



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale
dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

Rapporto sul progetto di legislazione sul traffico merci

1 Compendio

Il progetto di revisione della legislazione in ambito di traffico merci s'incentra sull'allestimento del futuro piano di trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia. Il Consiglio federale adempie così l'obbligo impostogli dalla legge sul trasferimento del traffico, limitata al 2010, di sottoporre al Parlamento entro il 2006 un messaggio concernente una legge esecutiva dell'articolo 84 della Costituzione federale. Altri aspetti del progetto sono il trasporto di merci nella ferrovia di pianura e l'adeguamento del diritto dei trasporti ai bisogni del mercato. Parallelamente le disposizioni sulla responsabilità civile delle imprese ferroviarie vengono modificate e integrate nella legge sulle ferrovie.

La legge sul trasferimento del traffico, in vigore fino al 2010, prescrive gli obiettivi della politica svizzera del trasferimento, confermata a più riprese dal Popolo e dal Parlamento. Al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg, e cioè nel 2009, il transito attraverso le Alpi svizzere dovrà essere limitato a non più di 650'000 automezzi pesanti adibiti al trasporto di merci. Per i primi due anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia, intervenuta il 1° giugno 2002, la legge sul trasferimento del traffico merci prevede, a titolo di obiettivo intermedio, una stabilizzazione del traffico merci transalpino su strada ai livelli del 2000.

Il processo di trasferimento è in pieno svolgimento. Nel secondo rapporto in merito, del novembre 2004, il Consiglio federale ha tracciato un bilancio esaustivo. L'obiettivo intermedio prescritto dalla legge sul trasferimento del traffico è stato raggiunto e addirittura nettamente superato. Gli strumenti adottati a livello di strada come l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e le misure collaterali per la promozione del traffico merci su rotaia hanno un effetto: a fine 2005 (cioè due anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo sui trasporti terrestri) il numero di automezzi pesanti adibiti al trasporto di merci in transito attraverso le Alpi svizzere era inferiore di circa il 14 per cento rispetto al 2000. La tendenza alla diminuzione prosegue, mentre nel trasporto di merci per ferrovia si registrano tassi di crescita significativi. Per esempio, nel 2004, il traffico combinato in Svizzera è aumentato del 18 per cento rispetto all'anno precedente; nel 2005 si è registrato un ulteriore aumento dell'8 per cento.

Tuttavia, nonostante l'evoluzione positiva constatata, l'obiettivo del trasferimento di 650'000 viaggi nel traffico merci transalpino non è realizzabile entro il 2009. Indipendentemente dal momento del raggiungimento dell'obiettivo, per ridurre il volume dei viaggi nel traffico merci transalpino a 650'000 unità sono necessarie ulteriori misure da parte svizzera, oltre agli sviluppi all'estero, su cui la Svizzera può scarsamente influire, e alla necessaria ulteriore crescita della produttività della ferrovia. Il limite di spesa di 2,85 miliardi di franchi svizzeri per il

promovimento globale del traffico merci su ferrovia, adottato dal Parlamento il 28 settembre 1999 per il periodo 2000-2010, sarà probabilmente interamente utilizzato.

Con il progetto sul traffico merci è raccomandata in linea di massima per i prossimi anni la continuazione della politica di trasferimento praticata sinora. A tale scopo nell'ambito di questa consultazione sono proposte tre strategie di trasferimento in parte diverse e alternative, in parte complementari.

In una prima variante, che si ispira al mandato originale di trasferimento del traffico, è mantenuto l'obiettivo del trasferimento di 650'000 viaggi al massimo nel traffico pesante transalpino. Esso deve essere raggiunto al più tardi due anni dopo la messa in servizio della galleria di base del Gottardo, ossia attorno al 2017: quindi al momento in cui, in ambito ferroviario, i risultati dell'aumento di produttività della NFTA si faranno pienamente sentire. Come obiettivo intermedio, il numero di viaggi nel traffico merci transalpino dev'essere portato al di sotto della soglia del milione al più tardi nel 2011.

