

11.000

Messaggio

concernente il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie svizzere (FFS e ferrovie private) e la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2013–2016

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i seguenti disegni di atti legislativi:

- decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2013–2016,
- decreto federale sul limite di spesa per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria della società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) negli anni 2013–2016,
- decreto federale sul credito d'impegno per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle ferrovie private svizzere negli anni 2013–2016.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il/La presidente della Confederazione,
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale fissa gli obiettivi per lo sviluppo dell'infrastruttura delle FFS e delle ferrovie private finanziata o cofinanziata dalla Confederazione e i mezzi finanziari necessari a tale scopo per gli anni 2013-2016

Con la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e le FFS per gli anni 2013-2016 (CP 13-16) la Confederazione e le FFS hanno convenuto per la quinta volta dall'entrata in vigore della riforma delle ferrovie 1999 gli obiettivi che le FFS devono raggiungere e i mezzi finanziari che la Confederazione metterà a disposizione per l'esercizio, la manutenzione e il mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS.

Il finanziamento delle ferrovie private (le altre imprese ferroviarie concessionarie) è stato ampiamente uniformato nel 2011 a quello delle FFS. Con il presente messaggio vengono definiti gli obiettivi e il credito d'impegno 2013-2016. Dopo una fase di transizione con una convenzione della durata di due anni è per la prima volta conclusa con le ferrovie private una convenzione sulle prestazioni quadriennale.

Negli obiettivi per i gestori dell'infrastruttura ferroviaria è cambiato poco rispetto al precedente periodo 2011-2012.

Per la copertura delle spese scoperte pianificate derivanti dall'esercizio e dalla manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria e per il finanziamento degli investimenti – tra i quali la massima priorità è assegnata al mantenimento della qualità dell'infrastruttura – la Confederazione mette a disposizione per gli anni 2013-2016 un totale di 9449 milioni di franchi. Di questi 6624 sono destinati a FFS Infrastruttura e 2825 all'infrastruttura delle ferrovie private. La maggior parte di questi fondi è costituita da contributi d'investimento (l'83% per le FFS, il 65% per le ferrovie private). Poiché sulle tratte delle ferrovie private, fatta eccezione per la rete della BLS AG, vengono effettuati pochi trasporti di viaggiatori a lunga distanza e di merci, e il ricavo medio derivante dai prezzi delle tracce orarie è dunque inferiore, la quota delle indennità d'esercizio è più alta in questo caso rispetto a FFS Infrastruttura.

Con l'aumento del limite di spesa e del credito d'impegno e l'adeguamento del nuovo sistema di definizione del prezzo delle tracce dal 2013, i gestori dell'infrastruttura avranno a disposizione rispetto agli anni 2010-2012 molti più mezzi. In tal modo si finanzia il fabbisogno supplementare fatto valere per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria. Gli aumenti proposti del limite di spesa per FFS Infrastruttura e del credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private per finanziare il fabbisogno supplementare nel conto finanziario della Confederazione vengono compensati attraverso la riduzione del contributo a favore del Fondo FTP. Negli anni 2013-2016 tale riduzione sarà di 650 milioni di franchi.

La priorità della Confederazione è il mantenimento della qualità dell'infrastruttura. I mezzi per investimenti di ampliamento non possono per questa ragione essere ulteriormente aumentati. Un altro aumento del limite di spesa o del credito d'impegno per investimenti di ampliamento supplementari da imputare al Fondo

FTP comporterebbe il differimento di grandi progetti ferroviari ed è pertanto respinto dal Consiglio federale.

Indice

Compendio	2
1 Grandi linee	6
1.1 Situazione iniziale	6
1.2 Contenuto del disegno	6
1.2.1 Struttura	6
1.2.2 Principi del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria	6
1.2.3 Controlling del finanziamento infrastrutturale	10
1.2.3.1 Processo di controlling	10
1.2.3.2 Finanziamento dell'infrastruttura delle FFS	13
1.2.3.3 Finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private	13
1.3 Obiettivi 2013–2016 per l'infrastruttura ferroviaria	13
1.3.1 Garanzia di un elevato livello di sicurezza	14
1.3.2 Garanzia dell'efficienza della rete	15
1.3.3 Sfruttamento ottimale delle capacità disponibili	15
1.3.4 Miglioramento dell'interoperabilità	16
1.3.5 Aumento della produttività	17
1.4 Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2013-2016	18
1.4.1 Conduzione delle FFS da parte della Confederazione	18
1.4.2 Contenuto della Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2013-2016	20
1.4.3 Fabbisogno di fondi di FFS Infrastruttura per gli anni 2013-2016	21
1.4.3.1 Fabbisogno di mezzi per l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura	23
1.4.3.2 Fabbisogno di fondi per ampliamenti	24
1.4.4 Evoluzione del fabbisogno di fondi rispetto alla CP 11-12	26
1.4.5 Finanziamento delle prestazioni ordinate	26
1.5 Convenzioni sulle prestazioni per le infrastrutture delle ferrovie private 2013–2016	27
1.5.1 Mantenimento del modello di finanziamento 2011–2012	27
1.5.2 Modello della Convenzione sulle prestazioni 2013–2016	28
1.5.3 Coordinamento tra i Cantoni e le ferrovie private	28
1.5.4 Conduzione per obiettivi	29
1.5.5 Fabbisogno di fondi	30
1.5.6 Finanziamento	33
1.5.7 Confronto tra fabbisogno di mezzi e mezzi disponibili	34
1.6 Consultazione dei Cantoni	36
1.6.1 Risultati dell'indagine conoscitiva	36
2 Spiegazioni relative ai decreti federali	36
2.1 Decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2013–2016	36

2.2 Decreto federale sul limite di spesa per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria della società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2013–2016	36
2.3 Decreto federale sul credito d'impegno per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle ferrovie private svizzere per gli anni 2013–2016	37
3 Ripercussioni	37
3.1 Per la Confederazione	37
3.2 Per i Cantoni e i Comuni	38
3.3 Per l'economia	38
3.4 Per la politica regionale	38
3.5 Altre ripercussioni	38
4 Rapporto con il programma di legislatura	39
5 Aspetti giuridici	39
5.1 Costituzionalità e legalità	39
5.2 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera	39
5.3 Forma giuridica	39
5.4 Subordinazione al freno alle spese	40
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	40
Allegati	
1 Rapporto delle FFS sulla Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2011–2012	
2 Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2013–2016	
3 Modello di Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera, il/i Cantoni [...] e il gestore dell'infrastruttura [XXX SA] per gli anni 2013–2016	
Decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2013-2016 (disegno)	xx
Decreto federale sul limite di spesa per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria della società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) negli anni 2013-2016 (disegno)	xx
Decreto federale sul credito d'impegno per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle ferrovie private svizzere negli anni 2013–2016 (disegno)	xx

Messaggio

1 Grandi linee

1.1 Situazione iniziale

L'esercizio affidabile e sicuro dell'infrastruttura ferroviaria svizzera costituisce un importante presupposto per lo sviluppo economico del nostro Paese. Il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria già esistente e il suo adeguamento alle crescenti esigenze del trasporto di merci e viaggiatori esige notevoli contributi finanziari da parte del settore pubblico.

Con il presente messaggio il Consiglio federale fissa gli obiettivi per lo sviluppo dell'infrastruttura delle FFS e delle altre imprese di trasporto concessionarie (ferrovie private) finanziate o cofinanziate dalla Confederazione. Al contempo, esso sottopone alle Camere le decisioni concernenti:

- l'approvazione degli obiettivi fissati in una convenzione sulle prestazioni delle FFS per gli anni 2013–2016 (Convenzione 13–16);
- l'approvazione dei mezzi finanziari necessari per il raggiungimento degli obiettivi 2013–2016 (limite di spesa per FFS Infrastruttura, credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private).

1.2 Contenuto del disegno

1.2.1 Struttura

Il disegno è strutturato in cinque capitoli.

A titolo introduttivo sono illustrati i principi del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (n. 1.2.2) e il processo di controlling (n. 1.2.3).

In una seconda parte (n. 1.3) sono illustrate con maggior dettaglio le finalità previste per l'esercizio e lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria svizzera che hanno a loro volta un'influenza sulla definizione delle priorità dell'attività d'investimento delle ferrovie.

La strategia per una conduzione delle FFS orientata agli obiettivi, il contenuto della Convenzione FFS 13–16 e il fabbisogno di mezzi sono invece descritti nel numero 1.4. Alla descrizione del fabbisogno di mezzi denunciato dai gestori dell'infrastruttura delle ferrovie private è dedicato infine il numero 1.5.

1.2.2 Principi del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria

Contabilità separata per trasporti e infrastruttura

Con l'entrata in vigore della riforma delle ferrovie 1, il 1° gennaio 1999, è diventato obbligatorio per tutte le imprese ferroviarie in Svizzera separare a livello contabile e organizzativo il settore infrastruttura, che dà diritto a un'indennità, dai settori del traffico viaggiatori e merci e presentare cosiddetti conti settoriali.

Il prezzo delle tracce orarie quale strumento di finanziamento dell'infrastruttura

Il settore infrastruttura riceve una remunerazione per l'utilizzo dell'infrastruttura, il cosiddetto prezzo delle tracce orarie. Quest'ultimo è composto da un prezzo minimo, pari ai costi marginali standard (ossia i costi marginali di una tratta dotata di moderni impianti di sicurezza automatizzati), più un contributo di copertura per i costi fissi dell'infrastruttura. Il prezzo di base è influenzato da diversi fattori, come la fascia oraria della giornata e la qualità delle tracce, in base alla domanda. I prezzi sono fissati dal Consiglio federale nell'ordinanza del 25 novembre 1998¹ concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF) o dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT) nelle disposizioni esecutive del 7 giugno 1999² dell'OARF (DE-OARF). Solo i prezzi per le prestazioni supplementari possono essere fissati secondo l'articolo 22 OARF dai gestori dell'infrastruttura.

Le condizioni quadro attualmente vigenti nel settore dei trasporti non permettono di fissare prezzi in grado di coprire i costi causati dall'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Per non mettere in pericolo gli obiettivi della politica dei trasporti, segnatamente l'obiettivo del trasferimento del traffico per il traffico merci transalpino e il servizio universale nel settore del traffico viaggiatori, è possibile alzare i prezzi soltanto moderatamente. Con la revisione parziale dell'OARF adottata nel 2011 il Consiglio federale ha deciso di adeguare i prezzi delle tracce dall'inizio del 2013. Alla base di questo provvedimento vi sono due ragioni: da un lato, si è constatato che il prezzo minimo ha comportato un ricavo di 200 milioni di franchi più basso rispetto alla copertura dei costi marginali prescritta dall'articolo 9b capoverso 3 della legge federale del 20 dicembre 1957³ sulle ferrovie (LFerr). Dall'altro, la copertura dei costi marginali è direttamente in rapporto con l'idea di fondo del progetto di finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF). Il FAIF prospetta un aumento dei prezzi delle tracce orarie; in tal modo i clienti dovrebbero contribuire in modo maggiore al finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria.

A seguito della domanda sempre in crescita e dei migliori risultati che presumibilmente ne deriveranno per il traffico a lunga distanza il contributo di copertura in questo settore dovrebbe essere aumentato dal 1° gennaio 2013 dal 12 al 13 per cento dei ricavi. Per le tratte interessate aumentano di conseguenza i ricavi derivanti dai prezzi delle tracce orarie per i gestori dell'infrastruttura (FFS, BLS Netz AG, Thurbo) e diminuiscono i costi non coperti da indennizzare. Nel traffico regionale oggetto di ordinazione il contributo di copertura ammonterà dal 1° gennaio 2013 all'8 per cento dei ricavi (al posto dell'attuale 13%).

Con i ricavi dei prezzi delle tracce orarie è possibile coprire circa un quarto delle spese totali per l'esercizio, la manutenzione e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria. Considerati i pagamenti di compensazione della divisione Immobili (150 mio. di fr. all'anno) e altre entrate, la Divisione FFS Infrastruttura può coprire complessivamente più della metà dei costi operativi e di manutenzione. Per quanto concerne l'infrastruttura delle imprese di trasporto ferroviarie concessionarie, la percentuale media di copertura dei costi è del 25 per cento circa.

¹ RS 742.122

² RS 742.122.4

³ RS 742.101

Ordinazione di prestazioni nel settore infrastruttura

Poiché un'infrastruttura ferroviaria sicura ed efficiente costituisce un importante vantaggio competitivo per l'economia svizzera ed è dunque decisiva per la prosperità economica del Paese, la Confederazione commissiona alle FFS nonché, insieme ai Cantoni, alle imprese di trasporto ferroviarie concessionarie l'esercizio, la manutenzione e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria.

I mezzi convenuti sono versati ai gestori dell'infrastruttura sotto forma di indennità d'esercizio e contributi d'investimento a carico del conto finanziario della Confederazione. Il contributo d'esercizio è calcolato in funzione dei costi d'esercizio non coperti e pianificati e dei costi della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria sulla base dei piani a medio termine.

I mezzi necessari per gli investimenti destinati al mantenimento della qualità degli impianti esistenti e per gli adeguamenti al livello della tecnica come pure per coprire le esigenze in materia di trasporti⁴ (p.es. aumento delle sezioni di blocco, prolungamenti di marciapiedi, tratte a doppio binario) sono versati alle imprese ferroviarie in due modi diversi e sono pure a carico del budget ordinario. Da un lato, gli oneri di ammortamento sono compensati mediante contributi a fondo perso; dall'altro, per le esigenze d'investimento che vanno oltre tale quota sono concessi mutui senza interesse rimborsabili condizionatamente. In linea di massima i mutui restano a tempo indeterminato presso l'impresa e devono essere restituiti soltanto se gli impianti al cui finanziamento hanno contribuito non vengono più utilizzati per l'esercizio ferroviario oppure se il volume d'investimento è minore del totale degli ammortamenti. Questi mutui sono pertanto assimilabili a capitale proprio.

