata non sono conosciuti, dal momento che i mezzi pubblici possono essere utilizzati illimitatamente per un determinato periodo. Per questo l'Alliance SwissPass esegue rilevazioni dell'utilizzo presso i titolari di tali titoli di trasporto. Esse costituiscono la base per l'allestimento delle chiavi di riparto. Gli introiti dai titoli di trasporto forfettari vengono quindi attribuiti mensilmente alle IT partecipanti al titolo di trasporto sulla base delle chiavi di riparto.

Le rilevazioni dell'utilizzo sono effettuate dal segretariato dell'Alliance SwissPass, il quale verifica la plausibilità dei dati e attribuisce loro dei ricavi virtuali, vale a dire i prezzi che i clienti senza AG avrebbero pagato per l'acquisto di singoli biglietti per le corse. Dall'insieme dei ricavi virtuali si ottiene quindi la chiave di riparto.

Le 37 chiavi di riparto del SDN funzionano tutte in modo molto simile. Nel complesso vengono così ripartiti annualmente circa 2,5 miliardi di franchi.

Una forma particolare è rappresentata dalla chiave di riparto per gli abbonamenti metà-prezzo, che si basa sugli annunci di mancati introiti delle IT. A causa della vendita di biglietti a metà prezzo, le IT perdono una parte dei loro introiti. Questi dati vengono utilizzati per creare la chiave di riparto. Con gli introiti dalle vendite di metà-prezzo, le imprese di trasporto coprono circa un terzo dei loro mancati introiti.

¹⁴ Eccezione: quando più IT circolano sulla stessa linea.

2.4.2 Ripartizione degli introiti nelle comunità

Nelle comunità occorre suddividere tramite una chiave di riparto gli introiti non solo dei titoli di trasporto forfettari, ma anche dei biglietti singoli, in quanto a causa della logica delle zone è impossibile determinare con precisione gli itinerari, per lo meno nel caso dei biglietti non tracciati. Ciascuna comunità della Svizzera è direttamente responsabile della ripartizione degli introiti. Secondo l'articolo 32 lettera a dell'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV; RS 745.16), nelle comunità le imprese di trasporto possono concordare una ripartizione delle entrate commisurata alla domanda sulla base dei viaggiatori-chilometri (pkm) e – diversamente dal SDN – anche del numero di passeggeri. Con la nascita delle comunità tariffarie è stata elaborata una propria metodologia di ripartizione che viene applicata dalla maggior parte di esse. Con i parametri «passeggeri» e «pkm» nella ripartizione degli introiti le comunità considerano la tariffa base per le corse brevi e la degressione tariffale.

Se la quota di ogni titolo di trasporto SDN venduto spettante a ciascuna IT è calcolata, per ragioni inerenti al sistema, automaticamente sulla base dei chilometri di tariffa o dei prezzi prestabiliti, nelle comunità si devono predisporre per tutti i titoli di trasporto, anche per i biglietti singoli, cosiddetti contenitori parziali. Gli introiti dei titoli di trasporto venduti confluiscono nel contenitore corrispondente. In molte comunità vengono rilevati a campione il volume di viaggiatori (numero di passeggeri) e i pkm. Gli introiti assegnati ai contenitori parziali sono ripartiti tra le singole IT sulla base dei passeggeri e dei pkm.

2.4.3 Ripartizione dei costi comuni del SDN

Attualmente i costi comuni annuali dell'Alliance SwissPass ammontano a 228 milioni di franchi. Tutte le norme sulla ripartizione dei costi sono ricapitolate nella prescrizione 512 sulla «ripartizione dei costi nell'Alliance SwissPass». I costi vengono imputati secondo principi diversi. Una parte dei costi è conteggiata attraverso una chiave di riparto mista, la cosiddetta chiave di riparto standard. A tale scopo si sommano gli introiti complessivi ottenuti dalle chiavi di riparto dei titoli di trasporto forfettari e si calcola così la quota delle singole IT rispetto ai ricavi complessivi. Gli altri costi vengono fatturati possibilmente secondo il principio di causalità con chiavi di riparto speciali.

2.4.4 Costi comuni delle comunità

Attualmente non è possibile quantificare i costi delle rispettive strutture comunitarie, sviluppate parallelamente a quelle del SDN. Le strutture parallele con le comunità erano sorte perché il SDN non riusciva a soddisfare le esigenze della clientela, soprattutto sulle brevi distanze (nel trasporto locale / comfort AG nel piccolo). Va detto che le comunità partecipano anche ai costi di Alliance SwissPass.

3 I ruoli attuali della Confederazione / Il finanziamento dei TP

3.1 I diversi ruoli e influenze della Confederazione allo stato attuale

Di seguito vengono approfonditi i ruoli della Confederazione che – direttamente o indirettamente – possono essere correlati all'ambito tariffario.

I diversi ruoli della Confederazione nei TP		
Ruolo	Chi	Compiti
Vigilanza	UFT	Vigilanza Servizio diretto Osservanza delle leggi in generale Aggiudicazione di diritti di trasporto di viaggiatori su autorizzazione / in concessione (incluse le direttive in materia di tariffe)
Ordinazione del traffico regionale viaggiatori (TRV)	UFT	Ordinazione delle prestazioni del TRV (ferrovia, autobus, funivie, battelli)
Regolatore	UFT	Sorveglianza del regime di mercato / principio dei committenti Fissazione dei prezzi delle tracce
Proprietario delle FFS e di AutoPostale	DATEC, AFF	Preparazione e coordinamento delle attività politiche di proprietario, con particolare riguardo per la definizione e il rispetto degli obiettivi strategici
Comproprietario di singole IT	DATEC	Partecipazione alla conduzione strategica delle IT
Sorveglianza delle tariffe e dei prezzi	Sorveglianza dei prezzi	Diritto di raccomandazione per i prezzi amministrati a livello statale (prezzo di traccia) e diritto di disporre in materia di tariffe e di prezzi delle imprese che dominano il mercato
Autorità garante della concorrenza	Commissione della concorrenza (COMCO)	Promozione della concorrenza e prevenzione delle restrizioni alla concorrenza
Autorità di vigilanza per la protezione dei dati	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT)	Consulenza e sorveglianza di persone fisiche e organi federali per quanto riguarda il rispetto delle disposizioni di legge in materia di protezione dei dati

Figura 3: Ruoli della Confederazione

Vigilanza dell'UFT

Le basi legali prevedono che l'UFT assolva una funzione di sorveglianza e di controllo. Nell'ambito di tale funzione, l'UFT può svolgere tra l'altro i seguenti compiti:

- controllare che le prescrizioni e le tariffe non siano svantaggiose per il pubblico e che sia soddisfatto il principio della parità di trattamento;
- prevedere requisiti per l'integrazione delle tariffe e l'organizzazione delle IT (SDN);
- in alcune questioni l'UFT è «tribunale arbitrale in ultimo grado», ad esempio in caso di disaccordo riguardo all'inserimento di nuove IT nel SDN, di controversie sulle tariffe all'interno dell'ASP ecc.;
- nella procedura di concessione, l'UFT si occupa in maniera approfondita degli obblighi relativi alle tariffe, del principio della parità di trattamento e dell'integrazione delle tariffe.

È inoltre compito dell'UFT approvare i regolamenti di settore e le convenzioni delle comunità tariffarie. Il mandato per tali compiti viene sancito dall'articolo 17 capoverso 3 LTV: «Le convenzioni sul trasporto diretto e sulla responsabilità possono tener conto degli interessi particolari di singole imprese soltanto per quanto non pregiudichino gli interessi generali del trasporto pubblico. Tali convenzioni devono essere sottoposte per approvazione all'UFT».

Ordinazione del traffico regionale viaggiatori (TRV)

La maggioranza delle linee del TRV non riesce a coprire i costi. Affinché queste linee possano comunemente essere offerte dalle IT, Confederazione e Cantoni sovvenzionano attualmente circa 1400 linee del TRV di 114 IT con una cifra che si aggira attorno a 2,0 miliardi di franchi all'anno.

L'indennizzo del TRV è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni (committenti). La Confederazione partecipa ai costi complessivi non coperti a livello nazionale nella misura del 50 per cento circa. La procedura di ordinazione è condotta di volta in volta per un periodo d'orario (corrispondente a due anni d'orario). Nell'ottica di una gestione parsimoniosa dei fondi pubblici, i committenti si aspettano che i costi non coperti da essi indennizzati siano il più bassi possibile. Da un lato, le IT devono ottimizzare continuamente i costi e, dall'altro, devono anche realizzare ricavi possibilmente elevati. I committenti, con le loro aspettative sui ricavi, esercitano quindi un'influenza indiretta sulle tariffe.