In base agli acquis dell'Accordo bilaterale tra la Svizzera e la Comunità europea, il trasferimento deve continuare ad essere affrontato nell'ambito della collaborazione internazionale. La Svizzera non può realizzare un trasferimento sostenibile da sola, ma deve contare sul sostegno della comunità degli Stati europei; deve tuttavia conservare il ruolo pionieristico che ha assunto nell'ambito del trasferimento del trasporto di merci dalla strada alla rotaia, suscitando così i necessari impulsi a livello internazionale. Tale processo è già avviato da qualche tempo. Non è nell'interesse della Svizzera realizzare il trasferimento a scapito dei Paesi vicini: perciò occorre più che mai perseguire l'armonizzazione della politica del trasferimento nell'arco alpino.

Le misure per raggiungere gli obiettivi del trasferimento in questa prima variante devono essere applicate a diversi livelli. Nel corso dell'attuale processo di trasferimento le misure prese dalla Svizzera si sono rivelate efficaci: occorre continuarne l'attuazione e – allorché necessario e possibile – potenziarle. Ciò riguarda, da un lato, le misure concernenti il trasporto di merci su strada. Dall'altro lato, si deve anche continuare ad incentivare finanziariamente il trasporto di merci su rotaia fino al momento in cui, grazie all'introduzione di una borsa del transito alpino decisa a livello internazionale, le condizioni quadro possano essere modificate a favore della ferrovia. Se si rinunciassero a questa soluzione, lasciando immutate le condizioni quadro, ne risulterebbe inevitabilmente un incremento del traffico su strada e il fallimento dell'obiettivo di 650'000 viaggi.

Nella promozione della ferrovia la priorità deve andare, anche in futuro, al traffico combinato non accompagnato. In vista della creazione di condizioni più vantaggiose per l'introduzione di una borsa del transito alpino deve essere possibile anche l'ampliamento del traffico combinato accompagnato (strada viaggiante). Il potenziamento delle capacità necessario a tal

fine va esaminato nell'ambito del progetto "Sviluppo futuro dei progetti ferroviari". La strada viaggiante, che rispetto al traffico combinato non accompagnato consente di trasportare veicoli interi e non solo casse mobili, rispettivamente container, è incontestabilmente meno efficiente. Tuttavia l'utilizzazione della strada viaggiante non richiede ulteriori trasformazioni nel traffico merci e da questo punto di vista – pur svolgendosi sulla rotaia – può essere considerata come trasporto su strada. In combinazione con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini la libertà di scelta del mezzo di trasporto potrà essere garantita anche in futuro grazie all'ampliamento dell'offerta della strada viaggiante.

L'introduzione di una borsa del transito alpino, ossia di uno strumento di gestione del traffico pesante transalpino improntato all'economia di mercato, deve essere perseguita. A tal fine la sintonia a livello internazionale non è meno necessaria della debita considerazione dei bisogni del settore svizzero dei trasporti, poiché solo l'introduzione nell'intero arco alpino può essere foriera di successo. L'ampliamento dell'offerta della strada viaggiante quale misura parallela può migliorare in modo marcato a livello sia nazionale sia internazionale il grado di accettazione di una borsa dei transiti alpini.

Con l'introduzione di una borsa del transito alpino si potrà ridurre progressivamente il sostegno finanziario al traffico merci su rotaia, senza che ne consegua un incremento del numero di autoveicoli pesanti nel traffico transalpino e una messa in pericolo dell'obiettivo di 650'000 viaggi.

I mezzi che, in questa prima variante, dovranno essere devoluti alla promozione del trasporto di merci per ferrovia nel periodo 2011-2017 ammontano a 2 miliardi di franchi. Questo importo non può essere compensato da altre spese a favore dei trasporti pubblici o del traffico merci su rotaia.

Con la seconda variante proposta come concezione di trasferimento si prende un'altra via: il mandato originale di trasferimento è modificato e i mezzi impiegati in favore del trasferimento vengono notevolmente ridotti. In questa variante, la concezione della legge sul trasferimento del traffico – secondo cui il promovimento del traffico merci su rotaia è inteso come misura collaterale provvisoria – è realizzata concretamente, in modo che il promovimento finanziario è fortemente diminuito fino al 2017, quando la NFTA sarà disponibile a pieno titolo. Questo si ripercuote anche sugli obiettivi della futura politica di trasferimento: con questa seconda variante si definisce un obiettivo di 1 milione di viaggi transalpini di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto merci. L'obiettivo di 650'000 viaggi è raggiungibile soltanto se per la strada si introduce una borsa dei transiti alpini. Anche nella seconda variante la borsa dei transiti alpini è pertanto lo strumento centrale che dovrà essere realizzato per influire sul traffico merci transalpino su strada. Si rinuncia invece a misure collaterali sostanziali per la

ferrovia, poiché mancano i mezzi per il promovimento finanziario volto alla creazione delle capacità necessarie.