Sviluppo degli strumenti di finanziamento

Nel caso delle FFS, dal 1999 le indennità d'esercizio e i contributi d'investimento vengono decisi sulla base della pianificazione a medio termine e del piano d'investimento a medio termine e fissati in convenzioni sulle prestazioni della durata di quattro anni. Quale soluzione transitoria per gli anni 2011 e 2012 è stata stipulata una convenzione sulle prestazioni della durata di due soli anni per eliminare la sfasatura temporale rispetto al quadriennio della legislatura. Dal 2011 anche il finanziamento delle altre imprese di trasporto ferroviarie concessionarie (ferrovie private) è disciplinato congiuntamente ai Cantoni con convenzioni sulle prestazioni pluriennali, stipulate di volta in volta con le stesse scadenze della convenzione sulle prestazioni tra Confederazione e FFS.

La costruzione e l'esercizio delle centrali per la produzione della corrente elettrica destinata alle ferrovie e le linee di trasporto di elettricità non fanno parte dell'infrastruttura indennizzata. Questi impianti non devono generare costi non coperti. In altre parole, gli investimenti e l'esercizio devono essere autofinanziati. Per garantire un'alimentazione di corrente affidabile ed efficace, nella CP 11-12 la Confederazione ha affidato alle FFS la pianificazione, la costruzione, l'esercizio e la manutenzione e mantenere a livello nazionale della rete di alimentazione in corrente di trazione 132 kV/16,7 Hz per la rete a scartamento normale.

⁴ Cfr. art. 3 cpv. 3 LFSS e art. 51 cpv. 2 LFerr.

Finanziamenti speciali

Mentre il finanziamento dell'esercizio e del mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria esistente ha luogo attingendo agli stanziamenti generali richiesti con il presente messaggio (cosiddetto finanziamento ordinario dell'infrastruttura), gli ampliamenti della rete vengono in genere finanziati attraverso finanziamenti straordinari. Da parte della Confederazione, questi finanziamenti si concentrano attualmente sul Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) e sul fondo infrastrutturale, attraverso il quale possono essere finanziati investimenti nel settore infrastruttura ferroviaria per il traffico d'agglomerato.

Un'ulteriore fonte di finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria è costituita dal limite di spesa per misure nei trasporti pubblici a favore delle persone disabili⁵. I contributi derivanti da questo limite di spesa, disponibile fino al 2023, vengono tuttavia concessi unicamente per l'adeguamento anticipato alle esigenze dei disabili, ossia per misure nelle stazioni che non devono comunque essere rinnovate entro il 2023. Con i contributi forfettari concessi per singoli oggetti, ad esempio per l'innalzamento parziale dei bordi dei marciapiedi, possono essere finanziate le misure di volta in volta più economiche per il soddisfacimento dei requisiti fissati dalla legge federale del 13 dicembre 2002⁶ sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis). Qualora nel singolo caso la realizzazione della soluzione minima dovesse rivelarsi antieconomica in un'ottica generale o l'efficienza di una stazione dovesse risultare notevolmente compromessa (p.es. in caso di limitazioni nell'impiego del materiale rotabile o di intralcio al flusso di persone), l'UFT può autorizzare la realizzazione di misure accessorie (p.es. l'innalzamento completo dei bordi dei marciapiedi) con i mezzi di finanziamento ordinari.

Non sono oggetto di un finanziamento straordinario ai sensi della LDis le misure di ristrutturazione nelle stazioni che da qui al 2023 eseguiranno programmi di rinnovo, ad esempio adeguamenti a requisiti di capacità o di sicurezza più restrittivi. Questi costi devono essere interamente coperti attingendo ai mezzi di finanziamento ordinario.

Nuovo modello di finanziamento (Finanziamento e ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria, FAIF)

Il 6 settembre 2010 l'Associazione traffico e ambiente (ATA) ha depositato l'iniziativa popolare «Per i trasporti pubblici» corredata di circa 140 000 firme valide. Il Consiglio federale respinge l'iniziativa. Poiché però condivide l'obiettivo di garantire il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria, oppone all'iniziativa quale controprogetto diretto il progetto di finanziamento e di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF). Nella primavera 2012 il Consiglio federale trasmetterà al Parlamento il messaggio FAIF quale controprogetto diretto all'iniziativa popolare dell'ATA «Per i trasporti pubblici».

Il progetto FAIF sottoposto a consultazione propone una nuova disciplina del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria. Questa prevede che i vantaggi derivanti dal finanziamento mediante un nuovo Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FInFer) vadano a beneficio dell'intera infrastruttura ferroviaria. Il FInFer sarà senza scadenza

⁵ FF 2003 7038

⁶ RS 151.3

e garantirà i mezzi della Confederazione per l'esercizio, il mantenimento della qualità dell'infrastruttura e l'ampliamento della rete ferroviaria.

Secondo tale progetto, il finanziamento dell'esercizio, il mantenimento della qualità dell'infrastruttura e gli ampliamenti di piccole dimensioni saranno sempre finanziati mediante convenzioni sulle prestazioni di durata pluriennale. Le convenzioni sulle prestazioni per gli anni 2013–2016 sarebbero dunque stipulate come la Convenzione 2011–2012. Per rendere possibile il passaggio al nuovo modello di finanziamento occorre concludere gli ampliamenti di maggiore portata (≥ 10 milioni di franchi), finanziati mediante convenzione, nel corso del periodo coperto dalla Convenzione 2013–2016.

1.2.3 Controlling del finanziamento infrastrutturale

1.2.3.1 Processo di controlling

Nel capitolo 6 della LFerr sono fissati i principi, i requisiti, l'offerta di prestazioni e la procedura di ordinazione nonché la ripartizione finanziaria del finanziamento dell'infrastruttura tra la Confederazione e i Cantoni. A livello di ordinanza, le disposizioni concernenti il finanziamento dell'infrastruttura sono concretizzate dell'ordinanza del 4 novembre 2009⁷ sulle concessioni e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCFIF). L'OCFIF armonizza in larga misura gli strumenti per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private e delle FFS (convenzioni sulle prestazioni di durata pluriennale). La base è costituita in questo contesto da una concezione unitaria del controlling.

Concezione del controlling

Il verbo «to control» è spesso tradotto con «controllare». In realtà, il termine inglese ha un'accezione ben più ampia: «controlling» racchiude il significato di padronanza, conduzione, pilotaggio, regolamentazione di processi.

Anche nella gestione dell'amministrazione il controlling è inteso in senso ampio. Secondo l'articolo 21 dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) il controlling è uno strumento di direzione che consente di incidere continuamente sui processi di conseguimento degli obiettivi a tutti i livelli, ossia un metodo di direzione e di conduzione globale.

Il processo di controlling del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria definito nell'OCFIF (art. 13) è pure inteso in senso ampio. Controlling significa conduzione orientata agli obiettivi e agli incentivi dell'intero processo di ordinazione dell'offerta di prestazioni.

L'articolo 1 della legge del 5 ottobre 1990⁹ sui sussidi (LSu) stabilisce tra l'altro che gli aiuti finanziari e gli indennizzi della Confederazione vengono concessi unicamente se conseguono lo scopo in modo economico ed efficace. Il controlling del finanziamento dell'infrastruttura si concentra pertanto sia sul conseguimento degli obiettivi perseguiti (efficacia), sia sull'economicità nel raggiungimento di tali obiettivi (efficienza).

⁷ RS 742.120

⁸ RS 172.010.1

⁹ RS 616.1

Il processo di controlling del finanziamento dell'infrastruttura

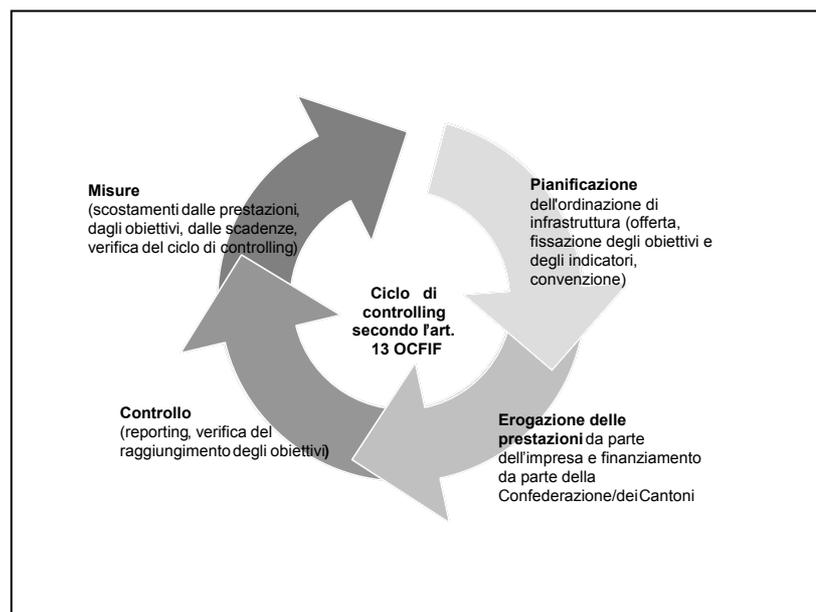
Il processo di controlling così com'è definito all'articolo 13 OCFIF è inteso come ciclo a circuito chiuso diretto dall'UFT in qualità di committente. Nel caso delle tratte ordinate congiuntamente, vengono coinvolti anche i Cantoni partecipanti.

L'intero processo di ordinazione delle prestazioni è gestito secondo il metodo di controlling dell'UFT, in particolare:

- la pianificazione dell'ordinazione dell'infrastruttura e la convenzione sul finanziamento;
- il resoconto sull'erogazione delle prestazioni da parte dell'impresa di trasporto ferroviaria;
- la verifica dell'erogazione delle prestazioni e il conseguimento degli obiettivi;
- l'adozione di misure in caso di scostamenti.

Figura 1

Ciclo di controlling del finanziamento dell'infrastruttura



Il ciclo di controlling a circuito chiuso ha lo scopo di garantire che i risultati del controlling dell'ordinazione dell'infrastruttura per un determinato periodo vengano considerati per il periodo successivo e consentano di apportare eventuali adeguamenti.

La pianificazione dell'ordinazione di infrastruttura si basa sulla pianificazione finanziaria della Confederazione, rispettivamente dei Cantoni e sulle offerte vincolanti delle imprese di trasporto ferroviarie (art. 15 OCFIF). La documentazione d'offerta

da presentare comprende la descrizione dell'offerta di prestazioni, il piano a medio termine, il piano d'investimento, gli indicatori calcolati sulla base del piano a medio termine per la misurazione delle prestazioni nonché all'occorrenza gli scostamenti rispetto ai piani precedenti (art. 19 OCFIF). I requisiti fissati per il piano a medio termine sono descritti con maggior dettaglio nell'ordinanza del DFTCE del 18 dicembre 1995¹⁰ sulla contabilità delle imprese di trasporto concessionarie (OCITC).

La qualità dei piani a medio termine delle imprese riveste un'importanza fondamentale, perché le indennità d'esercizio e i contributi d'investimento concordati durante il periodo di una convenzione sulle prestazioni – ad esempio a fronte di ricavi modesti relativi ai prezzi delle tracce o al traffico merci – non possono più essere modificati a posteriori. La fissazione definitiva delle indennità d'esercizio e dei contributi d'investimento per un periodo pluriennale favorisce una gestione parsimoniosa delle risorse disponibili e crea degli incentivi al miglioramento della produttività aziendale. Le imprese possono disporre di eventuali utili e impiegare questi mezzi nell'anno successivo per ulteriori misure di manutenzione o ulteriori investimenti nell'infrastruttura. Lo strumento di finanziamento garantisce in tal modo ai gestori delle infrastrutture sufficiente flessibilità.

Nella pianificazione in senso lato rientra anche l'armonizzazione dello sviluppo del traffico e dell'infrastruttura che dovrà essere garantita attraverso regolari incontri di coordinamento regionali sotto la direzione dell'UFT con i committenti delle prestazioni infrastrutturali e di trasporto e le imprese ferroviarie coinvolte (imprese di trasporto e gestori dell'infrastruttura).

Quale risultato della pianificazione viene stipulata una convenzione sul finanziamento (art. 20 OCFIF) sulla cui base le imprese ferroviarie erogano le prestazioni ordinate. Tale convenzione viene ora definita «convenzione sulle prestazioni» anche nel caso delle ferrovie private. Questa definizione unitaria sottolinea il fatto che il controlling del finanziamento dell'infrastruttura delle FFS e delle ferrovie private poggia su principi e strumenti unitari. Le imprese di trasporto ferroviarie orientano le loro attività operative agli obiettivi qualitativi e quantitativi fissati. Le aziende sono direttamente responsabili del raggiungimento di questi obiettivi. Ciò implica anche che esse fissino, in funzione degli obiettivi convenuti, delle priorità nella loro pianificazione degli investimenti. Gli obiettivi e gli indicatori sono definiti su una base uniforme per tutte le imprese di trasporto ferroviarie. Ciò assicura una conduzione finalizzata agli obiettivi dell'intero processo di finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria della Confederazione e consente inoltre di operare confronti trasversali tra le aziende.