Oltre ai compiti congiunti sopra descritti, Confederazione, Cantoni e Comuni possono ordinare autonomamente ulteriori offerte o il miglioramento di quelle esistenti o agevolazioni tariffali secondo l'articolo 28 capoverso 4 LTV. Ne assumono i costi non coperti, pianificati in quanto tali.

L'UFT può emanare delle direttive non solo nella sua qualità di autorità di vigilanza ma implicitamente anche come committente. Nelle direttive per la procedura di ordinazione relative al periodo d'orario 2020/2021, comunicate con lettera del 12 dicembre 2018 alle imprese di trasporto beneficiarie di indennità e ai Cantoni, ha precisato che la riduzione del prezzo di traccia deve essere imputata ai costi e che il calo di questi ultimi implica una diminuzione del volume di indennità erogate dai committenti. Nel contempo vi si afferma che le imprese sono libere di procedere a una riduzione del prezzo finanziata autonomamente, dal momento che l'UFT non è competente in materia tariffaria. È stata così creata una competenza tariffaria di fatto, forte della posizione negoziale del committente.

Proprietario

In quanto azionista unico delle FFS e della Posta così come di AutoPostale (rappresentanti del proprietario SG DATEC e Amministrazione delle finanze), la Confederazione partecipa all'orientamento strategico e può esercitare un'influenza corrispondente:

- possono essere formulati obiettivi relativi all'autonomia finanziaria e alla situazione degli utili per le FFS e la Posta. Gli obiettivi comprendono la possibilità di una fissazione dei prezzi orientata alla domanda in modo da ottimizzare i ricavi e l'utilizzazione del materiale rotabile e dell'infrastruttura;
- possono essere definite condizioni quadro per il raggiungimento di tali obiettivi;
- la Confederazione nomina i consigli di amministrazione delle FFS e della Posta.

La Confederazione è inoltre comproprietaria di altre IT. Fino al 2022, in presenza di importanti quote di partecipazione veniva delegata una persona di fiducia della Confederazione nel consiglio di amministrazione della rispettiva IT. A causa di problemi legati alla responsabilità personale si rinuncia tuttavia a tale pratica.

Sorveglianza dei prezzi

L'influenza del sorvegliante dei prezzi è sancita dall'articolo 12 della legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi. Il sorvegliante dei prezzi può intervenire se un'impresa che ha una posizione dominante o di monopolio sul mercato applica abusivamente prezzi elevati. Vi può essere abuso di prezzo unicamente nel caso in cui il livello dei prezzi non sia conseguenza di un'efficace concorrenza. Inoltre, un'efficace concorrenza presuppone che gli acquirenti abbiano la possibilità,

senza sforzo considerevole, di scegliere fra offerte comparabili. I TP soddisfano entrambi i criteri relativi alla competenza del sorvegliante dei prezzi.

Nell'accertare gli abusi il sorvegliante dei prezzi è sottoposto a diverse limitazioni, dovute non solo ma anche alla complessità e mancanza di trasparenza dei sistemi di tariffazione e ripartizione dei ricavi. Per via dell'autonomia finanziaria del traffico a lunga distanza, si concentra su questo comparto di trasporto; tra le misure che si sono rivelate attuabili vi è in particolare quella di disporre biglietti risparmio.

Di massima può intervenire anche nei confronti di una linea del traffico regionale il cui grado di copertura dei costi superi il 100 %. Tuttavia, spesso l'attribuzione dei ricavi per linea appare impraticabile.

Secondo il sorvegliante dei prezzi va prevista una base legale più incisiva volta quanto meno a stabilire principi di tariffazione che consentano un controllo strategico.

Commissione della concorrenza (COMCO)

La distribuzione delle offerte dei TP non rientra esclusivamente nella privata sul trasporto di viaggiatori. Tranne che per la distribuzione di titoli di trasporto propri per servizi di trasporto di viaggiatori in concessione, è infatti applicabile la legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli (LCart; RS 251). Restano tuttora irrisolte diverse questioni di delimitazione, specie per quanto riguarda le soluzioni di mobilità multimodale.

Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT)

L'IFPDT è competente per due ambiti, che sono la legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) e la legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (LTras; RS 152.3).

Nei TP l'ambito della protezione dei dati riveste particolare importanza, tra l'altro nella gestione dei dati dei clienti.

Conclusione sui ruoli e sull'influenza della Confederazione

I tre dipartimenti competenti della Confederazione (DATEC, DFF e DEFR) influiscono sulla tariffazione nel traffico viaggiatori svizzero assumendo vari ruoli e perseguendo obiettivi diversi. Mentre ad esempio committenti e proprietario sono favorevoli ad aumenti dei prezzi, in quanto considerano i TP dal punto di vista dell'onere finanziario per la pubblica amministrazione (aumento del grado di copertura dei costi), nei limiti delle sue possibilità il sorvegliante dei prezzi tutela i viaggiatori dagli aumenti dei prezzi che non sono giudicati consoni secondo la legge federale sulla sorveglianza dei prezzi.

Nella maggior parte dei ruoli, la Confederazione esercita un'influenza limitata sul panorama tariffario. Inoltre non esiste un sistema di obiettivi uniforme a livello federale per la politica tariffaria.

3.2 Finanziamento dei trasporti pubblici

Il traffico viaggiatori nei TP comprende il traffico a lunga distanza, regionale e locale, nonché le offerte senza funzione di collegamento (anche dette offerte turistiche). Il finanziamento cambia a seconda della categoria.

Il traffico a lunga distanza deve essere, secondo la definizione corrente, finanziariamente autonomo e può conseguire utili. Alcune imprese del trasporto pubblico regionale e locale beneficiarie di indennità ricevono molti sussidi e hanno possibilità di guadagno limitate (art. 36 LTV). Alla luce di ciò, le FFS per il traffico a lunga distanza e le imprese IT beneficiarie di indennità hanno incentivi diversi nella definizione delle tariffe. A questo proposito va considerato che in Svizzera per le corse del traffico regionale e a lunga distanza esiste solo una tariffa comune (sistema aperto).

3.2.1 Finanziamento dei trasporti a lunga distanza e delle offerte turistiche (offerte senza funzione di collegamento)

Le linee dei trasporti a lunga distanza collegano gli agglomerati e i centri principali della Svizzera e assicurano il collegamento della Svizzera ai principali assi di traffico europei. I principi e i criteri alla base dei trasporti a lunga distanza sono fissati in una guida dell'UFT¹⁵.

Le linee senza funzione di collegamento spesso non circolano tutto l'anno o tutti i giorni; è questo il caso in particolare delle ferrovie di montagna o delle linee di navigazione. Tali linee sono escluse dalle indennità della Confederazione secondo l'articolo 28 capoverso 2 LTV, ma in alcuni casi ricevono un sostegno finanziario dai Cantoni e/o dai Comuni.

Sia la rete dei trasporti a lunga distanza sia le offerte turistiche devono essere gestite nel loro complesso in modo finanziariamente autonomo, vale a dire senza indennità.

3.2.2 Finanziamento del traffico viaggiatori regionale

Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV; RS 745.16), il TRV consiste nel traffico viaggiatori all'interno di una regione, compreso il collegamento di base tra località, nonché nel traffico viaggiatori con le regioni vicine, anche estere. Le linee del TRV devono avere una funzione di collegamento, circostanza che si verifica quando ad almeno un'estremità della linea si trova un punto di raccordo con il resto della rete dei TP e all'altra estremità o tra le estremità della linea si trova una località. Inoltre, la località collegata deve contare in ogni momento dell'anno almeno 100 abitanti.

La maggioranza delle linee del TRV non riesce a coprire i costi. Affinché le IT possano comunque offrire queste linee, la Confederazione e i Cantoni indennizzano le IT, rispettivamente al 50 per cento, per i costi non coperti, pianificati in quanto tali, dell'offerta da essi ordinata congiuntamente nell'ambito del TRV (art. 28 cpv. 1 LTV).

La Confederazione, partecipando all'ordinazione delle linee nel TRV, nell'ambito della procedura di ordinazione ha una certa possibilità di influire sulle tariffe, in quanto può emanare direttive anche in quest'ambito. Per le linee TRV sussiste tra l'altro anche l'obbligo di offrire e di riconoscere un trasporto diretto e le tariffe ad esso collegate (art. 6 cpv. 1 lett. g OITRV).