Con la realizzazione di questa seconda variante è possibile un notevole sgravio delle finanze federali. In questo approccio, lo sgravio è considerato più importante della realizzazione rigorosa degli obiettivi dell'articolo 84 della Costituzione federale. I mezzi che dovrebbero essere investiti dal 2011 al 2017 con la seconda variante per il promovimento finanziario del traffico merci su rotaia ammontano a 1 miliardo di franchi svizzeri.

È infine proposta una terza variante a titolo complementare alle prime due. Essa prevede la realizzazione in tempi brevi di una "strada viaggiante" da confine a confine di alto livello in termini sia quantitativi sia qualitativi mediante una procedura di messa a concorso.

Le varianti proposte mostrano la gamma delle possibili direzioni di massima della futura politica di trasferimento. La consultazione su queste varianti deve fornire risultati per decidere se, nel conflitto di fondo tra la richiesta di un promovimento più intensivo del traffico merci su rotaia da un lato e la necessità di un consolidamento a livello di politica finanziaria dall'altro, si intende dare la priorità agli obiettivi di politica di trasferimento o piuttosto a quelli di politica finanziaria.

Sommario

1	Compendio	2
2	Introduzione	9
2.1	Protezione delle Alpi e trasferimento del traffico.....	9
2.2	Strumenti e misure del trasferimento.....	10
2.3	Altri aspetti.....	11
2.3.1	Il trasporto di merci nella ferrovia di pianura.....	11
2.3.2	Diritto dei trasporti: adeguamento ai bisogni del mercato.....	11
2.3.3	Revisione della responsabilità civile delle imprese ferroviarie.....	12
3	Basi e obiettivo del progetto di legislazione sul traffico merci	13
3.1	Contesto.....	13
3.1.1	Articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale).....	13
3.1.2	I progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP).....	13
3.1.2.1	Generalità.....	13
3.1.2.2	La NFTA.....	14
3.1.3	Accordo sui trasporti terrestri.....	16
3.1.3.1	Principi dell'Accordo sui trasporti terrestri.....	16
3.1.3.2	Regolamentazione dettagliata della TTPCP.....	16
3.1.3.3	Norme e condizioni di ammissione alla circolazione stradale.....	18
3.1.3.4	Misure collaterali.....	18
3.1.4	La legge sul trasferimento del traffico.....	18
3.1.5	Riforma delle ferrovie.....	19
3.1.5.1	La riforma delle ferrovie.....	19
3.1.5.2	Gli effetti dell'apertura del mercato del traffico merci su rotaia.....	20
3.1.6	Rapporto rotaia – strada nel traffico merci.....	23
3.1.7	Piano settoriale dei trasporti.....	23
3.1.8	Gestione del traffico stradale nel corridoio nord-sud da parte svizzera.....	24
3.1.9	Il servizio pubblico.....	24
3.1.10	Traffico merci transfrontaliero su rotaia.....	25
3.1.11	Condizioni quadro finanziarie.....	26
3.1.12	Evoluzione a livello internazionale.....	27
3.1.12.1	Principi dell'imputazione dei costi delle infrastrutture dei trasporti nell'UE.....	27
3.1.12.2	Misure in ambito stradale.....	28
3.1.12.3	Misure di incentivazione del trasporto di merci per ferrovia.....	29
3.1.12.4	Sviluppi nel settore della protezione delle Alpi.....	31
3.2	Motivi della normativa proposta.....	34
3.3	Obiettivo della normativa sul traffico merci.....	35
3.4	Base e obiettivi dell'adeguamento della legislazione sulla responsabilità delle imprese ferroviarie.....	35
4	I contenuti della normativa sul traffico merci	36
4.1	Parte generale.....	36
4.1.1	Obiettivi politici generali della normativa sul trasporto merci.....	36
4.1.2	Il ruolo dello Stato nel mercato del trasporto merci.....	37
4.2	La protezione delle Alpi.....	37
4.2.1	I risultati della politica di trasferimento fino al 2004.....	37
4.2.1.1	Obiettivi.....	37
4.2.1.2	Misure attuali della politica di trasferimento.....	38
4.2.1.3	Sviluppi nel traffico a seguito della politica di trasferimento.....	42
4.2.1.4	Numero di viaggi previsti fino al 2009.....	51
4.2.1.5	Valutazione degli sviluppi del processo di trasferimento.....	52
4.2.1.6	Possibilità di raggiungere gli obiettivi entro il 2009.....	57