In virtù dell'articolo 22 OCFIF, le aziende presentano regolarmente (ossia almeno semestralmente) un rapporto scritto sul raggiungimento degli obiettivi e sullo stato dei progetti di investimento convenuti. Il rendiconto deve essere limitato ad affermazioni fondamentali rilevanti ai fini della conduzione e deve essere possibilmente armonizzato con la cadenza del rendiconto e della conduzione interna all'azienda. Il rendiconto viene integrato da uno scambio di informazioni regolare tra il committente e l'azienda ferroviaria.

Secondo l'articolo 22 capoverso 1 OCFIF, per adempiere ai suoi compiti l'UFT ha il diritto di consultare i documenti e i dati dei concessionari concernenti il settore

¹⁰ RS 742.221

infrastruttura delle imprese di trasporto ferroviarie. Sono fatte salve le misure previste dalla SuG e dalla LFerr, qualora i fondi federali vengano destinati ad un altro uso o utilizzati in modo antieconomico, nonché l'attività di vigilanza sulla sicurezza, completamente separata dal controlling finanziario.

I rapporti delle aziende sono analizzati dall'UFT nell'ambito di una verifica che comprende in particolare un confronto tra la situazione auspicata e quella reale per quanto riguarda gli obiettivi qualitativi e quantitativi concordati. L'UFT analizza gli scostamenti, formula raccomandazioni per eventuali adeguamenti e fissa all'occorrenza misure correttive da adottare.

In base all'articolo 22 capoverso 4 OCFIF, se le prestazioni ordinate non sono fornite come convenuto o se i termini fissati non sono rispettati, l'UFT può ordinare misure affinché gli obiettivi siano raggiunti o esigere il rimborso delle prestazioni finanziarie.

1.2.3.2 Finanziamento dell'infrastruttura delle FFS

Dal 1999 l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS è finanziato mediante una convenzione sulle prestazioni di durata pluriennale. Secondo l'articolo 49 capoverso 3 LFerr la Confederazione finanzia soltanto l'infrastruttura di importanza nazionale. Secondo l'articolo 3 capoverso 4 LFFS è ammesso il cofinanziamento da parte di terzi, per esempio i Cantoni, di investimenti e prestazioni delle FFS, purché questi presentino richieste che non corrispondano all'articolo 4 capoverso 3 LFFS. Il sistema delle convenzioni sulle prestazioni si è dimostrato in linea di massima efficace e, dal 2011, sarà impiegato anche per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private.

1.2.3.3 Finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private

Nel 2011 si è passati da un sistema di finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie con convenzioni di durata annuale ad uno con convenzioni di durata pluriennale. Dopo una fase di transizione con una convenzione sulle prestazioni di due anni, dal 2013 vi sarà un allineamento completo al sistema di finanziamento dell'infrastruttura delle FFS con convenzioni sulle prestazioni della durata di quattro anni. Ad eccezione delle tratte d'importanza nazionale, le prestazioni vengono ordinate congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni.

1.3 Obiettivi 2013–2016 per l'infrastruttura ferroviaria

Dall'obiettivo sovraordinato del soddisfacimento efficiente ed ecologicamente sostenibile delle crescenti esigenze di mobilità, nell'ottica della Confederazione è possibile dedurre la seguente finalità per i gestori dell'infrastruttura ferroviaria svizzera.

- Garantire un esercizio e una manutenzione sicuri, affidabili e adeguati alle esigenze del traffico viaggiatori e merci dell'infrastruttura esistente.

Da questo obiettivo di carattere generale è possibile dedurre diversi obiettivi parziali che saranno illustrati di seguito con maggior dettaglio. In questo contesto occorre sempre tenere presente che l'infrastruttura ferroviaria non è mai fine a sé stessa, ma

deve essere adattata in modo possibilmente ottimale al traffico che su di essa si svolge.

Disponendo l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria svizzera per gli anni 2013-2016, la Confederazione si aspetta nel concreto che vengano raggiunti i seguenti obiettivi:

- garantire un elevato livello di sicurezza;
- assicurare l'efficienza della rete;
- sfruttare in modo ottimale le capacità disponibili;
- migliorare l'interoperabilità;
- aumentare la produttività.

1.3.1 Garanzia di un elevato livello di sicurezza

Il Consiglio federale si aspetta che i gestori dell'infrastruttura garantiscano un elevato livello di sicurezza nel traffico ferroviario svizzero. Questo è possibile adottando misure appropriate di ottimizzazione che tengono conto di ciò che è economicamente e finanziariamente sostenibile, dell'evoluzione tecnologica, delle disposizioni di sicurezza e del potenziale di pericolo esistente. In questo contesto si tratta soprattutto di raggiungere gli obiettivi qui di seguito elencati.

- È garantita un'elevata protezione contro le collisioni e i deragliamenti di treni.
- È garantita un'elevata sicurezza del personale.
- Il livello di sicurezza nelle gallerie ferroviarie esistenti è aggiornato nell'ambito del programma di mantenimento della qualità dell'infrastruttura all'ultimo stato della tecnica riconosciuto.
- I programmi di risanamento dei passaggi a livello devono essere conclusi in modo che alla fine del 2014 (entro il termine previsto dalla legge) tutti i passaggi a livello siano conformi alla legge.
- Nell'ambito dei lavori di ristrutturazione e di nuova costruzione è garantito un elevato livello di sicurezza nell'accesso ai marciapiedi e su di essi¹¹.
- I rischi derivanti da siti contaminati e incidenti sono ridotti in misura tale da adempiere le disposizioni legali.

Inoltre, le imprese s'impegnano ad applicare un ampio sistema di gestione della sicurezza (SGS) e della qualità. I gestori dell'infrastruttura osservano le disposizioni sull'SGS della direttiva europea (2004/49/UE). L'UFT verifica, nell'ambito della sua vigilanza sulla sicurezza, la funzionalità dell'SGS. In caso di importanti progetti di costruzione riguardanti la rete elettrica della ferrovia i gestori dell'infrastruttura elaborano inoltre piani (globali) di protezione.

¹¹ L'attuazione di misure di compensazione e di risanamenti d'impianti per l'allestimento di del settore sicuro dei marciapiedi entro il 2013 deve essere concordata tra i gestori dell'infrastruttura e l'UFT. La base legale è costituita dalla disposizione d'esecuzione dell'Oferr ad art. 21 DE 21.2 n. 5.

1.3.2 Garanzia dell'efficienza della rete

I gestori dell'infrastruttura garantiscono con misure appropriate nel rispetto del principio di economicità la massima efficienza della rete. Si tratta di perseguire i seguenti obiettivi:

- dimensionamento ottimale della rete;
- accesso alla ferrovia senza barriere;
- massima disponibilità della rete.

Gli impianti infrastrutturali, in particolare gli impianti per l'accesso alla ferrovia, devono essere dimensionati secondo le esigenze dei clienti, ossia le imprese di trasporto ferroviarie (ITF) nel traffico viaggiatori e merci. Le ITF che utilizzano regolarmente la relativa rete dei gestori dell'infrastruttura sono coinvolte nei processi di pianificazione relativi al dimensionamento in modo costante e senza discriminazioni. Una responsabilità particolare nel prestare attenzione alle esigenze del traffico merci incombe ai gestori dell'infrastruttura, poiché, a causa degli orizzonti di pianificazione tendenzialmente brevi delle ITF e del libero accesso al mercato, i futuri sviluppi dell'offerta nel traffico merci sono più difficili da prevedere.

Tra i compiti dei gestori dell'infrastruttura rientra in particolare la verifica del dimensionamento e della dotazione in funzione del fabbisogno degli impianti per l'accesso alla ferrovia (traffico viaggiatori e merci). Riveste qui particolare importanza garantire un accesso ai trasporti ferroviari senza barriere, conformemente alla legge sui disabili.

Ai fini dell'efficienza della rete, oltre a un adeguato dimensionamento degli impianti risulta decisiva la disponibilità di questi ultimi. I gestori dell'infrastruttura devono provvedere affinché la qualità degli impianti infrastrutturali sia sempre adeguata, in modo che sia garantita un'elevata disponibilità della rete e la massima stabilità nello svolgimento di trasporti. Nonostante l'aumento del grado di sollecitazione della rete, occorre mantenere l'impatto dei guasti sullo svolgimento dell'esercizio a un livello sostenibile. Inoltre limitazioni nella disponibilità, per esempio le chiusure di tratte necessarie a causa di lavori di costruzione, devono essere annunciate. Se questo non avviene per tempo, il gestore dell'infrastruttura è tenuto a coprire i costi supplementari causati da servizi sostitutivi o deviazioni¹².

1.3.3 Sfruttamento ottimale delle capacità disponibili

La Confederazione collega al suo impegno nel finanziamento dell'esercizio dell'infrastruttura e degli investimenti la richiesta che le capacità disponibili delle tratte e dei nodi della rete ferroviaria siano sfruttate in modo possibilmente ottimale. Per raggiungere questo obiettivo occorre prestare particolare attenzione all'elaborazione dell'orario ferroviario annuale e all'assegnazione delle tracce disponibili.

L'articolo 9a LFerr impone alle imprese di trasporto ferroviarie di garantire un accesso indiscriminato all'infrastruttura. Un importante processo ai fini del rispetto

¹² La base legale è costituita dall'art. 11b dell'ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria (ORAF), RU 2011 4331.

di questa norma di legge è costituito dall'assegnazione delle tracce disponibili alle ITF. I gestori dell'infrastruttura provvedono affinché le tracce siano assegnate in modo ottimale alle imprese interessate oppure l'ente di assegnazione delle tracce mette a disposizione le basi necessarie per un'assegnazione ottimale delle capacità. Il dialogo con i servizi specializzati della Commissione UE ha mostrato che la soluzione di un'assegnazione delle tracce sotto forma di ente di diritto pubblico, come da noi proposta nella consultazione relativa alla seconda parte della Riforma delle ferrovie 2, e in particolare le competenze attribuite, non sarebbero sufficienti per il recepimento della direttiva UE in materia. Per esaminare il futuro profilo dell'ente di assegnazione delle tracce o l'ulteriore sviluppo organizzativo e legale dell'infrastruttura e dei trasporti, il DATEC ha costituito un gruppo d'esperti, che dovrà rilasciare entro il 2012 un'analisi di ampia portata. L'obiettivo è di elaborare sulla base dei risultati di quest'analisi un progetto da inviare in procedura di consultazione.

Occorrerà inoltre aumentare la trasparenza relativa all'effettivo sfruttamento dell'infrastruttura per i potenziali utenti. A questo scopo, i gestori dell'infrastruttura dovranno rendere accessibili via Internet, oltre ai parametri tecnici rilevanti degli impianti infrastrutturali, anche il relativo grado di occupazione attuale.

1.3.4 Miglioramento dell'interoperabilità

Nell'ambito della seconda fase della riforma delle ferrovie 2 la Svizzera trasporrà nel diritto svizzero le cosiddette direttive sull'interoperabilità (cfr. messaggio del 20 ottobre 2010)¹³. L'interoperabilità crea i presupposti per il miglioramento della capacità competitiva della rotaia rispetto alla strada, semplificando così lo scambio di merci con il nostro principale partner commerciale, l'Unione europea. Essa facilita altresì il compito di gestire il traffico di transito sull'asse nord – sud lungo la via più diretta e con la ferrovia. A fronte della sua politica di trasferimento e dell'obiettivo di una politica dei trasporti coordinata, la Svizzera nutre un grande interesse nei confronti di un sistema ferroviario armonizzato in Europa.

Concretamente le specificazioni tecniche contenute nelle direttive sull'interoperabilità dell'UE (norme STI) sono applicate mediante l'armonizzazione dei sistemi di comunicazione e di sicurezza dei treni. Le imprese promuovono l'interoperabilità con le infrastrutture di altri gestori dell'infrastruttura in Svizzera e all'estero nell'ambito dei loro programmi di rinnovo e ampliamento e creano le condizioni ottimali per la transizione.

Importante per l'interoperabilità è la migrazione dai sistemi di sicurezza dei treni attuali (SIGNUM/ZUB) verso il sistema standard europeo European Train Control System (ETCS). A questo scopo i sistemi di sicurezza dei treni esistenti SIGNUM e ZUB 121 verranno sostituiti da EuroZUB ed EuroSignum, nonché ETCS Level 1 Limited Supervision. La strategia dell'UFT prevede in una prima fase la migrazione della rete a scartamento normale a ETCS Level 1 Limited Supervision (a parte le tratte a cremagliera e le tratte con ETCS Level 2). Entro la fine del 2015 dovrà essere dotato del nuovo sistema l'asse nord-sud, ed entro la fine del 2017 il resto della rete a scartamento normale.

¹³ FF 2011 823

In Svizzera dal 2007 con ETCS Level 2 vengono gestite con un grado di affidabilità molto elevato la nuova tratta di Ferrovia 2000 Mattstetten–Rothrist e la tratta di base del Lötschberg. Anche gli accessi alla galleria di base del San Gottardo e alla galleria di base del Monte Ceneri (Pollegio Nord - Castione Nord, Brunnen - Altdorf-Rynächt) saranno dotati di ETCS Level 2. Dal 2025 ETCS Level 2 (L2) sarà in seguito esteso all'intera rete a scartamento normale. ETCS Level 2 sarà sperimentato dapprima sulla tratta Losanna (esclusa) – Sempione e, dal 2015, messo in funzione a tappe. FFS Infrastruttura elabora quale capofila per il sistema per ETCS un piano di migrazione a ETCS Level 2.

Per migliorare la comunicazione tra i servizi d'intervento in caso d'incidenti dei gestori dell'infrastruttura e le autorità e le organizzazioni per il salvataggio e la sicurezza, conformemente alla direttiva UFT del 10 agosto 2009 concernente i requisiti in materia di sicurezza per le gallerie ferroviarie in servizio, le imprese attrezzano le loro gallerie in modo che sia assicurata la comunicazione con le rispettive reti cantonali POLYCOM.