3.2.3 Finanziamento del traffico locale

Secondo l'articolo 3 OITRV il traffico locale comprende le linee che servono al collegamento capillare di località. Una linea serve al collegamento capillare se prevede brevi distanze tra le fermate e se le fermate non distano di regola più di 1,5 km dal punto di raccordo più vicino con il resto della rete dei TP. Le offerte del traffico locale sono escluse dalle indennità della Confederazione secondo l'articolo 28 capoverso 2 LTV. Tali linee sono ordinate e finanziate dai Comuni e/o dai Comuni.

3.3 Introiti nei trasporti pubblici

Il livello dei prezzi delle tariffe è una delle tre possibilità per influire sull'efficienza delle indennità nei TP. Un'indennità è tanto più efficiente quanto più basso è l'importo che deve essere corrisposto dai committenti per chilometro d'offerta o pkm. L'offerta (portata, efficienza) definisce i costi complessivi, la somma di tutti gli introiti tariffari rappresenta la quota che devono pagare i clienti, mentre la differenza è a carico dei committenti sotto forma di sussidi.

Il grado di copertura dei costi può variare da regione a regione. Il motivo risiede principalmente nelle differenze regionali per quanto riguarda la domanda, che ha un influsso considerevole sui ricavi. Inoltre, in alcuni casi i livelli di prezzo variano notevolmente sia nel SDN sia nelle comunità all'interno delle regioni.

In base all'attuale sistema tariffario duale, rispetto al livello di prezzo nazionale, che è stabilito dal

¹⁵ Guida: [Principi e criteri per il traffico a lunga distanza dell'agosto 2017](#)

SDN, quelli nelle comunità possono essere più elevati o più bassi. In alcune regioni appartenenti a una comunità esistono oggi scostamenti di prezzo notevoli rispetto al livello del SDN, che sono spesso di origine politica. Affinché le regioni appartenenti a una comunità con bassi livelli di prezzo non siano cofinanziate in misura eccessiva dalla Confederazione, l'UFT prevede un graduale allineamento di entrambi i livelli di prezzo a uno scostamento massimo del 20 per cento. Il sorvegliante dei prezzi, a sua volta, considera il livello di prezzi del SDN alla stregua del limite che, per motivi di parità di trattamento della clientela, deve essere rispettato anche dalle comunità.

Le misure tariffarie nel SDN si applicano a tutti i comparti e quindi anche al TRV avente diritto a indennità e al traffico a lunga distanza. Una singola IT può pertanto influire sui propri introiti solo in misura limitata. Le decisioni di adeguamento tariffario devono quindi essere adottate in seno agli organi preposti. Una misura tariffaria mirata solo per un comparto specifico non è possibile con l'attuale sistema. Questa inerzia negli adeguamenti tariffari genera un'elevata pressione sui committenti affinché incrementino i sussidi in caso di potenziamento dell'offerta o aumento dei costi. Inoltre, una riduzione mirata dei prezzi del traffico a lunga distanza a un livello adeguato restringerebbe le opzioni d'intervento del sorvegliante dei prezzi poiché implicherebbe l'automatica diminuzione delle tariffe del traffico regionale.

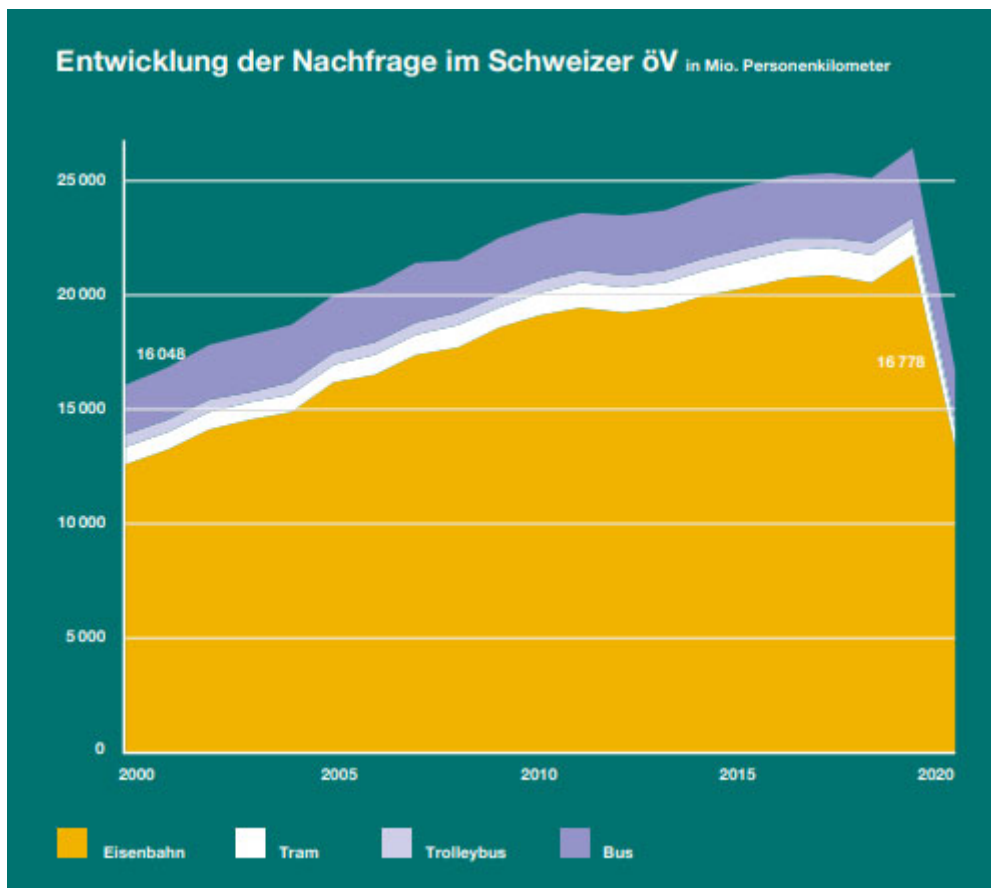


Figura 4: Evoluzione della domanda nei TP svizzeri in milioni di viaggiatori-km (Fonte: opuscolo dell'UTP)

Umsatzentwicklung der wichtigsten Produkte im öffentlichen Verkehr

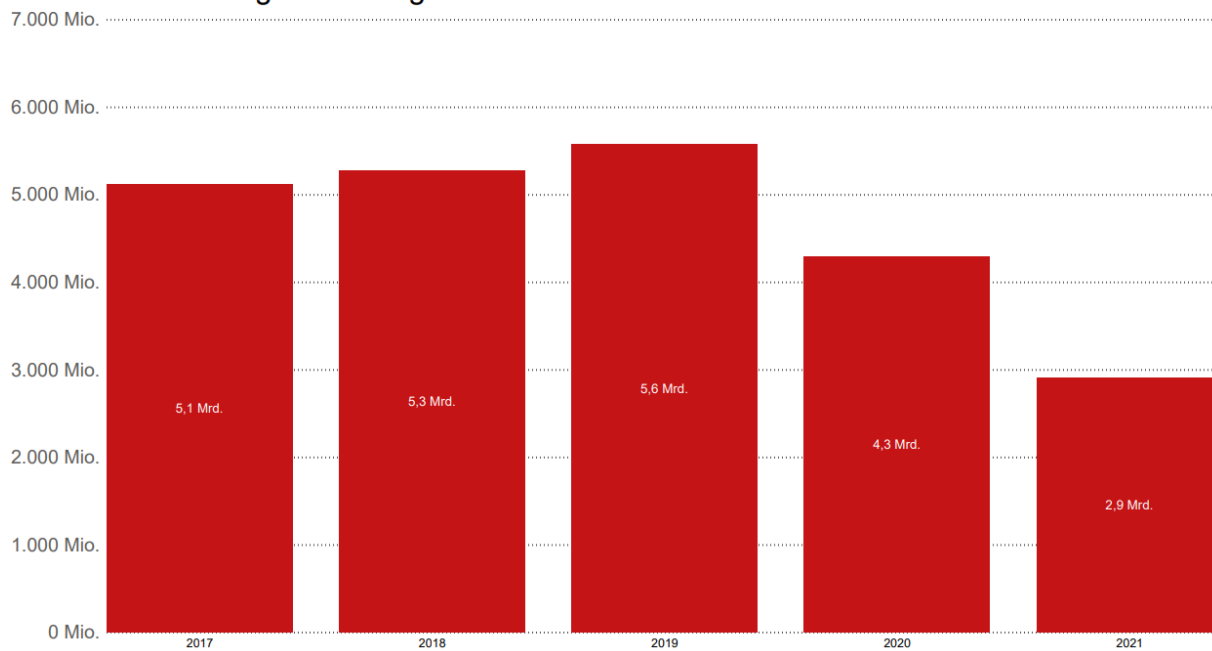


Figura 5: Andamento del fatturato dei principali prodotti (cfr. anche grafico sottostante) nei TP (Fonte: segretariato ASP – stato agosto 2021)

Negli ultimi anni le vendite sono continuamente aumentate; solo in seguito alla pandemia di Covid-19 hanno subito una brusca battuta d'arresto.