4.2.2	Obiettivo della futura politica di trasferimento	58
4.2.2.1	Varianti di obiettivi	59
4.2.2.2	Determinazione degli obiettivi e motivazione	63
4.2.2.3	Obiettivo provvisorio	70
4.2.2.4	Obiettivo della politica di trasferimento:riassunto	71
4.2.3	Misure della futura politica di trasferimento.....	72
4.2.3.1	Gamma delle possibili misure di trasferimento.....	72
4.2.3.2	Pacchetto di misure di trasferimento, variante 1: realizzazione del mandato di trasferimento.....	82
4.2.3.3	Pacchetto di misure di trasferimento, variante 2: adeguamento del mandato di trasferimento.....	104
4.2.3.4	Pacchetto di misure di trasferimento, variante 3: forte ampliamento della strada viaggiante mediante pubblico concorso	112
4.2.3.5	Possibili varianti intermedie	117
4.2.3.6	Misure alternative e misure respinte	118
4.2.3.7	Monitoraggio delle misure ed esame di misure supplementari	119
4.3	Promovimento del trasporto di merci per ferrovia di pianura	120
4.3.1	Situazione iniziale.....	120
4.3.1.1	Strumenti e misure per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia di pianura	120
4.3.1.2	Situazione economica del trasporto di merci per ferrovia di pianura	121
4.3.2	Attuazione delle misure di promovimento del traffico merci di pianura.....	122
4.3.2.1	Ordinazione dell'infrastruttura ferroviaria da parte della Confederazione	122
4.3.2.2	Promozione degli investimenti in binari di raccordo	122
4.3.2.3	Promozione degli investimenti in impianti di terminali.....	123
4.3.2.4	Rinuncia a un aiuto finanziario all'esercizio del trasporto di merci per ferrovia di pianura.....	123
4.4	Diritto dei trasporti	124
4.4.1	Situazione iniziale.....	124
4.4.2	Grandi linee del nuovo diritto del trasporto di merci.....	125
4.5	Binari di raccordo.....	125
5	Contenuti della revisione della legge sulle ferrovie (Disposizioni sulla responsabilità).....	127
5.1	Situazione iniziale.....	127
5.1.1	Diritto vigente.....	127
5.1.2	Problemi	130
5.2	Lavori di revisione.....	132
5.3	La nuova regolamentazione proposta	133
5.4	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	134
5.5	Confronto giuridico e rapporto con il diritto europeo	136
5.5.1	Confronto giuridico	136
5.5.2	Rapporto con il diritto europeo	137
5.6	Trattamento di interventi parlamentari	137
6	Commento ai testi di legge.....	139
6.1	Sistematica legislativa	139
6.1.1	Contesto del progetto	139
6.2	Legge sul trasferimento del traffico merci	140
6.3	Legge sul trasporto di merci	145
6.3.1	Capitolo 1: Disposizioni generali	145
6.3.2	Capitolo 2: Trasporto di merci	146
6.3.3	Capitolo 3: Diritto dei trasporti	146
6.3.4	Capitolo 4: Vigilanza, rimedi giuridici e disposizioni penali	150
6.4	Legge federale sui binari di raccordo ferroviario	151

6.5	Legge sulle ferrovie (LFerr)	152
6.5.1	Legge sul trasporto pubblico (art. 19)	158
6.5.2	Legge sulla navigazione interna.....	159
7	Ripercussioni.....	160
7.1	Ripercussioni sulla Confederazione.....	160
7.1.1	Ripercussioni finanziarie	160
7.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	161
7.2	Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni.....	162
7.2.1	Ripercussioni finanziarie	162
7.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	162
7.3	Ripercussioni sull'economia nazionale.....	162
7.3.1	Ripercussioni sul traffico su rotaia.....	162
7.3.2	Ripercussioni sul traffico su strada.....	163
7.3.3	Ripercussioni sul piano economico globale	164
7.3.4	Ripercussioni macroeconomiche della revisione delle disposizioni sulla responsabilità	164
7.4	Altre ripercussioni.....	165
8	Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario	165
9	Aspetti giuridici	166
9.1	Costituzionalità e legalità.....	166
9.2	Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera.....	167