Le CP fissano altri obiettivi specifici per le imprese o le prestazioni da fornire in qualità di capofila per il sistema ETCS:

- FFS Infrastruttura svolge la funzione di capofila per il sistema ETCS e in questa veste è responsabile del coordinamento tecnico e d'esercizio tra i gestori di infrastrutture e le imprese di trasporto ferroviario. Essa provvede alla costituzione e alla conservazione delle conoscenze necessarie a tal fine.
- FFS Infrastruttura gestisce e sviluppa la rete GSM-R Svizzera.
- Altri obiettivi specifici per le imprese sono fissati separatamente.

1.3.5 Aumento della produttività

In qualità di committente di prestazioni nel settore infrastruttura, la Confederazione si aspetta che le imprese raggiungano gli obiettivi concordati in modo possibilmente efficiente, ossia a costi possibilmente contenuti. A fronte del crescente grado di sfruttamento della rete e dell'estensione dell'infrastruttura, una riduzione assoluta dei costi d'esercizio, di manutenzione e di rinnovo appare poco realistica. L'obiettivo è piuttosto di aumentare la produttività nell'esercizio e nella manutenzione, ossia ridurre i costi per unità di prestazione, ad esempio per treno-chilometri o tonnellate-chilometri lorde. Inoltre i costi unitari, come i costi di rinnovo della sovrastruttura, devono essere diminuiti o mantenuti stabilmente a un livello basso.

I gestori delle infrastrutture sono chiamati in questo contesto a elaborare e adottare in tutti i settori della sicurezza (Security, Safety) provvedimenti a lungo termine per contenere i costi senza pregiudicare l'elevato livello di sicurezza generale.

Con l'aumento della produttività nell'esercizio e nel mantenimento della qualità dell'infrastruttura i gestori dell'infrastruttura aumentano l'efficienza dei sussidi assegnati dai committenti.

La Confederazione si aspetta inoltre che i gestori dell'infrastruttura forniscano un contributo a favore di un impiego delle risorse duraturo ed efficiente, in particolare all'aumento dell'efficienza energetica e alla riduzione dell'inquinamento ambientale.

Le imprese garantiscono la trasparenza nei confronti dei committenti presentando rendiconti separati per il settore dell'infrastruttura e per le singole tratte e nodi della propria rete.

Il Consiglio federale si aspetta che le imprese gestiscano l'infrastruttura in modo tale da ottimizzare l'impiego dell'intera infrastruttura ferroviaria svizzera. In particolare i gestori dell'infrastruttura si coordinano per realizzare gli acquisti di materiale e di energia e stipulare i contratti di manutenzione congiuntamente.

1.4 Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2013-2016

1.4.1 Conduzione delle FFS da parte della Confederazione

Il Parlamento stabilisce le condizioni quadro

Con la riforma delle ferrovie del 1999 e la fondazione della FFS SA quale società anonima di diritto speciale, il Parlamento ha creato nuove condizioni quadro. In virtù dell'articolo 8 LFFS, al Parlamento competono l'approvazione della convenzione sulle prestazioni e del limite di spesa per FFS Infrastruttura.

Conduzione del Consiglio federale quale azionista unico

Sulla base della convenzione sulle prestazioni il Consiglio federale definisce gli obiettivi strategici per le FFS (strategia del proprietario) e svolge le funzioni dell'assemblea generale delle FFS. Fanno parte di questi compiti segnatamente l'approvazione del budget e del conto finanziario dell'impresa. Il Consiglio federale nomina inoltre il consiglio d'amministrazione. La tutela degli interessi dell'azionista è stata affidata dal Consiglio federale al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e al Dipartimento federale delle finanze (DFF). Le FFS presentano al DATEC e al DFF un rapporto annuale sulla realizzazione degli obiettivi definiti nella strategia del proprietario. Questi rapporti sono analizzati e discussi con l'impresa e quindi sottoposti al Consiglio federale per valutazione. A sua volta il Consiglio federale presenta un rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici da parte delle FFS alle Commissioni della gestione e ai membri delle commissioni finanziarie e di politica dei trasporti del Parlamento.

Conduzione del consiglio d'amministrazione tramite gli obiettivi strategici

Il consiglio d'amministrazione delle FFS è responsabile della conduzione strategica dell'impresa. Ciò concerne in particolare l'attuazione della convenzione sulle prestazioni approvata dal Parlamento e il raggiungimento degli obiettivi strategici definiti per le FFS ogni quattro anni dal Consiglio federale (strategia del proprietario).

Conduzione dell'UFT tramite l'ordinazione di prestazioni

Indipendentemente dalla sua responsabilità in quanto azionista unico delle FFS (ruolo di proprietario), la Confederazione agisce in quanto committente di prestazioni relative all'infrastruttura (ruolo di committente), analogamente a tutte le altre imprese ferroviarie. Secondo l'articolo 13 KFEV, l'UFT è responsabile del controlling del finanziamento dell'infrastruttura. Come nel caso delle ferrovie private (cfr. n. 1.2.3.3), l'ordinazione dell'infrastruttura nella convenzione sulle prestazioni si basa sull'articolo 49 Lferr. Secondo il capoverso 3 della legge, la

Confederazione finanzia le tratte di importanza nazionale quale committente unico. Come già illustrato al numero 1.2.3, il controlling del finanziamento dell'infrastruttura svolto dall'UFT si basa sulla conduzione tramite obiettivi. Le decisioni operative sulla scelta delle misure concrete necessarie per il raggiungimento degli obiettivi e, con esse, le conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi rientrano esclusivamente nell'ambito di responsabilità delle FFS. Secondo la legge sul trasporto di viaggiatori¹⁴ e l'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori¹⁵, la Confederazione ordina e finanzia presso le FFS, insieme ai Cantoni, anche prestazioni relative al traffico regionale. L'ordinazione ha luogo, come nel caso di tutte le altre imprese di trasporto, sulla base di offerte presentate per le singole linee mediante la stipula di convenzioni sull'offerta che dal 2014 avranno durata biennale. In virtù della legge sul trasferimento del traffico merci¹⁶ e dell'ordinanza sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia¹⁷, la Confederazione ordina presso FFS Cargo SA prestazioni di trasporto combinato e in carri completi isolati mediante convenzioni annuali sulle indennità.

Natura giuridica della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS

La convenzione sulle prestazioni è un contratto di diritto pubblico fra la Confederazione e le FFS. Al contrario di una legge o di un'ordinanza, non comporta vincoli di natura giuridica nei confronti di terzi. Questi ultimi non possono quindi vantare nessuna pretesa giuridica attinente alla fornitura di determinate prestazioni nel settore dell'infrastruttura. La convenzione sulle prestazioni comprende due elementi la cui natura giuridica deve essere distinta:

- la definizione congiunta degli obiettivi delle FFS;
- l'ordinazione di prestazioni nel settore dell'infrastruttura.

Procedura di stipula della convenzione

I rappresentanti incaricati dal Consiglio federale e dalle FFS concordano un progetto di convenzione sulle prestazioni e di limite di spesa, che è inviato in consultazione ai Cantoni insieme al presente messaggio. Le FFS e il Consiglio federale esaminano quindi il progetto e approvano la convenzione. In seguito, il Consiglio federale sottopone per approvazione la convenzione e il limite di spesa al Parlamento nel quadro del presente messaggio, conformemente all'articolo 8 LFFS.

Procedura di modifica della convenzione sulle prestazioni

Ai fini delle ordinazioni nel settore dell'infrastruttura, la Convenzione riveste dal punto di vista giuridico il carattere di un contratto di sussidiamento. Una particolarità è costituita dal fatto che l'ammontare dei sussidi non è fissato soltanto nel relativo contratto, ma anche nel limite di spesa deciso dal Parlamento unitamente alla convenzione sulle prestazioni. Vi è un legame diretto tra l'importo del limite di spesa e l'offerta di prestazioni ordinata mediante la Convenzione. Se il Parlamento

¹⁴ Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (LTV), RS 745.1.

¹⁵ Ordinanza dell'11 novembre 2009 sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV), RS 745.16.

¹⁶ Legge del 19 dicembre 2008 sul trasferimento del traffico merci (LTrasf), RS 740.1.

¹⁷ Ordinanza del 4 novembre 2009 sul promovimento del trasporto di merci per ferrovia (OPTMe), RS 740.12.

adotta un limite di spesa superiore o inferiore, di norma questo comporta una modifica della Convenzione (entità dell'offerta ordinata).

Rendiconto delle FFS

Insieme a una nuova convenzione sulle prestazioni, ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 LFFS le FFS devono presentare al Parlamento un rendiconto sugli ultimi quattro anni. Poiché la CP 11-12, in quanto soluzione transitoria, è durata solo due anni, il rapporto delle FFS comprende unicamente l'anno 2011. Esso è allegato al presente messaggio.

1.4.2 Contenuto della Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2013-2016

La CP 13-16 non ha subito cambiamenti sostanziali rispetto alla precedente Convenzione sulle prestazioni 11-12. Essa si compone delle stesse sette sezioni e contiene, a differenza della Convenzione stipulata con le ferrovie private, anche una sezione relativa agli obiettivi per le FFS (obiettivi del proprietario). Di seguito sono esposte in forma riassuntiva le modifiche apportate rispetto alla CP 11-12.

La sezione 2 contiene gli obiettivi fissati per le FFS. In base alla Convenzione, sono stabiliti gli obiettivi strategici del Consiglio federale per le FFS per un periodo di quattro anni. Rispetto alla CP 11-12 la sezione 2 è stata abbreviata. Invece di esporlo in singoli articoli dedicati alle varie divisioni, l'orientamento strategico delle divisioni delle FFS è stato riassunto all'articolo 6. Sono state inoltre apportate modifiche all'articolo 7 (obiettivi finanziari) e all'articolo 10 (sicurezza). Sulla base della CP 11-12, che presentava eccezionalmente una durata solo biennale, sono stati definiti gli obiettivi strategici del Consiglio federale per le FFS per il periodo 2011-2014. In virtù degli adeguamenti degli obiettivi introdotti nella CP 13-16 verranno operati una verifica e un eventuale adeguamento degli obiettivi strategici 2011-2014.

Gli obiettivi per l'offerta di infrastruttura, concretizzati nella terza sezione, sono armonizzati con gli obiettivi per l'offerta di infrastruttura delle ferrovie private (cfr. capitolo 1.3). Sono state inoltre operate integrazioni all'articolo 13 lettera e per quanto concerne l'attuazione di misure di compensazione e il risanamento di impianti per la configurazione della zona di sicurezza sui marciapiedi. L'articolo 16 stabilisce altresì che FFS Infrastruttura estenda progressivamente, nell'ambito del mantenimento della qualità dell'infrastruttura, lo standard ETCS Level 2 all'intera rete a scartamento normale a partire dal 2025. Viene inoltre stabilito a quali tratte il sistema ETCS Level 2 dovrà essere applicato già prima del 2025. In qualità di capofila del sistema ETCS, le FFS sono tenute a elaborare entro gennaio 2013 un piano di migrazione ETCS Level 2 e a coordinarlo con l'UFT. L'articolo 17 stabilisce ora che in tutte le decisioni d'investimento va perseguita l'ottimizzazione dei costi d'investimento e conseguenti per l'infrastruttura e i trasporti. Le FFS devono inoltre prestare un contributo a uno sfruttamento efficiente e sostenibile delle risorse, in particolare ai fini dell'aumento dell'efficienza energetica e della riduzione dell'impatto ambientale. Le FFS sono inoltre tenute a prendere in esame misure economicamente più vantaggiose in tutti i settori della sicurezza (security, safety) e a introdurle senza mettere a rischio complessivamente l'elevato livello di sicurezza.

Nella sezione 4 vengono concretizzate le prestazioni ordinate ed elencati in particolare gli investimenti di ampliamento finanziati con la Convenzione (cfr.

1.4.3.2). Le prestazioni che vanno oltre la rete delle FFS a livello di piattaforma per l'informazione ai clienti sono state integrate specificando che, sebbene la comunicazione debba avvenire tramite interfacce standardizzate, dovrà essere fornita anche una possibilità di interrogazione online (art. 22 lett. e). Nell'articolo 22 lettera j si aggiunge altresì che le FFS sono l'impresa guida per i trasporti pubblici su ferrovia in caso di sinistro. Viene inoltre inserito l'articolo 26 concernente l'impiego dei mezzi finanziari non investiti; l'UFT e le FFS ne definiscono l'impiego congiuntamente e per iscritto. Con la continuazione degli investimenti di ampliamento, concordati già all'interno della CP 11-12, nella CP 13-16 risultano già vincolati più di 500 milioni di franchi. L'inserimento di eventuali ulteriori investimenti di ampliamento non è possibile a fronte del maggior fabbisogno richiesto per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura e dell'entità dei mezzi a disposizione.

La sezione 5 (stanziamento dei mezzi) e la sezione 6 (controlling) restano in larga misura invariate. Una modifica della Convenzione (sezione 7) è possibile in virtù dell'articolo 36 nonché dell'articolo 8 capoverso 3 LFFS. In allegato alla CP 13-16 vengono riportati gli indicatori concreti per la verifica del raggiungimento degli obiettivi. I valori obiettivo concreti per i singoli anni sono convenuti con le FFS.