Prima della pandemia in Svizzera una persona su due possedeva un abbonamento dei TP. Nel 2019 sono stati venduti quasi tre milioni di abbonamenti metà-prezzo, mezzo milione di abbonamenti generali e oltre un milione di abbonamenti di comunità.

Umsätze der wichtigsten Fahrausweise im öffentlichen Verkehr

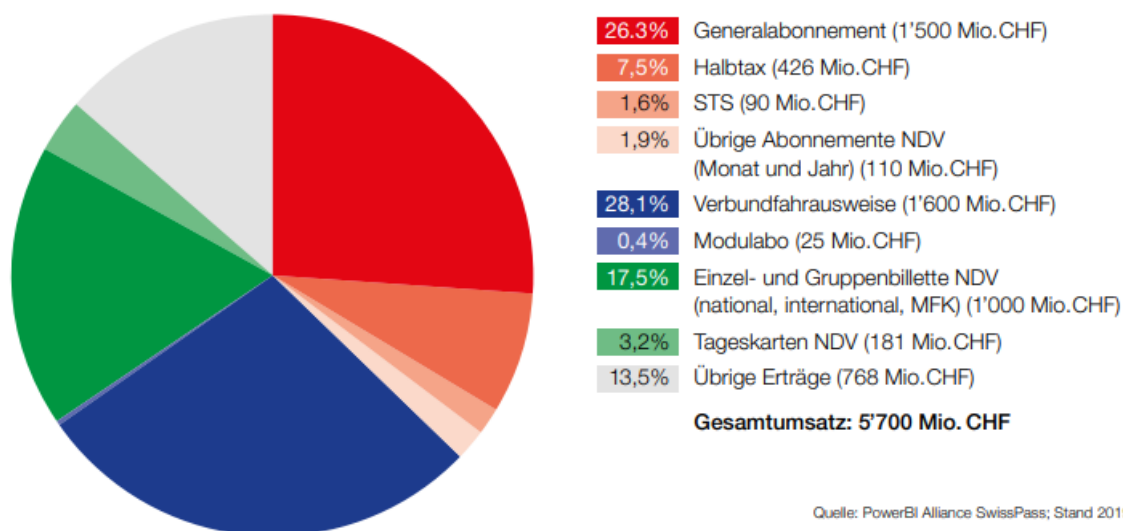


Figura 6: Manuale Alliance SwissPass – fatturati relativi ai titoli di trasporto nei TP (stato 2019)

Secondo il settore, negli ultimi 20 anni i prezzi dei biglietti singoli hanno registrato un'evoluzione parallela al rincaro. Mentre il metà-prezzo è diventato solo moderatamente più costoso, l'AG ha subito un rincaro superiore alla media soprattutto nel primo decennio degli anni 2000.

4 Sfide

4.1 Universi tariffari nazionale e regionale

4.1.1 Problemi dal punto di vista dei clienti

In Svizzera esistono due universi tariffari sovrapposti con 19 sistemi «autonomi» (1 SD nazionale e 18 comunità regionali). Dal punto di vista tariffario, l'accesso al sistema dei TP è dunque piuttosto impegnativo per i clienti. Oggi, chi usa i TP solo occasionalmente è confrontato a elevati costi di transazione. Prima di viaggiare deve scegliere il biglietto giusto, la tariffa giusta e il giusto canale di distribuzione. Ciò può causare insoddisfazione nei clienti, che si ritrovano a pagare un prezzo differente per la stessa prestazione.

Esempio: acquisto frazionato di biglietti

Chi viaggia da A a B acquista in genere un biglietto diretto (nel SDN). Se si è in possesso di conoscenze tariffarie approfondite, è però possibile acquistare biglietti per tratte parziali, ossia «frazionati» (nell'esempio seguente, due biglietti anziché uno).

Esempio per la corsa da Berna a Jaun, Dorf via Friburgo: 1 biglietto singolo senza riduzione, corsa semplice, il 19 luglio 2021:

1. Biglietto unico del SDN
 - Berna – Jaun, Dorf CHF 47.20

2. Biglietto acquistato in modo frazionato (2 biglietti)
 - Berna – Friburgo CHF 14.20
 - Friburgo – Jaun, Dorf CHF 16.80 (biglietto di comunità frimobil – tutte le zone)
 - Totale CHF 31.00

3. Differenza di prezzo tra il biglietto del SDN e l'acquisto frazionato
 - Risparmio con acquisto frazionato: **CHF 16.20 (CHF 47.20 meno CHF 31.00)**

4.1.2 Diversi interessi, aspettative e direttive dei committenti

Una sfida in ambito tariffario consiste nella contrapposizione dei diversi interessi, aspettative e direttive della clientela, della Confederazione, dei Cantoni e delle IT.

Il tema delle tariffe coinvolge diversi gruppi d'interesse (ad es. Cantoni, IT, il TLD delle FFS, comunità, UFT), dalle implicazioni a volte totalmente diverse. Difficilmente un attore è disposto a cedere una parte di quello che ha ottenuto.

I **Cantoni** vogliono assumere un ruolo attivo in quanto principali committenti nel TRV. Pagando (insieme ai Comuni) una parte dei costi non coperti nelle comunità regionali, essi vantano il diritto di poter co-decidere in merito alla logica di formazione dei prezzi, alla gamma di prodotti e al livello di prezzo. I Cantoni sono oggi coinvolti in misura diversa nelle comunità per quanto riguarda la strategia, la politica tariffaria, i principi di distribuzione degli introiti e il budget.

La **Confederazione**, che sostiene gran parte dell'onere finanziario dell'infrastruttura ferroviaria e presta un importante contributo finanziario ai costi TP non coperti nel TRV, assume oggi un ruolo secondario nella fissazione delle tariffe. A causa dei diversi interessi e delle ridotte possibilità di influsso diretto, nell'attuale assetto non è più possibile agire sulla configurazione del sistema di tariffazione. Le modifiche legislative e la riforma attuate nel settore ferroviario hanno notevolmente ristretto le possibilità d'intervento dell'UFT in ambito tariffario.

La sovranità tariffaria compete alle **IT**, che hanno però trasferito le competenze a un'autorità superiore (l'Alliance SwissPass) o alle comunità tariffarie e dei trasporti.

Con le sue direttive strategiche a carattere politico-regionale, la comunità di trasporti **ZVV** rende difficile la realizzazione di un sistema tariffario unitario e semplice.

Il **traffico a lunga distanza** deve essere, secondo la definizione corrente, finanziariamente autonomo e può conseguire utili. Alla luce di ciò, le FFS per il traffico a lunga distanza hanno incentivi diversi nella definizione delle tariffe rispetto alle imprese dei TP beneficiarie di indennità.

Se non si adotta alcuna misura, l'attuale struttura complicata con il panorama delle comunità, il SDN e i ruoli speciali della ZVV e del TLD con tutti i problemi di interfaccia per i viaggiatori resterà tale anche in futuro. A causa dei conflitti d'interessi all'interno del settore dei TP ciò impedirebbe ulteriori interventi verso un sistema di prezzi e di gamma semplice ed economico. Prima di procedere, pertanto, è opportuno chiarire i ruoli, le aspettative e le possibilità degli attori coinvolti.

4.1.3 Sovrapposizione di organi a causa dell'esistenza di due universi tariffari

L'esistenza di due universi tariffari comporta una parziale sovrapposizione di organi per il SDN e le comunità regionali:

- il segretariato dell'Alliance SwissPass e i singoli segretariati delle comunità regionali;
- l'insieme dei partecipanti al SDN e l'assemblea delle comunità;
- una struttura organizzativa autonoma per ciascuna delle 18 comunità (ad es. commissione della gestione);
- le commissioni nazionali e regionali nonché specifiche di comunità;
- i gruppi di lavoro nazionali e regionali nonché specifici di comunità; e
- diversi uffici di revisione.

Le FFS dispongono inoltre di diversi mandati nel SDN. In sintesi si può affermare che l'organizzazione dei TP in Svizzera è complessa e presenta numerose interfacce.

I due universi tariffari impegnano molte risorse di personale e finanziarie. In proporzione alle dimensioni del Paese Svizzera, l'organizzazione risulta eterogenea e comporta costi corrispondenti.