2 Introduzione

La parte introduttiva passa in rassegna le condizioni quadro e l'orientamento del progetto di legge che comprende, oltre al settore del trasferimento del traffico, il trasporto di merci nella ferrovia di pianura, il diritto dei trasporti come pure la regolazione degli aspetti giuridici della responsabilità civile delle imprese ferroviarie. Dal punto di vista formale, il progetto comprende una nuova legge sul trasferimento del traffico merci, la revisione totale della legge sul trasporto di merci e una revisione parziale della legge sui binari di raccordo¹. Parallelamente sarà abrogata la legge federale sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera² e le disposizioni sulla responsabilità integrate nella legge sulle ferrovie³ mediante revisione parziale.

2.1 Protezione delle Alpi e trasferimento del traffico

Il trasferimento del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia è un tema prioritario della politica svizzera dei trasporti. In occasione di diverse votazioni dopo l'accettazione del cosiddetto "articolo sulla protezione delle Alpi", il popolo svizzero ha chiaramente espresso la propria volontà di trasferire nella misura del possibile il traffico merci pesante attraverso le Alpi dalla strada alla rotaia.

Gli obiettivi sono contenuti nell'attuale legge sul trasferimento del traffico⁴, in vigore fino al 31 dicembre 2010, che incarica il Consiglio federale di sottoporre all'Assemblea federale entro il 2006 una legge di esecuzione dell'articolo 84 della Costituzione federale⁵ (articolo sulla protezione delle Alpi). Questo compito è adempiuto con l'elaborazione del messaggio concernente la legge sul trasferimento del traffico merci. L'obiettivo del trasferimento previsto dalla legge sul trasferimento del traffico attualmente in vigore è un massimo di 650'000 viaggi di autoveicoli pesanti nel traffico merci transalpino. Tale obiettivo deve essere raggiunto al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg (cioè nel 2009).

Il secondo rapporto del Consiglio federale sul trasferimento del traffico, del novembre 2004, illustra in maniera esaustiva lo stato del trasferimento e gli obiettivi intermedi raggiunti. Dall'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e dall'attuazione delle misure di trasferimento del traffico, a fine 2005 i viaggi di autoveicoli pesanti nel trasporto di merci attraverso le Alpi sono stati ridotti di un buon 14 per cento rispetto all'anno di riferimento 2000. Nello stesso periodo, il traffico merci transalpino su rotaia

¹ RS 742.141.5

² RS 221.112.742

³ RS 742.101

⁴ RS 740.1

è aumentato globalmente del 15 per cento, e il traffico combinato di oltre il 50 per cento. Nel 2005, il 65 per cento delle merci è stato trasportato attraverso le Alpi su rotaia, e il 35 per cento su strada. Il processo di trasferimento è in pieno svolgimento, ma il raggiungimento del suo obiettivo richiede misure supplementari e più tempo.

La nuova legge sul trasferimento del traffico merci deve determinare l'obiettivo del trasferimento come pure i tempi e le misure per raggiungerlo. Deve prescrivere lo scadenziario della politica del trasferimento e costituire la pietra angolare della riuscita continuazione del processo di trasferimento.

2.2 Strumenti e misure del trasferimento

I tre principali strumenti della politica svizzera del trasferimento sono:

- la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP);
- l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria (in particolare le due nuove gallerie di base del Lötschberg e del Gottardo [NFTA]);
- la liberalizzazione del traffico merci su rotaia e la concorrenza così generata tra diverse imprese di trasporto di merci per ferrovia mediante la riforma delle ferrovie.