1.4.3 Fabbisogno di fondi di FFS Infrastruttura per gli anni 2013-2016

La messa in servizio di nuove infrastrutture, il maggior sfruttamento della rete, l'impiego di treni più pesanti e veloci, ma anche le esigenze elevate in termini di disponibilità della rete hanno portato a un aumento del fabbisogno di fondi per l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS. L'UFT ha confermato, basandosi su un secondo parere richiesto in relazione con l'audit della rete delle FFS, che in futuro il mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS e la riduzione degli interventi da recuperare richiederanno maggiori risorse al fine di poter mantenere anche in futuro in buone condizioni l'infrastruttura delle FFS. Anche l'ultimo rapporto annuale sullo stato della rete delle FFS per il 2010 evidenzia per gli anni a venire un fabbisogno di fondi nettamente superiore rispetto al 2010.

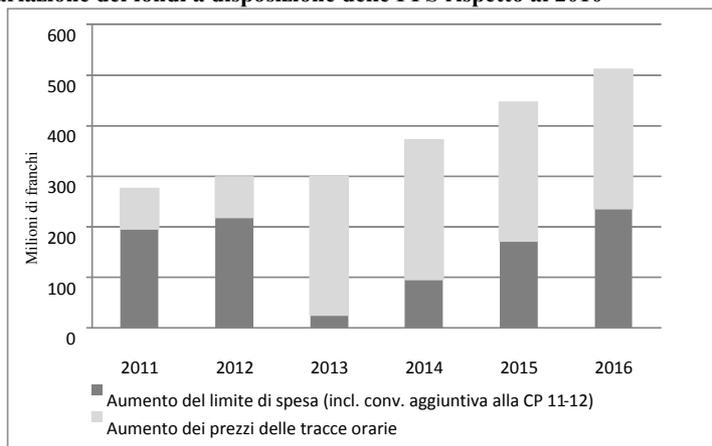
Su questo sfondo è stato deciso di mettere progressivamente a disposizione di FFS Infrastruttura maggiori mezzi, e questo sia mediante un adeguamento del prezzo delle tracce orarie (aumento del contributo di copertura nel traffico viaggiatori a lunga distanza nel 2011 e adeguamento dei costi marginali standard nel 2013, cfr. in proposito n. 1.2.2) sia attraverso l'aumento del limite di spesa relativo alla Convenzione Confederazione-FFS. Attraverso l'aumento graduale dei fondi a disposizione si intende così permettere a FFS Infrastruttura un progressivo aumento delle risorse. Il secondo parere relativo all'audit della rete 2009 giunge alla conclusione che rispetto al 2010 occorrerà mettere a disposizione fino a 500 milioni di franchi in più all'anno. Le FFS contribuiranno inoltre a ridurre, rispetto al 2010, l'aumento del fabbisogno di mezzi con misure di aumento dell'efficienza per un importo pari a circa 250 milioni di franchi all'anno fino al 2016. Al contempo è stata inoltre concordata l'introduzione di una stretta sorveglianza congiunta sullo stato della rete. Quest'ultima decisione è già stata in parte attuata mediante l'introduzione di nuovi indicatori sullo stato della rete nella CP 11-12 e l'impegno a trasmettere all'UFT il rapporto annuale sullo stato della rete delle FFS.

Secondo i loro piani attuali, le FFS hanno richiesto un limite di spesa relativo alla CP 13–16 di circa 7110 milioni di franchi per l'esercizio, il mantenimento della qualità dell'infrastruttura e la continuazione degli investimenti di ampliamento già concordati con la CP 11–12. All'interno di queste cifre sono già considerate le misure di aumento dell'efficienza di FFS Infrastruttura, le priorità definite nell'ambito del maggior fabbisogno per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura nonché un più lento abbattimento degli interventi di recupero. Per gli anni 2013–2016 il fabbisogno di fondi per continuare i lavori di ampliamento già ordinati nella CP 11–12 è di circa 500 milioni di franchi. Secondo i loro piani, necessitano inoltre di circa 320 milioni di franchi per ulteriori investimenti di ampliamento, ossia complessivamente di 820 milioni di franchi per investimenti di ampliamento sull'arco di quattro anni.

Sulla base dei risultati del secondo parere e sullo sfondo del decreto federale concernente il limite di spesa per l'infrastruttura della società anonima Ferrovie federali svizzere FFS per gli anni 2011–2012¹⁸, il Consiglio federale ha deciso un ulteriore, progressivo aumento dei mezzi disponibili per FFS Infrastruttura per gli anni dal 2013 al 2016. I piani finanziari della Confederazione deliberati dal Consiglio federale (piano finanziario di legislatura 2013–2015) si basano su un limite di spesa relativo alla Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per il periodo 2013–2016 di 6624 milioni di franchi. I contributi annui della Confederazione, ossia i contributi d'esercizio e d'investimento, saranno progressivamente aumentati negli anni dal 2013 al 2016, in modo da poter garantire un incremento continuativo delle risorse. Rispetto al 2010 FFS Infrastruttura avrà a disposizione nel 2016 circa 510 milioni di franchi di fondi in più per l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura. Questi ulteriori mezzi nel 2016 rispetto al 2010 sono composti da maggiori ricavi derivanti dalle entrate dei trasporti per un importo pari a circa 275 milioni di franchi e da un aumento del contributo dal limite di spesa di circa 235 milioni di franchi. In seguito alle maggiori entrate derivanti dall'adeguamento del prezzo delle tracce nel 2013, il contributo annuo della Confederazione a favore di FFS Infrastruttura si situa nel 2016 all'incirca al livello del 2012.

Figura 2

Variatione dei fondi a disposizione delle FFS rispetto al 2010



¹⁸ FF 2011 3543.

Con un limite di spesa pari a 6624 milioni di franchi e l'aumento dei ricavi dei trasporti mediante l'adeguamento del prezzo delle tracce orarie, i fondi disponibili per la necessaria intensificazione del mantenimento della qualità dell'infrastruttura e la riduzione del fabbisogno di recupero sono nettamente maggiori rispetto al 2010.

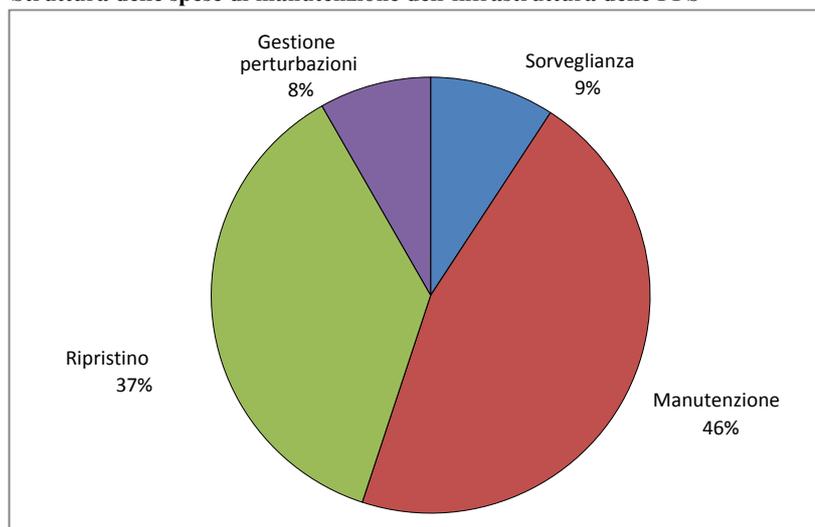
1.4.3.1 Fabbisogno di mezzi per l'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura

Con il limite di spesa richiesto dal Consiglio federale sarà possibile mantenere e gestire anche in futuro in sicurezza tutti gli impianti esistenti (tratte, stazioni, stazioni di smistamento, impianti di carico e scarico ecc.) dell'infrastruttura delle FFS. La spesa per l'esercizio dell'infrastruttura (coordinamento del traffico, corrente di trazione, telecomunicazioni per l'esercizio ecc.) ammonta mediamente a circa 500 milioni di franchi all'anno. La produttività nell'esercizio, misurata sulla base dei costi d'esercizio per treno-chilometro, ha potuto essere progressivamente incrementata negli ultimi anni; in altri termini, nonostante l'aumento della domanda, i costi d'esercizio annui complessivi sono aumentati meno che proporzionalmente.

I mezzi per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS (manutenzione e rinnovo) verranno progressivamente aumentati da qui al 2016. Il fabbisogno per la manutenzione dell'infrastruttura delle FFS è aumentato negli ultimi anni da circa 460 milioni di franchi nel 2008 a circa 520 milioni nel 2011. Anche per gli anni dal 2013 al 2016 le FFS prevedono, sulla base dei piani attuali, un aumento dei costi di manutenzione. La ripartizione dei costi di manutenzione, in media di circa 550 milioni di franchi all'anno, rispettivamente di circa 2200 milioni di franchi per il periodo dal 2013 al 2016, è illustrata nella figura 3.

Figura 3

Struttura delle spese di manutenzione dell'infrastruttura delle FFS

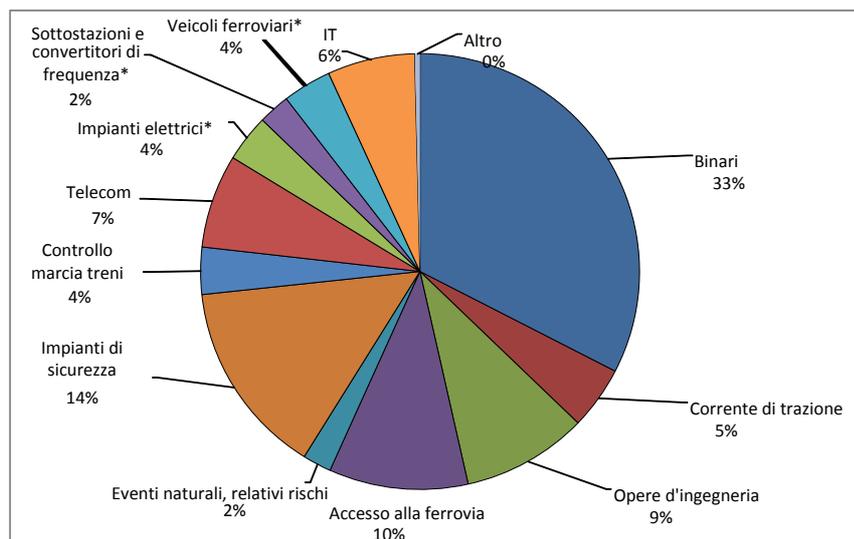


Secondo i piani delle FFS, il fabbisogno di mezzi per il rinnovo dell'infrastruttura si basa soprattutto sui risultati dell'audit della rete 2009, rispettivamente sul rapporto annuale sullo stato della rete delle FFS per il 2010. Per il rinnovo dell'infrastruttura saranno disponibili complessivamente, per il periodo coperto dalla CP (2013–2016), 4976 milioni di franchi.

La ripartizione del fabbisogno di mezzi per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS (manutenzione e rinnovo) tra le categorie di impianti secondo il rapporto sullo stato della rete delle FFS per il 2010 è illustrata nella figura 4.

Figura 4

Fabbisogno per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura FFS per categorie di impianti



* finanziati solo in parte tramite la Convenzione

1.4.3.2 Fabbisogno di fondi per ampliamenti

La continuazione degli ampliamenti concordati nella CP 11–12, compresa la convenzione aggiuntiva, porta per il periodo coperto dalla CP 2013–2016 a un fabbisogno di mezzi complessivo di circa 500 milioni di franchi, rispettivamente a una media di 125 milioni di franchi all'anno. Tale fabbisogno supera di circa 100 milioni di franchi i mezzi annui finora previsti per gli ampliamenti nelle convenzioni sulle prestazioni. Queste cifre non tengono ancora conto dei costi delle misure di mantenimento della qualità dell'infrastruttura che presentano anche elementi di

ampliamento, come ad esempio i risanamenti di gallerie, in cui nell'ambito dei lavori di rinnovo viene ampliato nel contempo anche il profilo di spazio libero (p.es. risanamenti di gallerie nel Vallese per l'impiego di treni bipiano).

A fronte del ridotto fabbisogno supplementare per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura, secondo le stime delle FFS il fabbisogno di fondi, di circa 500 milioni di franchi, necessario per portare avanti la realizzazione degli ampliamenti già ordinati con la CP 11–12 può essere interamente coperto dal limite di spesa di 6624 milioni di franchi.

A causa del fabbisogno necessario per il mantenimento della qualità non è però possibile inserire nella Convenzione ulteriori ampliamenti; la priorità è assegnata in questo contesto al mantenimento della qualità dell'infrastruttura. Con il progetto FAIF è stato inoltre previsto di non finanziare più gli ampliamenti mediante le convenzioni sulle prestazioni. La Confederazione mira pertanto a non inserire nella CP 13–16 nuovi investimenti di ampliamento che implicano annualità per il 2017 e gli anni seguenti.

A causa dei limitati mezzi a disposizione, il finanziamento degli adeguamenti della stazione di smistamento per il Gateway Limmattal (RBL) potrà avvenire nell'ambito della CP 13–16 solo se procrastinato. Tra gli investimenti di ampliamento aggiuntivi annunciati dalle FFS figurano ad esempio la sottostazione di conversione di frequenza a San Gallo-Winkeln, destinata all'approvvigionamento elettrico della Svizzera orientale in vista dell'ampliamento dell'offerta (quota Convenzione: ca. 72 mio. fr.), l'impianto di ricovero di Oberwinterthur, necessario per aumentare la capacità di ricovero nell'area Zurigo/Winterthur (quota Convenzione: ca. 37 mio. fr.), il tratto d'incrocio di Cheyres necessario per un ampliamento dell'offerta tra Friburgo e Yverdon (quota Convenzione: ca. 5 mio. fr.), un impianto di carico e scarico merci a Chiasso SM per ovviare all'eliminazione dell'impianto di Mendrisio (FMV) (quota Convenzione: ca. 6 mio. fr.), bocche dell'acqua di lavaggio e impianti per l'approvvigionamento di corrente elettrica sull'intera rete (quota Convenzione: ca. 7 mio. fr.) e potenziamenti a Othmarsingen, Mägenwil e Muri, necessari in vista di un ampliamento dell'offerta nel Freiamt (quota Convenzione: ca. 33 mio. fr.). Tra gli ulteriori interventi previsti rientrano, ad esempio, Zofingen–Lenzburg, Wettingen/Otelfingen, Coppet–Founex o Locarno–Cadenazzo.