4.1.4 Trasporto internazionale

In diverse regioni svizzere¹⁶ vi sono significativi flussi di traffico (pendolare) che vanno oltre i confini nazionali. Chi viaggia con i treni della rete celere regionale, in tram o in bus spesso nel traffico transfrontaliero di prossimità incontra difficoltà legate alle tariffe e alla distribuzione. Per ottenere effetti di trasferimento anche in questo settore, in futuro ci si dovrà concentrare non solo su obiettivi e misure d'offerta, ma anche sulle grandi sfide (transfrontaliere) esistenti quanto a tariffe e distribuzione.

4.2 Strutture di pianificazione e di conteggio

Il panorama tariffario determina onerose strutture di pianificazione e di conteggio. Le IT devono presentare offerte ai committenti. I costi non coperti dipendono sostanzialmente dagli introiti. Buona parte degli introiti è calcolata dai diversi organi e comunicata alle IT. Poiché gli introiti sono incassati attraverso un ampio assortimento su diversi supporti e secondo logiche differenti di formazione dei prezzi, il calcolo delle quote di introiti è piuttosto impegnativo.

La grande maggioranza delle IT non ha oggi alcuna influenza diretta sulla configurazione del sistema di tariffazione né è in grado di sfruttare la propria sovranità tariffaria per ottimizzare gli introiti. I loro ricavi provengono principalmente dai titoli di trasporto forfettari o dagli introiti delle comunità. Il rischio principale per la stima degli introiti è spesso rappresentato dalla modifica di una chiave di riparto, che può avere conseguenze importanti e impreviste sugli introiti. I gestori del traffico a lunga distanza (FFS, BLS, SOB) hanno un elevato interesse alla configurazione delle tariffe, in quanto con il traffico a lunga percorrenza gestiscono un settore di attività finanziariamente autonomo.

¹⁶ Ginevra, Basilea, Ticino, Sciaffusa, Costanza, Voralberg

La sovranità tariffaria per il SDN è oggi esercitata dall'Alliance SwissPass. Tra le decisioni più importanti vi sono le misure tariffarie generali (come ad es. gli aumenti di prezzo dei titoli di trasporto forfettari).

Le comunità hanno un interesse diretto alla configurazione delle tariffe, dell'assortimento e del livello di prezzo. Il livello tariffario delle comunità è in parte inferiore al livello di prezzi del SDN e in parte superiore. Alcune comunità tariffarie cercano di sfruttare il margine d'azione per la fissazione dei prezzi, mentre altre puntano su tariffe basse. In alcuni Cantoni è stato deciso, tramite votazione popolare, un abbassamento delle tariffe.

Dal punto di vista finanziario i committenti hanno un elevato interesse alla configurazione delle tariffe e in particolare al livello di prezzo. Nel traffico regionale e locale, si fanno carico delle conseguenze finanziarie delle decisioni tariffarie attraverso l'indennizzo dei costi non coperti. I Cantoni cercano in parte di influenzare la tariffazione e il livello di prezzo attraverso le comunità tariffarie. La questione riguarda non solo il livello di prezzo, ma anche la struttura tariffaria. La tariffa deve essere adeguata all'offerta di trasporto. Il traffico locale e a breve distanza e quello a lunga distanza e turistico necessitano di tariffe differenti in quanto si tratta di prodotti distinti per esigenze diverse dei clienti in mercati eterogenei e con vari modelli di finanziamento.

Le strutture tariffarie sono anche una componente della politica dei trasporti cantonali. Lo scopo è duplice: da un lato ottimizzare i ricavi o aumentare l'utilizzo dei TP e dall'altro però anche agevolare l'accesso ai TP negli agglomerati e tra di essi. Il settore dei TP sta attualmente lavorando per centralizzare i conteggi in NOVA, il che dovrebbe portare a una standardizzazione e a incrementi di efficienza.

4.3 Squilibri nell'organizzazione in ambito tariffario

Negli ultimi anni l'organizzazione in ambito tariffario è stata gradualmente adattata. Con l'Alliance SwissPass sono state ridefinite le responsabilità nel SDN e rafforzate le competenze. Con l'assemblea delle comunità è stata creata una struttura sovraordinata anche per le comunità. Insieme, sono state create strutture e meccanismi decisionali per portare avanti collettivamente gli sviluppi in ambito tariffario.

Continuano tuttavia a sussistere squilibri per quanto riguarda il carattere vincolante delle decisioni. Ciò fa sì che per imporre le decisioni sia sempre necessario un ampio consenso. Con questi presupposti, i miglioramenti possono essere attuati solo lentamente. Il rapido cambiamento che negli ultimi anni sta interessando le condizioni quadro nel mondo del lavoro (ad es. tendenza al telelavoro o promozione di riunioni digitali) ha mostrato che questa «inerzia» comporta rischi. Se il settore dei TP non reagisce in tempi utili alle esigenze del mercato, perderà clienti. A livello di organizzazione bisogna compiere ulteriori passi verso una responsabilità coordinata per una tariffazione tempestiva e lungimirante.

4.4 Lacune legislative

4.4.1 Mancanza di basi legali per l'imposizione delle direttive federali in ambito tariffario

Le disposizioni vigenti della LTV prevedono all'articolo 15 un'ampia autonomia delle imprese nella regolamentazione delle loro tariffe sotto tutti gli aspetti (condizioni d'uso, logica di formazione dei prezzi, gamma di prodotti e livello di prezzo, cfr. la cifra 1.2 precedente). Questa libertà delle imprese è limitata dalle direttive in materia di parità di trattamento secondo l'articolo 15 capoversi 3 e 5. Sussiste inoltre l'obbligo di offrire un trasporto diretto (art. 16 LTV). Sulla base dell'articolo 52 LTV o dell'articolo 17 capoverso 3 LTV, l'UFT ha dunque la facoltà di intervenire in caso di violazione dell'articolo 15 o 16 LTV (o di un'altra disposizione della LTV). L'UFT non può emanare direttive (più estese) riguardo ai diversi aspetti della tariffazione e non ha dunque alcuna possibilità di intervento nella configurazione delle tariffe.

4.4.2 Mancanza di basi legali nazionali per le comunità dei trasporti e tariffarie

Le comunità dei trasporti e tariffarie sono sorte dalla delega dei diritti delle IT. Mancano tuttavia disposizioni di legge a livello nazionale che stabiliscano le competenze di tali comunità. Per singole comunità tariffarie così come per la Comunità dei trasporti di Zurigo esistono una legge cantonale e anche ordinanze che disciplinano i compiti, le procedure come pure il cofinanziamento dei Comuni.

5 Misure della Confederazione, dei Cantoni e del settore

5.1 Misure della Confederazione

5.1.1 Approvazione a tempo determinato della C500

Secondo l'articolo 17 capoverso 3 LTV, la Confederazione deve approvare la convenzione del SD. Il settore dei TP ha quindi trasmesso all'UFT, con lettera del 16 aprile 2018, una proposta per l'approvazione della C500, versione 1 (edizione del 16 novembre 2017).

Sulla base delle condizioni quadro e delle problematiche illustrate nei capitoli 1 e 2, l'UFT ha approvato la C500 a tempo determinato con lettera del 19 giugno 2018. Per un'approvazione definitiva sono stati formulati i seguenti requisiti:

- una codecisione del Consiglio strategico nelle singole comunità è obbligatoria entro i limiti dei poteri di codecisione dello stesso nel SDN. Viene così raggiunta la parità di trattamento tra le comunità e il SDN;
- occorre approvare una base nazionale di facile comprensione e a misura della clientela per il calcolo dei prezzi (prescrizione per la formazione dei prezzi / sistema di tariffazione integrato), che sia aperta nei confronti delle future possibilità offerte dalla digitalizzazione. Per rispettare l'indipendenza delle comunità e tenere conto della diversa qualità dell'offerta nelle varie regioni, la fissazione del livello di prezzo nei perimetri delle rispettive comunità rimane di competenza delle comunità stesse;
- deve esistere un assortimento snello di titoli di trasporto su scala nazionale (principio). L'assortimento (SDN e comunità regionali) deve essere ridotto e uniformato. Può essere integrato a livello di comunità per tenere conto delle esigenze regionali. I criteri relativi ai casi eccezionali non devono essere in contrasto con le disposizioni nazionali. Il Consiglio strategico decide in via definitiva in merito all'integrazione dell'assortimento nazionale di titoli di trasporto a livello di comunità;
- in generale il sistema di tariffazione e di distribuzione deve essere impostato in modo tale da ridurre i costi d'esercizio rispetto a oggi.