Per sostenere e/o accelerare il trasferimento si applicano misure collaterali sia nell'ambito stradale che in quello ferroviario. La tabella riassuntiva qui appresso illustra le misure e gli strumenti attuati:

Strumento / Misura	Descrizione	Valutazione
TTPCP	Determinazione della verità dei costi nel traffico pesante mediante l'applicazione del principio di causalità; finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP)	Strumento prioritario, introdotto il 1.1.2001
Ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria	Creazione delle capacità e dei requisiti necessari all'incremento della produttività della ferrovia	Strumento prioritario, in attuazione
Liberalizzazione del traffico merci su rotaia	Incremento della produttività della ferrovia mediante la concorrenza intermodale	Strumento prioritario, in attuazione
Promozione del trasporto merci ferroviario a livello internazionale	Miglioramento della qualità e delle condizioni di competitività nel trasporto di merci per ferrovia a livello internazionale	Misura prioritaria in vista del potenziamento della competitività della ferrovia rispetto alla strada
RoLa Gottardo e Lötschberg-Sempione	Ordinazione di capacità disponibili a breve scadenza nel traffico combinato strada-rotaia	Misura complementare importante
Capacità dei terminali	Investimenti a sostegno del traffico combinato interno ed estero (terminali)	Le capacità dei terminali sono la condizione essenziale per l'ulteriore sviluppo del traffico combinato
Ordinazioni nel traffico combinato non accompagnato	Ordinazione e pagamento di traffico combinato non accompagnato (TCNA)	Misura di trasferimento prioritaria (dal 2000), rappresenta circa 1/3 del traffico merci transalpi-

Strumento / Misura	Descrizione	Valutazione
(TCNA)		no
Riduzioni del prezzo dei traccati	Miglioramento della competitività del trasporto di merci su rotaia	Misura collaterale per la promozione del trasporto di merci su rotaia
Incremento della produttività	Monitoraggio del miglioramento della produttività dell'infrastruttura e dell'esercizio della ferrovia	Monitoraggio degli obiettivi fissati nella strategia del proprietario (FFS). L'incremento della produttività della rotaia è necessario per aumentare la competitività.
Rimborso forfetario della TTPCP per i viaggi di carico e di scarico ai terminali del traffico combinato	Agevolazione della catena di traffico combinato.	Misura nazionale collaterale per la promozione del traffico combinato
Controlli del traffico pesante	Garanzia del rispetto delle disposizioni pertinenti sulla circolazione stradale	Misura prioritaria nell'ambito stradale per incrementare la sicurezza della circolazione e equiparare le condizioni di concorrenza rotaia/strada
Gestione della mobilità	Garanzia della fluidità della circolazione stradale	Misura prioritaria in caso di perturbamenti della circolazione
Condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada	Garanzia di eque condizioni di concorrenza	Misura collaterale per equiparare le condizioni di concorrenza rotaia/strada

La legge sul trasferimento del traffico merci deve creare le basi per la continuazione delle misure di provata efficienza in atto, come pure per le misure complementari necessarie al raggiungimento dell'obiettivo del trasferimento.

2.3 Altri aspetti

2.3.1 Il trasporto di merci nella ferrovia di pianura

In linea di massima, anche la promozione del trasporto di merci nella ferrovia di pianura – cioè al di fuori del traffico merci transalpino interno, di importazione e di esportazione – deve garantire una ripartizione del lavoro equilibrata sotto il profilo ambientale e adeguata alle esigenze economiche tra i diversi vettori di traffico. Le basi fondamentali della garanzia di un traffico ferroviario a livello nazionale – il potenziamento dei binari di raccordo e il mandato di prestazioni secondo la Convenzione sulle prestazioni fra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere FFS – nella loro forma attuale non rispondono più completamente alle esigenze del caricatore nel libero mercato.

Nell'ambito di una revisione parziale della legge sui binari di raccordo ferroviario sono inoltre realizzati adeguamenti terminologici come pure una contestualizzazione concettuale nel paesaggio ferroviario risultante dalla riforma delle ferrovie.

2.3.2 Diritto dei trasporti: adeguamento ai bisogni del mercato

Nell'ambito del progetto sul traffico merci si procede a una revisione totale della legge sul trasporto di merci. Tale legge conterrà le condizioni quadro del trasporto di merci nel traffico nazionale. Nell'ambito della revisione totale diverse disposizioni sono adeguate al cambiamento delle pratiche indotto dalla liberalizzazione. Questo implica in particolare un rafforza-

mento della libertà contrattuale dei diversi partner del contratto e in tal modo un adeguamento del diritto dei trasporti al diritto generale dei contratti. Parallelamente si intende inoltre raggiungere un'ampia armonizzazione con il diritto internazionale.