La CP 11–12 e la relativa Convenzione aggiuntiva prevedono per FFS Infrastruttura un importo complessivo di 2447 milioni di franchi per investimenti di rinnovo e ampliamento. Se le FFS non fossero in grado di esaurire tutti i crediti stanziati per gli anni 2011 e 2012, sarebbe possibile prevedere in via supplementare nel 2011 e 2012 un maggiore finanziamento di ampliamenti già ordinati nella CP 11–12, al fine di ridurre l'indebitamento accumulato nei confronti del gruppo a seguito degli investimenti ordinari resisi necessari negli anni 2007–2010. Il fabbisogno di finanziamento per continuare la realizzazione di tali ampliamenti a partire dal 2013 ne risulterebbe quindi ridotto, consentendo di operare ulteriori investimenti (lavori di rinnovo e di ampliamento).

1.4.4 Evoluzione del fabbisogno di fondi rispetto alla CP 11-12

Il previsto fabbisogno di compensazione dell'infrastruttura FFS per l'esercizio e il mantenimento della qualità, pari mediamente a 1656 milioni di franchi all'anno per gli anni dal 2013 al 2016, è diminuito rispetto alla Convenzione sulle prestazioni 2011-2012, che prevedeva all'incirca 1721 milioni di franchi all'anno. Ciò è riconducibile da un lato all'adeguamento del sistema dei prezzi delle tracce orarie previsto nel 2013, che porterà a un aumento delle entrate per FFS Infrastruttura pari a circa 200 milioni di franchi annui a partire dal 2013. In seguito alle maggiori entrate si riduce il fabbisogno d'indennità, a fronte del quale sussiste un maggior fabbisogno per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura che, non potendo essere completamente soddisfatto dalle maggiori entrate, viene minimizzato da FFS Infrastruttura con misure volte ad aumentare l'efficienza. Dall'altro lato, la Convenzione sulle prestazioni 2011-2012 è stata approvata dall'Assemblea federale sulla base di un limite di spesa di 3322 milioni di franchi, pari mediamente a 1661 milioni di franchi all'anno, deciso dal Consiglio federale. A seguito dell'aumento di 140 milioni, a 3462 milioni di franchi, del limite di spesa rispetto alla CP 11-12 da parte dell'Assemblea federale, il Consiglio federale e le FFS hanno stipulato una convenzione aggiuntiva alla CP 11-12 concernente l'utilizzo dei 140 milioni di franchi aggiuntivi.

Come illustrato al numero 1.4.3, dal 2010 i fondi a disposizione di FFS Infrastruttura sono decisamente aumentati. L'evoluzione delle indennità d'esercizio e dei contributi d'investimento concessi a partire dal 2007 attingendo ai limiti di spesa per FFS Infrastruttura è illustrata nella tabella seguente:

Tabella 1

Limite di spesa e ripartizione di indennità d'esercizio e contributi d'investimento dal 2007*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indennità d'esercizio	446	450	480	470	510	505
Contributi d'investimento	980	1012	1154	1054	1210	1237
Totale	1426	1462	1634	1524	1720	1742
Limite di spesa		6046			3462	

	2013	2014	2015	2016
Indennità d'esercizio	291	280	288	287
Contributi d'investimento	1258	1340	1407	1473
Totale	1549	1620	1695	1760
Limite di spesa		6624		

* Per gli anni dal 2007 al 2010 i pagamenti effettivi effettuati attingendo al limite di spesa sono rappresentati secondo i consuntivi.

1.4.5 Finanziamento delle prestazioni ordinate

Il Consiglio federale chiede un limite di spesa pari a 6624 milioni di franchi per il finanziamento dei costi non coperti pianificati e degli investimenti previsti dai piani delle FFS un limite di spesa pari a 6624 milioni di franchi. Questo limite di spesa supera i mezzi stanziati nel piano finanziario della Confederazione. Affinché questa differenza non porti a un ulteriore aggravio delle finanze federali generali, il Consiglio federale ha deciso di mantenere nelle finanze federali generali mezzi pari alla differenza tra i proventi netti della quota federale della tassa sul traffico pesante

commisurata alle prestazioni (TTPCP) e di utilizzare tali mezzi per la copertura a carico della Confederazione di costi non coperti legati al traffico stradale (cfr. art. 19 cpv. 2 della legge sul traffico pesante).

Tabella 2

Piano finanziario della Confederazione e finanziamento delle prestazioni ordinate

(mio. franchi)	2013	2014	2015	2016	2013-2016
Limiti DATEC	1527	1548	1573	1598	6346
Aumento Camere federali	-	-	-	-	-
Compensazione TTPCP	22	72	122	162	378
Totale	1549	1620	1695	1760	6624

Con la riduzione delle entrate annue del Fondo FTP per un totale di 650 milioni di franchi per l'infrastruttura delle FFS e per quella delle ferrovie private (cfr. il numero 1.5.6) per gli anni dal 2013 al 2016 non è necessario alcun adeguamento del programma di realizzazione dei progetti attualmente finanziati dal Fondo FTP (NFTA, collegamenti alla rete ad alta velocità, risanamento fonico, SIF). Una compensazione oltre tale limite nel caso della TTPCP provocherebbe ritardi nel caso dei grandi progetti ferroviari.

Il finanziamento del fabbisogno supplementare attraverso una riduzione delle entrate annue del Fondo FTP è avvenuta già con la CP 11–12. Portando avanti questa riduzione per il periodo della CP 2013–2016, si anticipa già il modello di finanziamento ipotizzato per un fondo di finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria nel progetto FAIF posto in consultazione.

1.5 Convenzioni sulle prestazioni per le infrastrutture delle ferrovie private 2013–2016

1.5.1 Mantenimento del modello di finanziamento 2011–2012

L'armonizzazione degli strumenti di finanziamento delle FFS e delle ferrovie private, introdotta nel 2011, si è rivelata efficace e viene portata avanti. Per procedere nel processo di armonizzazione del finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private sono necessari i seguenti adeguamenti:

- Continuare ad armonizzare gli strumenti per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle ferrovie private e delle FFS con un **credito d'impegno quadriennale** al posto dell'attuale credito d'impegno della durata unica di due anni. Questo garantisce tutti i pagamenti alle ferrovie private della quota delle indennità d'esercizio e dei contributi d'investimento di competenza della Confederazione.
- Passaggio definitivo al **finanziamento per programma** e abbandono del finanziamento riferito a singoli oggetti da parte dei Cantoni; i Cantoni devono pertanto creare strumenti di finanziamento analoghi per coprire la propria quota delle indennità d'esercizio e dei contributi d'investimento.
- Stipula di **convenzioni sulle prestazioni quadriennali** e trilaterali tra la Confederazione, i Cantoni interessati e le ferrovie private; queste convenzioni

quadriennali definiscono per il periodo dal 2013 al 2016 e per ogni ferrovia privata l'ammontare delle indennità d'esercizio e dei contributi d'investimento come pure la loro ripartizione tra i committenti. Si rammenta a questo proposito che i contributi d'investimento sono composti sia dai contributi a fondo perso per la compensazione delle spese di ammortamento sia dai mutui senza interessi condizionatamente rimborsabili.

1.5.2 Modello della Convenzione sulle prestazioni 2013–2016

La completa armonizzazione degli strumenti di finanziamento delle ferrovie private e delle FFS descritta nel messaggio sul finanziamento dell'infrastruttura 2011–2012¹⁹ e prevista a partire dal 2013 viene quindi realizzata in particolare mediante la stipula di convenzioni di durata quadriennale. Queste garantiscono:

- una maggiore **sicurezza della pianificazione** per i committenti (Confederazione e Cantoni) e i gestori privati dell'infrastruttura grazie all'introduzione di crediti d'impegno quadriennali per tutti i contributi della Confederazione;
- un più spiccato orientamento dell'ordinazione dell'infrastruttura agli **obiettivi da raggiungere** nel corso della durata della convenzione sulle prestazioni (cfr. il n. 1.3);
- l'introduzione e il continuo miglioramento del **processo di controlling** integrale e unitario secondo le disposizioni dell'OCFIF (cfr. punto 1.2.3.1).

Le convenzioni sono stipulate tra la Confederazione, i Cantoni e le ferrovie private. La base a tale scopo è costituita dal modello di convenzione allegato, qui pubblicato per la prima volta per conoscenza (cfr. allegato).

1.5.3 Coordinamento tra i Cantoni e le ferrovie private

Per orientare la procedura di ordinazione delle ferrovie private a quella delle FFS e assicurare un buon coordinamento tra la Confederazione, i Cantoni e le ferrovie private, la procedura di ordinazione delle ferrovie private è stata adeguata al programma generale di pianificazione esposto di seguito:

- presentazione dei primi piani d'investimento per gli anni dal 2013 al 2016 da parte delle ferrovie private e avvio delle discussioni con i Cantoni 30 giugno 2011
- decisione del Consiglio federale sul nuovo sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie 31 agosto 2011
- presentazione delle prime offerte consolidate (esercizio e investimento) delle ferrovie private per gli anni 2013-2016 31 ottobre 2011

¹⁹ FF **2010** 4933

- coordinamento tra Confederazione, Cantoni e novembre 2011
ferrovie private (trattative, consultazioni, dibattiti sul dicembre 2012
budget ecc.)
- stipula della convenzione quadriennale tra Cantoni e gennaio 2013
ferrovie private

Il programma sopra esposto prevede la presentazione delle offerte per gli anni dal 2013 al 2016 in due fasi: in una prima fase le ferrovie private inoltrano i loro piani d'investimento per gli anni dal 2013 al 2016; nella seconda fase – dopo l'approvazione del nuovo sistema di definizione dei prezzi delle tracce orarie – le ferrovie private integrano i loro piani d'investimento per il periodo 2013-2016 con tutta la documentazione d'offerta necessaria per questo periodo. In questa procedura di offerta è stato assegnato un ruolo significativo al calcolo del prezzo delle tracce orarie e alle considerazioni relative a un utilizzo efficiente dell'energia.

Tale programma costituisce una sfida particolarmente importante per le ferrovie private. Esso prevede il tempo sufficiente per il coordinamento tra la Confederazione, i Cantoni e le ferrovie private; in condizioni ideali si svolge dunque in contemporanea all'elaborazione e alla consultazione del presente messaggio. In tal modo sarà possibile firmare al più tardi nel gennaio del 2013 tutte le convenzioni di durata quadriennale.

In questo contesto l'offerta corredata dalla relativa documentazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 19 OCFIF assume un'importanza decisiva. Essa viene allegata alle CP.

1.5.4 Conduzione per obiettivi

Come già illustrato nel numero 1.2.3.1, al controlling in senso lato (dall'inglese to control = condurre) viene assegnato un peso maggiore che in passato. Nell'OCFIF è stata definita una divisione dei ruoli e dei compiti per il processo di controlling: L'UFT dirige il processo di controlling del settore Infrastruttura coinvolgendo i Cantoni. A loro volta questi svolgono un ruolo di capofila soprattutto nella definizione dell'offerta di trasporti, nell'esame delle offerte e nelle trattative con le imprese di trasporto, ma anche nella definizione e nell'esame della qualità delle prestazioni (art. 12 cpv. 3 OITRV).

Come nel periodo 2011-2012, le ferrovie private vengono condotte analogamente alle FFS mediante la definizione di obiettivi e di indicatori derivati da questi ultimi. In tal modo i committenti dispongono di una base di valutazione per verificare il rispetto degli accordi.

Nella definizione dei valori obiettivo l'UFT tiene conto delle particolarità specifiche delle imprese (quali le dimensioni dell'impresa, lo scartamento o la topografia, dati già disponibili internamente). La scelta degli indicatori è stata inoltre operata tenendo conto delle esperienze maturate in precedenza (CP 11-12) e allo scopo di consentire uno sviluppo continuativo.

In linea con le esperienze fatte con le convenzioni sulle prestazioni finora stipulate con le FFS, sono previsti indicatori per i seguenti settori: sicurezza, disponibilità della rete, qualità durante l'esercizio e produttività. L'accento è posto sugli

indicatori aziendali e non su quelli relativi alle tratte. Gli indicatori consentono di operare confronti tra gestori delle infrastrutture (benchmark) e costituiscono la base per la negoziazione delle offerte per il periodo 2013–2016.

1.5.5 Fabbisogno di fondi

Poiché la ripartizione dei fondi tra le ferrovie private sarà stabilita con certezza solo nel corso di dicembre del 2012, dopo l'approvazione dei diversi crediti d'impegno della pubblica amministrazione (Confederazione e Cantoni), i seguenti importi a carico dei Cantoni e della Confederazione e le indicazioni relative alle ferrovie private sono per ora solo indicativi.

Indennità d'esercizio

Le indennità concesse sotto la definizione di «indennità d'esercizio» consentono di compensare la lacuna nella copertura dei costi che si crea nel conto d'esercizio del settore infrastruttura secondo il preventivo e il piano a medio termine. Secondo le stime dell'UFT elaborate in base ai dati delle ferrovie private, per l'infrastruttura delle ferrovie private sussisterebbe per gli anni 2013–2016 un fabbisogno complessivo di compensazione di circa 960 milioni di franchi.