5.1.2 Organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (OIF) – rifiuto di una gestione di sistema

Con il messaggio sull'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria (OIF)¹⁷ nel 2016, la Confederazione intendeva creare i presupposti per trasferire la responsabilità delle tariffe nei TP a un'organizzazione nazionale e disciplinare per legge l'incarico e il controlling delle gestioni di sistema. La gestione di sistema doveva offrire la possibilità di un coordinamento migliore e globale dei compiti di sistema. Sostanzialmente, le novità puntavano a un chiarimento dei diritti e degli obblighi delle parti coinvolte. Era previsto che questa organizzazione fosse composta da rappresentanti del SDN e delle comunità.

Il Parlamento ha rigettato l'introduzione di una gestione di sistema nel comparto dei trasporti per l'ambito tariffario, in quanto risultava poco chiaro in particolare il coinvolgimento dei Cantoni.

5.2 Interesse dei Cantoni

5.2.1 Rafforzamento del ruolo dei Cantoni

I Cantoni sono favorevoli all'ulteriore sviluppo del sistema. Essi auspicano di ampliare le loro possibilità di configurazione in tale contesto, che deriverebbero dalla loro responsabilità per il traffico regionale e locale. In tal modo intendono influire sulla sovranità tariffaria con un margine d'azione possibilmente ampio per quanto riguarda la configurazione del livello di prezzo, della gamma di prodotti e della formazione dei prezzi.

¹⁷ FF 2016 7711

5.2.2 Coinvolgimento di Confederazione e Cantoni nel progetto GITA

Per rafforzare il coinvolgimento dei Cantoni nell'ulteriore sviluppo del sistema di tariffazione, nel 2021 è stato istituito il gruppo di accompagnamento GITA «Committenti» presieduto dall'UFT. Mediante diritti di partecipazione definiti si garantisce che la Confederazione e i Cantoni possano esercitare un influsso sulle decisioni nel progetto GITA (cfr. il seguente capitolo 5.3.1). Si assicura in particolare che gli effetti finanziari di una modifica del sistema di tariffazione possano essere mostrati in modo trasparente ai committenti Confederazione e Cantoni (e Comuni) e che questi debbano esprimere il loro consenso al riguardo. Inoltre, si garantisce il mantenimento o l'ampliamento del margine d'azione dei Cantoni per quanto riguarda la configurazione.

5.3 Ulteriore sviluppo del sistema di tariffazione

5.3.1 Progetto GITA

Il settore dei TP si è posto l'obiettivo di ridefinire la collaborazione tra il SDN e le comunità regionali nell'ambito del progetto «Governance 2020». Tra gli obiettivi individuati vi erano la semplificazione e standardizzazione dei TP dal punto di vista dei clienti, nonché una maggiore efficienza grazie a strutture e processi più semplici. In una seconda fase durata fino alla fine del 2019, le strutture del SDN e delle comunità sono state accorpate in una nuova organizzazione.

Nella primavera del 2020 il settore dei TP ha approvato la strategia 2025 dell'Alliance SwissPass, nella quale sono confluiti anche i requisiti dell'UFT indicati nelle lettere di approvazione a tempo determinato della C500.

Il settore dei TP ha elaborato le seguenti linee guida e indirizzi strategici sul tema «Prezzo / Assortimento».

Prezzo / Assortimento	
Linee guida	
1	Assicuriamo la quota del finanziamento dei TP da parte degli utenti per mezzo di un sistema dei prezzi e dell'assortimento integrato e continuo che la clientela percepisce come semplice, trasparente ed equo.
2	Nell'ambito dell'organizzazione del sistema dei prezzi e dell'assortimento teniamo conto delle diverse offerte e condizioni di finanziamento del traffico a lunga percorrenza, del traffico regionale avente diritto a indennizzo, del traffico locale nonché del traffico regionale non avente diritto a indennizzo senza funzione di collegamento.
Indirizzi strategici	
1	L'ulteriore sviluppo del sistema dei prezzi e dell'assortimento tiene conto delle esigenze dei clienti, consente la semplificazione dell'accesso e la comprensibilità per gli utenti dei TP ed è sovraordinato alla ripartizione degli introiti.
2	Il sistema dei prezzi e dell'assortimento nonché la commercializzazione dell'intera catena di mobilità favoriscono l'acquisizione di nuovi clienti e il miglioramento della ripartizione modale.
3	Si continua ad applicare in linea di principio il sistema aperto nella tariffa normale. Sono possibili eccezioni.
4	Le regole sui prezzi servono da un lato a garantire ai committenti o alle IT sufficiente flessibilità nei comparti per la gestione del finanziamento da parte degli utenti e, dall'altro, a garantire una struttura coerente dei prezzi.
5	Il sistema di tariffazione si fonda su una base nazionale uniforme per la logica di formazione dei prezzi. Sono tenuti in considerazione le esigenze dei clienti e del mercato nel traffico a lunga distanza, nel traffico regionale, nel traffico locale e nelle comunità tariffarie.
6	Il sistema dei prezzi e dell'assortimento sfrutta il potenziale della digitalizzazione della distribuzione e dei supporti dei biglietti.

7	Il metodo di ripartizione degli introiti viene sviluppato in modo che gli introiti siano ripartiti possibilmente secondo l'utilizzo attuale e a costi ottimizzati.
8	Il sistema dei prezzi e dell'assortimento soddisfa le esigenze di un sistema pre-priced e post-priced nonché degli ulteriori sviluppi futuri come le soluzioni di mobilità multimodali.

Figura 7: Linee guida e indirizzi strategici del settore dei TP sul tema «Prezzo / Assortimento»

L'attuazione della strategia avviene nell'ambito di appositi progetti. Lo sviluppo di un piano di massima per un sistema di tariffazione integrato è stato definito come uno dei progetti strategici. Il piano di massima risultante dal progetto deve fungere da base per l'ulteriore sviluppo dell'attuale universo tariffario. Il Consiglio strategico ha approvato gli indirizzi strategici del progetto GITA all'inizio del 2021.

Secondo il settore, a causa delle esperienze negative con i progetti precedenti il progetto GITA si concentra sulla formazione dei prezzi per i biglietti singoli della tariffa normale nell'intento, con tale limitazione, di ridurre la complessità del progetto. Secondo gli attuali risultati della ricerca di mercato condotta dal settore dei TP, i biglietti singoli sono l'ambito che presenta la maggiore necessità d'intervento dal punto di vista dei clienti.

Sondaggio tra i clienti e ricerca di mercato in relazione al progetto GITA

Come constatato dal segretariato ASP, nella fase di analisi sono stati condotti sondaggi qualitativi tra i clienti, nonché una ricerca di mercato quantitativa, rappresentativa della popolazione. Il 28 per cento dei clienti dei TP e il 44 per cento di coloro che non li usano tra le difficoltà a un (maggiore) utilizzo dei trasporti pubblici hanno indicato il timore di acquisti sbagliati e la complessità nell'acquistare i biglietti. Il 22 per cento degli acquirenti di biglietti singoli ha inoltre affermato di avere probabilmente o sicuramente acquistato un biglietto sbagliato almeno una volta negli ultimi 12 mesi.

Nella fase di analisi sono state inoltre rilevate le esigenze della clientela. La combinazione dei tipi di mobilità (automobile, TP, trasporto aereo, micromobilità) e dei generi di trasporto (traffico viaggiatori e merci) pone nuovi requisiti all'intermodalità e alla permeabilità tra i sistemi. Il TP deve dunque potersi interconnettere in modo più semplice con i mezzi di trasporto nuovi e aggiuntivi. L'accesso a diversi vettori di mobilità (anche combinati) è facilitato in particolare da una tecnologia più efficiente, più intelligente, più intuitiva e più conveniente. Un sistema di tariffazione integrato potrebbe prestare un contributo importante alla semplificazione dell'accesso alle offerte multimodali.

5.3.2 Piattaforma di distribuzione uniforme

Il messaggio del 4 giugno 2021 concernente la modifica della legge federale sul trasporto dei viaggiatori (Riforma del traffico regionale viaggiatori e della presentazione dei conti) (21.039) comprende tra l'altro disposizioni sull'infrastruttura di distribuzione.

Con NOVA, le imprese dei TP gestiscono oggi un'infrastruttura di distribuzione attraverso la quale vengono distribuite le offerte dei TP. NOVA ha sostituito tutti i precedenti sistemi centrali di distribuzione del SDN e delle comunità regionali, riunendoli in un unico sistema. Essa racchiude tutti gli elementi centrali per la vendita delle prestazioni dei TP.

Il messaggio prevede l'integrazione di un nuovo articolo 17a LTV, che 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. 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 tutti i dati tecnici e i dati personali che occorrono per la distribuzione di offerte dei TP. Ciò riguarda i dati che concernono la distribuzione, in particolare i dati indispensabili per garantire il trasporto diretto, tra i quali figurano dati tecnici su prezzi, tariffe o gamme di prodotti. Inoltre, andranno messi a disposizione, in misura limitata, anche dati personali, 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.

6 **Necessità di adattamenti legislativi**

Negli ultimi decenni i TP hanno registrato uno sviluppo dinamico. L'offerta è stata notevolmente ampliata, sono nate le comunità dei trasporti e tariffarie, la fissazione delle tariffe nei trasporti nazionali è stata trasferita all'organizzazione di settore Alliance SwissPass e l'offerta è ordinata da 25 anni come compito congiunto di Confederazione e Cantoni nel traffico regionale e di Cantoni e Comuni nel traffico locale. Sotto la guida dell'organizzazione di settore Alliance SwissPass si è inoltre lavorato attivamente all'ulteriore sviluppo del sistema di tariffazione. Le disposizioni di legge in ambito tariffario non hanno però tenuto il passo con tale evoluzione e devono pertanto essere rielaborate per quanto riguarda la competenza e le funzioni legate alle tariffe.

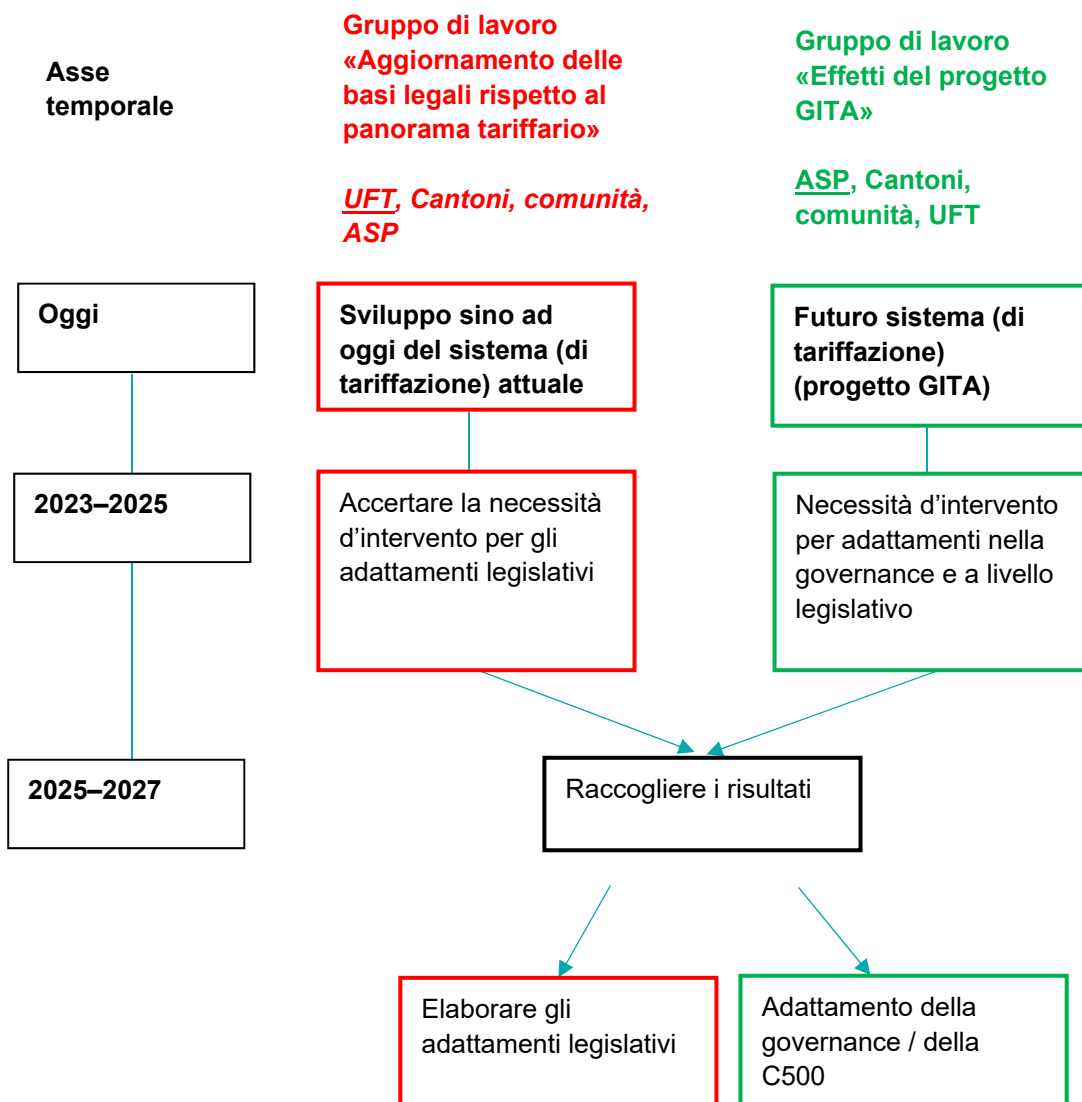
Scopo di un tale adattamento è adeguare le disposizioni di legge per il controllo del sistema di tariffazione e le competenze dei portatori di interessi allo stato attuale e ai prevedibili sviluppi. Il Consiglio federale individua una necessità d'intervento in particolare in rapporto alla creazione di una base legale per le comunità dei trasporti e tariffarie, alla definizione differenziata delle competenze per la sovranità tariffaria e al chiarimento del ruolo dei committenti in ambito tariffario. I Cantoni, le comunità e le IT devono essere coinvolti nei lavori.

L'attuazione degli interventi necessari a livello normativo deve tenere conto sia degli sviluppi degli ultimi anni sia dei prevedibili sviluppi per un futuro sistema di tariffazione. Come illustrato nel capitolo 4.4 (Lacune legislative) e nel capitolo 6 (Necessità di adattamenti legislativi), esistono lacune legislative dovute all'evoluzione delle strutture, dei ruoli e del panorama tariffario. Per quanto riguarda gli sviluppi in ambito tariffario previsti dal progetto GITA del settore dei TP (cfr. il capitolo 5.3.1 Progetto GITA), è prevedibile un'ulteriore necessità d'intervento a livello normativo. I temi da trattare sono in particolare i seguenti:

- basi legali per le comunità dei trasporti e tariffarie;
- base legale per l'organizzazione di settore Alliance SwissPass;
- attribuzione delle competenze in ambito tariffario a livello nazionale e regionale (differenziate in base alle condizioni generali, alla logica di formazione dei prezzi, alla gamma di prodotti e al livello di prezzo);
- partecipazione dei committenti Confederazione e Cantoni in ambito tariffario;
- adattamenti legislativi sulla base delle modifiche del panorama tariffario risultanti dal progetto GITA.

I lavori devono essere effettuati innanzitutto con il coinvolgimento attivo dei Cantoni e degli organi del settore dei TP (in particolare l'Alliance SwissPass) sotto la direzione del DATEC (UFT).

Su tale base, il Consiglio federale individua la seguente necessità d'intervento ovvero le seguenti fasi operative.



Poiché il processo legislativo nazionale ricade sotto la sovranità della Confederazione, è previsto che l'UFT assuma la presidenza del gruppo di lavoro «Aggiornamento delle basi legali rispetto al panorama tariffario».

Il gruppo di lavoro «Effetti del progetto GITA» sarà invece diretto dall'Alliance SwissPass, la quale è già oggi responsabile sia per il progetto GITA sia per i temi governance / adattamenti nella C500.

La direzione del processo e il coordinamento tra i due gruppi di lavoro sono invece assunti dall'UFT.

È previsto che in entrambi i gruppi di lavoro siedano rappresentanti dell'UFT, dei Cantoni, delle comunità e dell'ASP (IT, segretariato dell'ASP). I rappresentanti dei Cantoni sono designati dalla CTP, mentre i rappresentanti delle comunità e quelli dell'Alliance SwissPass sono delegati rispettivamente dall'assemblea delle comunità e dal Consiglio strategico.

In una prima fase i due gruppi di lavoro elaboreranno i propri capitoli d'oneri.

Non appena entrambi i gruppi di lavoro avranno determinato la rispettiva necessità d'intervento, i risultati saranno raccolti e analizzati in un gruppo di lavoro comune e se ne desumeranno gli effetti. Per gli adattamenti a livello di legge (processo legislativo) nonché della governance / C500 saranno di nuovo competenti i rispettivi gruppi di lavoro.