Secondo la nuova chiave di ripartizione dell'ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità e agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale (OQC), di questa cifra 686 milioni di franchi (il 71.5%) sono a carico della Confederazione, 274 (il 28.5%) dei Cantoni.

Le indennità d'esercizio diminuiscono in particolare per via dell'introduzione del nuovo sistema dei prezzi delle tracce orarie che, a partire dal 2013, aumenterà i ricavi derivanti dalla vendita delle tracce orarie delle ferrovie private di circa 30 milioni di franchi all'anno, riducendo così il fabbisogno di indennità.

Questi ricavi aggiuntivi, che contribuiscono in parte a coprire l'aumento dei contributi d'investimento dovuto in particolare alla compensazione delle spese di ammortamento in continuo aumento, non vanno considerati come un trasferimento di oneri al settore dei trasporti. Quest'ultimo dovrà compensare l'aumento dei prezzi delle tracce orarie attraverso un adeguamento mirato delle proprie tariffe.

La metà delle indennità d'esercizio verrebbe ripartita tra i tre gestori dell'infrastruttura BLS Netz AG, DB Netz e RhB.

Contributi d'investimento

I contributi d'investimento comprendono i contributi a fondo perso per la compensazione delle spese d'ammortamento e i prestiti senza interessi condizionalmente rimborsabili.

Il fabbisogno di mezzi per il periodo 2013–2016 è stato determinato sulla base di una prima valutazione della situazione e dei piani a medio termine presentati per questo periodo dalle imprese entro il 31 ottobre 2011. Le cifre pubblicate di seguito comprendono gli investimenti finanziati attingendo ad altre fonti (Fondo FTP, fondo infrastrutturale, mezzi speciali LDis ecc.).

I progetti d'investimento possono essere catalogati nelle seguenti tre categorie:

- mantenimento della qualità dell'infrastruttura;

- migliorie tecniche e adeguamento a norme o leggi (p.es. legge sui disabili, risanamento di passaggi a livello, sicurezza);
- ampliamento (aumento della capacità).

Secondo le stime dell'UFT elaborate in base ai dati delle ferrovie private, per gli anni 2013–2016 sono necessari, al netto dei contributi di terzi, contributi d'investimento per un importo pari a 3296 milioni di franchi. La maggior parte di questi fondi riguarderà misure orientate al mantenimento della qualità e migliorie tecniche di impianti già esistenti.

Per il finanziamento di questo fabbisogno di investimento, secondo la nuova chiave di ripartizione dell'ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle quote cantonali di partecipazione alle indennità e agli aiuti finanziari destinati al traffico regionale (OQC) sarebbero necessari contributi d'investimento della Confederazione per 2139 milioni di franchi e dei Cantoni per 1157 milioni di franchi. In questo contesto, la metà dei contributi d'investimento verrebbe ripartita tra i quattro gestori dell'infrastruttura BLS Netz AG, RhB, MGI e SOB.

La tabella sottostante mostra la ripartizione prevista delle indennità d'esercizio e dei contributi d'investimento della pubblica amministrazione (Confederazione e Cantoni) tra le ferrovie private. Gli importi definitivi saranno stabiliti solo dopo la firma di tutte le convenzioni, ossia nel corso del mese di gennaio 2013.

Tabella 3

Ripartizione di indennità d'esercizio e contributi d'investimento tra le ferrovie private

Ferrovie private: indennità d'esercizio e contributi d'investimento enti pubblici (Confederazione e Cantoni)	CP 2013–2016 (in mio. fr., arrotondato)	
	Totale	Confederazione e Cantoni
AB		88.7
ASm		121.7
BDWM		37.9
BLS	1'046.6	781.2
BLT		116.7
BOB		50.2
CJ		60.7
DB Netz	117.0	117.0
FART		11.1
FLP		9.0
FW		17.8
HBS		76.0
LEB		86.5
MBC		39.6
MGI		289.6
MOB		133.3

MVR	50.2	24.6
NSiCM	39.4	19.3
ÖBB	4.0	4.0
OeBB	4.0	1.4
RBS	144.3	78.8
RhB	660.7	561.7
SOB	247.8	108.3
ST	0.8	0.2
STB	16.5	9.4
Thurbo	32.0	13.5
TMR	81.1	54.3
TN	5.9	2.9
TPC	56.1	33.5
TPF	91.4	50.3
TRAVYS	92.5	45.5
TRN	22.1	11.0
VCh	4.0	2.0
WAB	27.0	15.1
WB	56.0	18.5
WSB	45.2	12.2
ZB	188.0	170.0
ZVV	64.8	13.0
MIB/ST/VHE	9.5	5.3
SSSF	10.0	4.7
Total	4'255.4	2'825.0

La tabella 4 mostra i principali progetti di ampliamento delle ferrovie private per il periodo della CP 13–16 (≥ 10 milioni di franchi e con una percentuale di ampliamento superiore al 50%). Gli importi definitivi saranno stabiliti solo dopo la firma di tutte le convenzioni di durata quadriennale, ossia nel corso del mese di gennaio 2013.

Tabella 4

Progetti di ampliamento delle ferrovie private

Progetti di ampliamento delle ferrovie private	CP 2013–2016 (in mio. fr., arrotondato)			
	-2012	2013–2016	2017-	Total
AB: Linea di transito stazione di San Gallo	-	11.6	0.6	12.2
BLS: Ampliamento Leissigen	-	23.0	-	25.2
BLS: Galleria di Rosshäusern, quota CP	-	64.0	12.4	76.4
BLT: Raddoppio di binario Ettingen – Flüh	1.2	26.8	-	28.0
HBS: Raccordo est	0.5	17.4	-	17.9
LEB: Tratto d'incrocio Etagnières	-	15.0	-	15.0
MGI: Terminale merci Bockbart	15.7	8.1	-	23.8

MGI: Tratto d'incrocio Staflerbord	-	9.7	0.3	10.0
MGI: Tratto d'incrocio Calmot	-	0.2	12.3	12.5
RBS: Raddoppio di binario Zollikofen – Moosseedorf	-	39.1	-	39.1
RhB: Tratto d'incrocio Davos-Oberlaret	-	14.6	-	14.6
RhB: Tratto d'incrocio e ampl. stazione di Poschiavo	0.6	19.1	10.0	29.7
RhB: Raddoppio di binario Klosters	2.0	12.1	-	14.1
RhB: Radd. di bin. Klosters-Gauggeli e stazione 2a	-	8.0	8.0	16.0
RhB: Tratto d'incrocio Reichenau-Trin	1.2	18.8	-	20.0
Thurbo: Tratto d'incrocio Berg	-	3.0	10.0	13.0
zB: Raddoppio di binario Sarnen Industrie	-	30.0	-	30.0
zB: Raddoppio di binario Zollhaus	3.0	9.5	-	12.5

Nella tabella 5 sono riportati i principali risanamenti di gallerie e ponti previsti dalle ferrovie private nel periodo della CP 13–16 (≥ 10 milioni di franchi). Gli importi definitivi saranno stabiliti solo dopo la firma di tutte le convenzioni di durata quadriennale, ossia nel corso del mese di gennaio 2013.

Tabella 5

Risanamenti di gallerie e ponti delle ferrovie private

Ferrovie private: risanamenti urgenti di gallerie e ponti	CP 2013–2016 (in mio. fr., arrotondato)			
	-2012	2013–2016	2017-	Total
BLS: Risanamento galleria di Weissenstein	-	14.5	-	22.0
BOB: Circonvallazione galleria Buechi	0.8	21.2	-	22.0
MGI: Risanamento galleria della Furka	7.2	60.0	62.8	130.0
RhB: Rinnovo tot. galleria dell'Albula	6.4	98.5	155.1	260.0
RhB: Rinnovo parz. galleria di Gars	0.8	30.3	14.9	46.0
RhB: Rinnovo parz. galleria di Klosters	6,2	4,9	-	11.1
RhB: Rinnovo parz. galleria di Val Pila	0.1	6.7	3.4	10.2
SOB: Risanam. galleria di Bruggwald	-	0.2	30.2	30.4

Fabbisogno complessivo

Secondo i piani a medio termine presentati e ancora da esaminare nell'ambito delle imminenti trattative di ordinazione relative alle ferrovie private, per gli anni 2013–2016 risulta un fabbisogno complessivo di 2825 milioni di franchi a carico della Confederazione (686 milioni di franchi per le indennità d'esercizio e 2139 milioni di franchi per i contributi d'investimento).

1.5.6 Finanziamento

Tenuto conto del piano finanziario della Confederazione, dell'aumento approvato dal Parlamento per il periodo 2011–2012 (+30 milioni di franchi all'anno) e dei mezzi supplementari del Fondo FTP (+70 milioni di franchi all'anno), per gli anni dal 2013 al 2016 presso la Confederazione sarebbero disponibili 2825 milioni di franchi per il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private.

Poiché anche per alcune ferrovie private esiste un maggior fabbisogno nel settore del mantenimento della qualità dell'infrastruttura, il Consiglio federale chiede, basandosi su una stima dell'UFT, un credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private pari a 2825 milioni di franchi (in media +67 milioni di franchi all'anno rispetto alla CP 11–12).

Questo aumento consente alle ferrovie private di realizzare le misure urgentemente necessarie per il mantenimento della qualità dell'infrastruttura e di portare avanti gli investimenti di ampliamento già avviati. I mezzi non sono tuttavia sufficienti a finanziare tutti gli ampliamenti previsti.

I progetti di ampliamento sono stati considerati in funzione della loro urgenza e dell'entità del cofinanziamento da parte dei Cantoni.

La tabella sottostante contiene i principali ampliamenti (≥ 10 milioni di franchi) delle ferrovie private che, pur essendo pianificati per il periodo della CP 13–16, non possono essere finanziati.

Tabella 6

Ampliamenti delle ferrovie private

Ampliamenti delle ferrovie private	CP 2013–2016 (in mio. fr., arrotondato)			
	-2012	2013–2016	2017-	Total
BLS: RB* Frischingweg – Kehrsatz	-	16.1	29.3	45.4
BLS: Tratto d'incrocio Hüswil	-	26.6	2.3	29.9
MGI: Scalo merci Zermatt	0.2	10.3	-	10.5
RhB: Piano d'offerta Retica 30	-	10.8	-	10.8
RBS: Circonvall. Boll-Sinneringen	-	30.0	-	30.0
TPC: Modifica del tracciato AOMC	-	30.0	-	30.0

1.5.7 Confronto tra fabbisogno di mezzi e mezzi disponibili

Attualmente sono in corso le trattative vere e proprie con le imprese e i Cantoni in merito alle convenzioni sulle prestazioni per il periodo 2013–2016. Tra il fabbisogno e i mezzi disponibili della Confederazione e dei Cantoni esiste una differenza esigua.

È inevitabile che nell'ambito delle trattative debbano essere fatte dalle imprese rinunce a livello di investimenti pianificati, e questo a dipendenza della loro urgenza e dei mezzi finanziari dei Cantoni. Sarà compito dei gestori delle infrastrutture ridefinire le priorità dei progetti d'investimento secondo gli obiettivi concordati (cfr. n. 1.2.3.1) e mostrare quali progetti possono essere ritardati senza violare norme di legge e senza arrecare danno alla rete. Rientra in questo contesto anche la verifica di norme, standard e scadenze (cfr. n. 1.3.1).

Con il coinvolgimento dei Cantoni i mezzi presumibilmente disponibili dal 2013 al 2016 dovranno essere distribuiti tra le imprese, in particolare nel quadro della procedura di offerta per il periodo 2013–2016. Questi mezzi assicurano il mantenimento a medio termine della qualità dell'infrastruttura delle ferrovie private.

Com'era prevedibile, gli ulteriori investimenti di ampliamento e i progetti di risanamento di gallerie e stazioni potranno essere finanziati solo in parte e dovranno pertanto essere procrastinati. Con l'aumento del credito d'impegno di 385 milioni di

franchi rispetto al piano finanziario, la Confederazione stanzi quasi 100 milioni di franchi aggiuntivi all'anno per l'infrastruttura delle ferrovie private rispetto ai fondi degli anni 2011-2012; va da sé che i Cantoni possono assicurare a loro volta la propria quota del finanziamento.

Affinché la rete ferroviaria esistente possa essere mantenuta nella sua estensione e nella sua qualità attuali e sia in grado di garantire a lungo termine uno standard di sicurezza accettabile (risulta urgente, in particolare, il risanamento di gallerie e passaggi a livello), occorre valutare come sia possibile rendere disponibili, a partire dal 2013, più mezzi anche per le ferrovie private.

La tabella riportata di seguito rappresenta l'evoluzione prevista dei contributi della Confederazione per il periodo 2013-2016.