Elenco delle figure

Figura 1: Organizzazione dell'Alliance SwissPass.....	7
Figura 2: Panoramica delle comunità sulla homepage delle FFS.....	11
Figura 3: Ruoli della Confederazione con riguardo alla tariffazione	14
Figura 4: Evoluzione della domanda nei TP svizzeri in milioni di viaggiatori-km (Fonte: opuscolo dell'UTP)	18
Figura 5: Andamento del fatturato dei principali prodotti (cfr. anche grafico sottostante) nei TP (Fonte: segretariato ASP – stato agosto 2021)	19
Figura 6: Manuale Alliance SwissPass – fatturati relativi ai titoli di trasporto nei TP (stato 2019)	19
Figura 7: Linee guida e indirizzi strategici del settore dei TP sul tema «Prezzo / Assortimento»	26

7 Elenco delle abbreviazioni

ASP	Alliance SwissPass
COMCO	Commissione della concorrenza
CS	Consiglio strategico
CTP	Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici
C500	Convenzione dell'Alliance SwissPass
GITA	Progetto che prevede la creazione di un sistema di tariffazione integrato
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
IT	Impresa di trasporto
KIT	Commissione Sistemi IT
KKV	Commissione Informazione ai clienti Traffico
KoM	Commissione Mercato
KoV	Commissione Distribuzione
LTV	Legge federale sul trasporto di viaggiatori, LTV; RS 745.1
NOVA	Interfaccia TP su tutta la rete
OITRV	Ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori, OITRV; RS 745.16
OTV	Ordinanza sul trasporto di viaggiatori, OTV; RS 745.11
Pkm	Viaggiatori-chilometri
SD	Servizio diretto (SDN e SD regionale delle comunità)
SDN	Servizio diretto nazionale
TP	Trasporti pubblici

N. registrazione/dossier: UFT-312.00-17/3/2/3/1/2/4

TRV	Traffico regionale viaggiatori
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UTP	Unione dei trasporti pubblici

8 Allegato 1: Basi legali del Servizio diretto (SD)

Di seguito è riportata una panoramica dei principali articoli delle leggi e delle ordinanze a livello federale in materia di tariffe.

- Articolo 15 LTV¹⁸

Questo articolo disciplina gli obblighi relativi alle tariffe. Esso stabilisce tra l'altro che le imprese fissano le tariffe per le loro prestazioni.

¹ Le imprese fissano le tariffe per le loro prestazioni. Le tariffe stabiliscono le condizioni alle quali si applica un determinato prezzo del trasporto e delle altre prestazioni connesse.

² Le tariffe sono definite in funzione della portata e della qualità della prestazione, nonché dei costi dell'offerta. Hanno lo scopo di permettere la realizzazione di ricavi adeguati.

³ Le tariffe prevedono condizioni simili per gli utenti che si trovano in situazioni simili. Non possono limitare in modo sproporzionato la scelta tra le singole offerte di prestazioni.

⁴ Le imprese possono fissare le tariffe in modo da permettere di:

- a. ottenere la compensazione tra i ricavi di linee diverse dello stesso settore;
- b. attenuare i picchi della domanda ed equilibrare i gradi di utilizzo dei veicoli e dell'infrastruttura, fermo restando che i titoli di trasporto della tariffa normale devono essere validi per tutte le categorie di un mezzo di trasporto, indipendentemente dalla fascia oraria.

⁵ Le tariffe sono applicabili a tutti allo stesso modo. Esse sono pubblicate.

- Articoli 16 e 17 LTV

Questi articoli disciplinano il SD e l'organizzazione delle imprese affinché possa essere garantito il SD.

Art. 16 Trasporto diretto

¹ Nell'ambito dei trasporti a lunga distanza, regionali e locali le imprese offrono di regola all'utente un unico contratto di trasporto per gli itinerari che passano attraverso le reti di imprese diverse. Se ve ne è il bisogno, nei trasporti a lunga distanza e regionali l'offerta del trasporto diretto è obbligatoria.

² A tal fine le imprese stabiliscono tariffe e titoli di trasporto comuni.

Art. 17 Organizzazione

¹ Allo scopo di garantire il trasporto diretto, le imprese regolano i loro rapporti reciproci. Convengono in particolare:

- a. gli ambiti ai quali s'estende la cooperazione;
- b. i presupposti per partecipare al trasporto diretto;
- c. la ripartizione delle spese amministrative comuni;
- d. la ripartizione dei ricavi del trasporto;
- e. la responsabilità collettiva e il regresso reciproco.

² Se il trasporto diretto assume importanza particolare, l'UFT può stabilire altre esigenze organizzative.

³ Le convenzioni sul trasporto diretto e sulla responsabilità possono tener conto degli interessi particolari di singole imprese soltanto per quanto non pregiudichino gli interessi generali del trasporto pubblico. Tali convenzioni devono essere sottoposte per approvazione all'UFT.

¹⁸ Legge federale sul trasporto di viaggiatori; RS 745.1

⁴ Se le imprese non provvedono per tempo ad allestire un trasporto diretto conforme ai bisogni, l'UFT emana le disposizioni che s'impongono.

- Articolo 10 OITRV¹⁹

In questo articolo è riportata una delle poche disposizioni in materia tariffaria che riguardano direttamente la Confederazione, vale a dire l'equilibrio tariffale.

¹ La Confederazione e i Cantoni provvedono affinché i servizi di trasporto equivalenti e oggetto di un'ordinazione siano offerti in tutto il Paese a tariffe comparabili. I costi di produzione più alti in regioni svantaggiate dal punto di vista geografico o per altri motivi non giustificano tariffe notevolmente più elevate.

² D'intesa con la Confederazione e i Cantoni, le imprese di trasporto possono continuare a offrire agevolazioni tariffali agli indigeni.

- Articolo 31 OITRV

Questo articolo disciplina le agevolazioni tariffali.

Le agevolazioni tariffali possono essere ordinate e indennizzate se sono atte ad aumentare la quota del trasporto pubblico rispetto al traffico complessivo. I committenti delle agevolazioni tariffali indennizzano le imprese di trasporto per le perdite di entrate.

- Articolo 32 OITRV

Qui viene stabilito quando, nelle comunità tariffarie, le linee del traffico viaggiatori regionale possono essere ordinate congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni e indennizzate senza una compensazione separata per le perdite di entrate.

Nelle comunità tariffarie, la Confederazione e i Cantoni possono ordinare congiuntamente prestazioni sulle linee del traffico regionale viaggiatori e indennizzarle senza una compensazione separata per le perdite di entrate, se:

- a. sulla base dei viaggiatori-chilometro e del numero di passeggeri, tra le imprese di trasporto è stata concordata una ripartizione delle entrate commisurata alla domanda;
- b. le misure tariffali semplificano l'utilizzazione dell'offerta complessiva dei trasporti pubblici;
- c. investimenti speciali delle comunità tariffarie che interessano diversi settori sono finanziati separatamente.

- Articoli 55a, 56 e 57 OTV²⁰

Disposizioni esecutive sugli obblighi relativi alle tariffe e sul trasporto diretto

Art. 55a Obblighi relativi alle tariffe

¹ Le tariffe sono determinate in particolare in base alla distanza, al comfort dei veicoli, all'attrattiva dell'offerta e alle coincidenze.

² Le imprese coordinano la tariffazione in modo da attenuare i picchi della domanda ed equilibrare i gradi di utilizzo dei veicoli e dell'infrastruttura.

³ Nel caso di titoli di trasporto validi solo su determinate tratte e vincolati a una o più corse, dev'essere possibile modificarne la validità mediante il pagamento di un adeguato supplemento.

- Art. 56 Trasporto diretto nel traffico concessionario

¹ Il trasporto diretto può estendersi anche solo a parti del territorio nazionale o a singoli agglomerati e regioni all'interno e all'esterno di organizzazioni ai sensi dell'articolo 17 LTV.

¹⁹ Ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori; RS 745.16

²⁰ Ordinanza sul trasporto di viaggiatori; RS 745.11

² Le imprese devono offrire il trasporto diretto nel traffico regionale viaggiatori ordinato in virtù dell'articolo 28 capoverso 1 LTV e nel traffico a lunga distanza.

³ Nell'ambito del restante traffico concessionario, le imprese devono offrire il trasporto diretto se:

- a. le condizioni tecniche lo permettono;
- b. il vantaggio per i viaggiatori supera il dispendio economico per le imprese.

⁴ La concessione stabilisce per quali linee dei trasporti a lunga distanza, regionali e locali non deve essere offerto il trasporto diretto.

- Art. 57 Titolo di trasporto

¹ I viaggiatori devono essere in possesso di titoli di trasporto validi. Essi devono conservarli per la durata del viaggio e presentarli su richiesta alle persone incaricate del controllo.

² Le tariffe possono prevedere l'obbligo per i viaggiatori di obliterare i titoli di trasporto. Quest'obbligo deve essere reso noto nelle stazioni e alle fermate e, se possibile, indicato nei veicoli.

³ Un titolo di trasporto nominativo non è trasferibile.