Tabella 7

Evoluzione dei contributi della Confederazione alle ferrovie private

Tutte le cifre in milioni di franchi

2007-2012	Credito quadro 2007-2010						Credito d'impegno 2011-2012					
	Consuntivo 2009			Consuntivo 2010			Preventivo 2011			Piano finanziario 2012		
	Confed	Cantoni	Totale	Confed	Cantoni	Totale	Confed	Cantoni	Totale	Confed	Cantoni	Totale
Indennità d'esercizio	192	70	262	193	69	262	184	71	255	192	72	264
Contributi d'investimento	438	168	606	434	162	596	454	204	658	449	214	663
- di cui ammortamenti	220	71	291	280	76	356	263	80	343	272	87	359
- di cui prestiti	218	97	315	154	86	240	191	124	315	177	127	304
Totale	630	238	868	627	231	858	638	275	913	641	286	927

Confederazione 2009: compresi 12 milioni di indennità d'esercizio e 90 milioni di mutui da programma di stabilizzazio

Confederazione 2010: compresi 10 milioni di indennità d'esercizio e 60 milioni di mutui da credito aggiuntivo I/2010

Confederazione 2011: compreso credito aggiuntivo II

Confederazione 2011- 2012: 1279 milioni (cfr. decreto federale del 15 dicembre 2010 concernente il credito d'impegno)

2013-2016	Credito d'impegno 2013-2016											
	Piano finanziario 2013			Piano finanziario 2014			Piano finanziario 2015			Piano finanziario 2016		
	Confed	Cantoni	Totale	Confed	Cantoni	Totale	Confed	Cantoni	Totale	Confed	Cantoni	Totale
Indennità d'esercizio	171	68	239	171	68	239	172	69	241	172	69	241
Contributi d'investimento	540	286	826	512	286	798	565	300	865	522	285	807
- di cui ammortamenti	285	91	376	299	95	394	313	99	412	328	103	431
- di cui prestiti	255	195	450	213	191	404	252	201	453	194	182	376
Totale	711	354	1'065	683	354	1'037	737	369	1'106	694	354	1'048

Cantone 2013-2016 : i contributi dei Cantoni saranno aggiornati d'intesa con i Cantoni e le ferrovie private

1.6 Consultazione dei Cantoni

Secondo l'articolo 8 capoverso 1 LFFS, nell'elaborazione della convenzione sulle prestazioni vanno consultati i Cantoni. In base all'articolo 13 OCFIF, l'UFT dirige il processo di controlling nel finanziamento dell'infrastruttura e coinvolge i Cantoni interessati, nel caso di tratte ordinate congiuntamente, concedendo un termine adeguato.

Con lettera del 8 novembre 2011 il UFT ha sottoposto ai direttori cantonali dei trasporti pubblici, assieme a un disegno del presente messaggio, l'esito delle trattative raggiunto con le FFS per la CP 13-16. È stato inoltre allegato per la prima volta un modello di convenzione per l'infrastruttura delle ferrovie private.

Per motivi di efficienza e nell'intento di migliorare il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni il 29 novembre 2011 si è svolta una cosiddetta audizione conferenziale.

1.6.1 Risultati dell'indagine conoscitiva

....

2 Spiegazioni relative ai decreti federali

2.1 Decreto federale concernente la convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2013–2016

Art. 1

Questo articolo, fondato sull'articolo 8 LFFS, stabilisce che il Consiglio federale elabora assieme alle FFS gli obiettivi quadriennali e li fissa in un contratto di diritto pubblico, una cosiddetta convenzione sulle prestazioni (art. 8 cpv. 1 LFFS). Tale convenzione necessita dell'approvazione del Parlamento (art. 8 cpv. 2 LFFS). La convenzione conclusa tra le FFS e il Consiglio federale non può essere modificata dal Parlamento.

Art. 2

L'articolo 8 capoverso 2 LFFS impegna le FFS a rendere conto al Parlamento della loro attività nel periodo di prestazione corrente. Il rapporto per il 2011 relativo alla CP 11–12 è allegato al presente messaggio.

2.2 Decreto federale sul limite di spesa per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria della società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) per gli anni 2013–2016

Art. 1

Con questo decreto è approvato un limite di spesa destinato a finanziare le indennità per le prestazioni ordinate con la CP 07–10 presso FFS Infrastruttura. La ripartizione dei mezzi sui singoli anni del periodo di validità della Convenzione 11–12 e le relative rubriche di pagamento del conto finanziario sono decise annualmente dal Parlamento nell'ambito delle deliberazioni del preventivo.

L'ordinazione di infrastruttura si basa sulla ripartizione definita nell'articolo 28 della CP 13–16.

2.3 Decreto federale sul credito d'impegno per il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria delle ferrovie private svizzere per gli anni 2013–2016

Art. 1

¹ Con questo decreto viene stanziato un credito d'impegno che serve a compensare le prestazioni ordinate con la CP 13–16 alle imprese di trasporto ferroviarie concessionarie (ad eccezione delle FFS). La ripartizione dei fondi sui singoli anni del periodo di validità della CP 11–12 e le relative rubriche di pagamento del conto finanziario sono decise annualmente dal Parlamento nell'ambito delle deliberazioni del preventivo.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

In base al piano finanziario deciso il 18 agosto 2010, per il finanziamento dell'esercizio e il mantenimento della qualità dell'infrastruttura delle FFS e dell'infrastruttura delle ferrovie private erano stati previsti 8778 milioni di franchi per gli anni 2013–2016. Tenuto conto dell'aumento di 30 milioni di franchi annui deciso dalle Camere federali nel dicembre 2010 per l'infrastruttura delle ferrovie private, si raggiunge un importo complessivo di 8898 milioni di franchi. Di questi, 6346 milioni di franchi erano destinati all'infrastruttura delle FFS, 2552 a quella delle ferrovie private.

In virtù della decisione del Consiglio federale in merito all'analisi della situazione politico-finanziaria per il Preventivo 2010 e il piano finanziario di legislatura 2013–2015, un maggior fabbisogno non deve comportare oneri supplementari per le finanze federali. Gli aumenti proposti al limite di spesa per FFS Infrastruttura e al credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private vengono compensati attraverso la riduzione del contributo a favore del Fondo FTP. Nel 2013–2016 tale riduzione sarà di 650 milioni di franchi.

A fronte di questo minor contributo al Fondo FTP il limite di anticipo può essere rispettato solo per poco. A fronte del maggiore anticipo, il fondo dovrà pagare in futuro maggiori interessi e la durata del rimborso dell'anticipo si prolungherà. In futuro si ridurranno così nel complesso i mezzi a disposizione per investimenti. Secondo i piani attuali non si prevedono ritardi nel caso di progetti per lo sviluppo futuro dell'infrastruttura ferroviaria (SIF).

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il disegno del messaggio non implica alcun maggior onere in termini di personale.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

Il disegno non ha conseguenze dirette per i Cantoni. Esso consente tuttavia di portare avanti il finanziamento delle tratte che rientrano nell'infrastruttura delle ferrovie private e sono finanziate congiuntamente dalla Confederazione e dal Cantone nel periodo 2013–2016.

Presso i Cantoni che hanno concesso contributi per la realizzazione di investimenti di ampliamento su tratte delle FFS si crea un onere finanziario corrispondente.

3.3 Per l'economia

Solo con un'infrastruttura ferroviaria tecnicamente all'avanguardia e adeguata alle esigenze del traffico è possibile preservare e continuare a sviluppare l'attuale offerta su rotaia garantendone il buon livello qualitativo. Una rete dei trasporti fitta e affidabile che consente un trasporto efficiente di merci e viaggiatori assicura un vantaggio importante alla piazza economica svizzera. Se anche solo una parte della prestazione di trasporto della rotaia dovesse essere erogata su strada, ne risulterebbero costi macroeconomici superiori.

3.4 Per la politica regionale

Il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria sostiene gli obiettivi di politica regionale della Confederazione. Una parte essenziale della rete ferroviaria collega regioni periferiche. Se il limite di spesa o il credito d'impegno venissero ridotti e non fosse più possibile garantire il mantenimento della qualità dell'infrastruttura ferroviaria nella misura necessaria o se si rendesse addirittura necessario rinunciare a singole tratte, sarebbero ipotizzabili conseguenze negative per la politica regionale o per l'economia.

3.5 Altre ripercussioni

La convenzione sulle prestazioni stipulata con le FFS con il relativo limite di spesa e il finanziamento dell'infrastruttura delle ferrovie private creano i presupposti necessari per la predisposizione efficiente di offerte nel settore del traffico viaggiatori e del trasporto di merci. Essi servono a salvaguardare il valore e la funzionalità dell'infrastruttura ferroviaria. Il finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria costituisce la base per il servizio universale nel trasporto su rotaia ed è imprescindibile ai fini dell'adempimento del mandato di trasferimento su rotaia del traffico merci transalpino.

L'evoluzione economica positiva della Svizzera, anche nell'attuale, difficile contesto, è riconducibile in buona parte alla presenza di un'infrastruttura dei trasporti di alto livello. Le convenzioni sulle prestazioni con le FFS e le altre imprese di trasporto ferroviarie concessionarie assicurano che l'alta qualità dell'infrastruttura ferroviaria svizzera possa essere garantita anche in futuro.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel messaggio sul programma di legislatura 2011–2015 del XXXX²⁰.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

I decreti federali concernenti la Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS e il limite di spesa per l'infrastruttura ferroviaria delle FFS per gli anni 2013–2016 si basano sull'articolo 8 capoversi 2 e 4 LFFS. In virtù di questi ultimi, l'Assemblea federale approva la convenzione sulle prestazioni e decide il limite di spesa. Il decreto federale sul credito d'impegno per l'infrastruttura ferroviaria delle ferrovie private svizzere per gli anni 2013–2016 si basa sull'articolo 167 della Costituzione federale (competenza di spesa dell'Assemblea federale).

I decreti di finanziamento concernenti il limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS 2013–2016 e il credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private 2013–2016 trovano le proprie basi materiali-giuridiche nell'articolo 49 Lferr. In base a quest'ultimo, la Confederazione e i Cantoni ordinano congiuntamente l'infrastruttura ferroviaria. L'infrastruttura delle tratte d'importanza nazionale è finanziata unicamente dalla Confederazione. Le tratte destinate unicamente al traffico locale o per le escursioni sono escluse dalle prestazioni federali.

Diversamente dalla convenzione stipulata con le FFS, le convenzioni sulle prestazioni stipulate con le ferrovie private non vengono sottoposte al Parlamento per l'approvazione, ma sono firmate dall'Ufficio federale dei trasporti. Secondo la legge sulle finanze della Confederazione²¹, l'Amministrazione federale può impegnarsi al di là dei crediti decisi unicamente se tale impegno è coperto da un credito d'impegno (cfr. art. 21 cpv. 1 LFC).

5.2 Conciliabilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel settore ferroviario la Svizzera ha concluso vari trattati internazionali e accordi bilaterali con l'UE. Non vi sono incompatibilità con questo sistema di accordi.

Il sistema, previsto per legge, di concessione di fondi a favore dei gestori delle infrastrutture per mezzo di convenzioni sulle prestazioni di durata pluriennale è inoltre in linea con le direttive del diritto europeo.

5.3 Forma giuridica

L'approvazione della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2013–2016 e l'autorizzazione del limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS per gli anni 2013–2016 hanno luogo nella forma del decreto federale semplice

²⁰ FF 2012 ...

²¹ Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

(art. 8 cpv. 2 LFFS in combinato disposto con l'art. 29 cpv. 1 della legge sul Parlamento, LParl²², rispettivamente con l'art. 25 cpv. 1 e 2 LParl).

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale (Cost.), richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

Con i decreti sul limite di spesa per l'infrastruttura ferroviaria delle FFS per gli anni 2013–2016 e sul credito d'impegno per l'infrastruttura ferroviaria delle ferrovie private per gli anni 2013–2016 proposti con il presente messaggio, al Parlamento sono sottoposte due decisioni con ripercussioni sul budget. Dato che per una parte delle prestazioni da finanziare, quella per gli investimenti di ampliamento, è data una libertà decisionale relativamente ampia quanto agli importi, ai termini e alle altre modalità delle spese che ne derivano, il Consiglio federale propone di subordinare al freno alle spese i due decreti federali sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria per gli anni 2013-2016.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

I decreti concernenti il limite di spesa per l'infrastruttura delle FFS per gli anni 2013–2016 e il credito d'impegno per l'infrastruttura delle ferrovie private per gli anni 2013–2016 sono conformi alla legge sui sussidi.

Importanza del sovvenzionamento per conseguire gli obiettivi prefissati

Come illustrato nel numero 1.2.2, un'infrastruttura ferroviaria performante costituisce un vantaggio importante per la piazza economica svizzera. Essa permette di fronteggiare in modo efficace ed ecologico la crescita del traffico passeggeri e merci. Dato che le condizioni quadro non permettono di applicare prezzi che coprono i costi per l'utilizzo dell'infrastruttura, gli obiettivi della Svizzera in materia di politica dei trasporti, in particolare l'obiettivo, sancito nella Costituzione federale, di trasferire alla ferrovia il traffico transalpino di merci, possono essere raggiunti soltanto grazie ai sussidi versati alle imprese di infrastruttura ferroviaria. Il numero 1.2.2 descrive anche il funzionamento dettagliato di questo sovvenzionamento.

Controllo materiale e finanziario

Il controllo si fonda su un ciclo regolatore del controlling, su obiettivi quantitativi e sul controllo regolare della realizzazione degli obiettivi. Il processo di controllo finanziario da parte della Confederazione è presentato in dettaglio nel numero 1.2.3. Il suo fondamento giuridico è l'ordinanza sulle concessioni e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (OCFIF; RS 742.120).

Procedura di concessione dei contributi

²² Legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea Federale (LParl; RS 171.10).

I sussidi sono accordati sulla base di convenzioni sulle prestazioni per gli anni 2013–2016. In tali convenzioni sono stabiliti i contributi che la Confederazione accorda alle imprese ferroviarie (per quanto concerne le ferrovie private insieme ai Cantoni, ad eccezione delle linee nazionali della BLS).

Allegato 1

Rapporto delle FFS sulla Convenzione sulle prestazioni
tra la Confederazione e le FFS 2011–2012

Allegato 2

Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera e
la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS)
per gli anni 2013–2016

Allegato 3

Modello della Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione Svizzera, il/i Cantone/i [...] e il gestore dell'infrastruttura [XXX AG/SA] per gli anni 2013–2016