2.3.3 Revisione della responsabilità civile delle imprese ferroviarie

La vigente legge del 1905 sulla responsabilità civile delle imprese di strade ferrate sarà abrogata e sostituita da disposizioni sulla responsabilità civile nella legge sulle ferrovie.

La responsabilità civile delle ferrovie sarà disciplinata in modo più incisivo sotto il profilo della riparazione e del risarcimento dei danni materiali e sarà equiparata alle altre disposizioni in materia.

3 Basi e obiettivo del progetto di legislazione sul traffico merci

3.1 Contesto

3.1.1 Articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 della Costituzione federale⁶)

A seguito dell'adozione dell'articolo sulla protezione delle Alpi, la Confederazione è tenuta dal diritto costituzionale a proteggere la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito (art. 84 della Costituzione federale). L'iniziativa popolare è stata lanciata in ragione del costante aumento del traffico presente su strada attraverso le Alpi svizzere – in particolare al Gottardo. Le disposizioni transitorie dell'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 196 della Costituzione federale) prescrive che il trasferimento deve essere realizzato entro dieci anni.

Nell'aprile 1997, nel disegno di una legge esecutiva dell'articolo sulla protezione delle Alpi sottoposto a consultazione, il Consiglio federale aveva formulato varie condizioni di cui si deve tenere conto nell'attuazione dell'iniziativa sulle Alpi. Fondamentale è il rispetto del principio di diritto internazionale della non discriminazione che impone la parità di trattamento tra automezzi pesanti nazionali e stranieri. Inoltre l'attuazione dell'iniziativa deve avvenire non mediante divieti bensì con l'ausilio di strumenti conformi all'economia di mercato – in particolare la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) e un'offerta ferroviaria allettante.

3.1.2 I progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP)⁷

3.1.2.1 Generalità

Il 29 novembre 1998 il Popolo e i Cantoni hanno accettato il decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici (FTP), che regola il finanziamento dei quattro grandi progetti ferroviari (FERROVIA 2000, nuova ferrovia transalpina con gallerie di base attraverso il Lötschberg e il Gottardo [NFTA], raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità, risanamento fonico delle ferrovie svizzere).

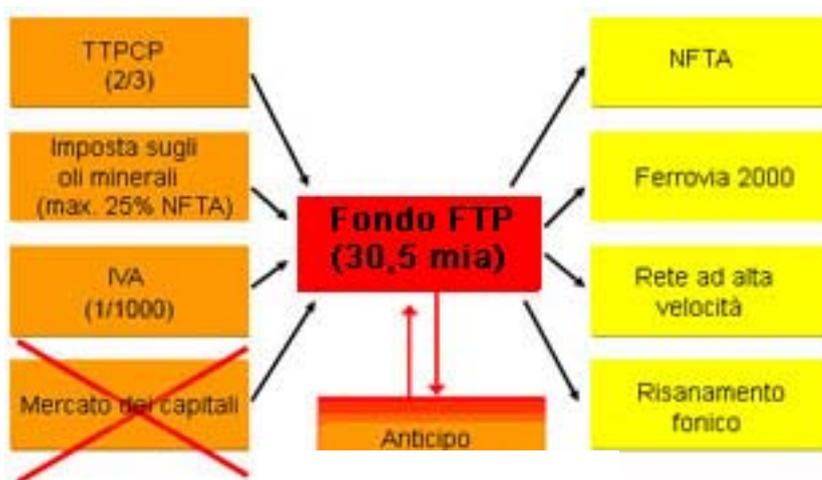
Con il progetto concernente le modifiche nel finanziamento dei progetti FTP (FINIS⁸), accettato dal Parlamento il 17 giugno 2005, i meccanismi di finanziamento del Fondo per la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici vengono adeguati. Da un lato non sono più concessi alle ferrovie nuovi mutui rimborsabili per il finanzia-

⁶ RS 101

⁷Cfr. Messaggio sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, FF 1996 IV 551

mento dei progetti FTP. Dall'altro, il 1° gennaio 2005 i mutui rimborsabili remunerati a interessi di mercato già concessi sono trasformati in contributi a fondo perso del Fondo FTP. Di conseguenza l'attuale limite di anticipo di 4,2 miliardi di franchi (base di prezzo: 1995) è portato provvisoriamente a 8,6 miliardi.

Qui sotto è rappresentato graficamente il principio di base del Fondo per i grandi progetti ferroviari (sbarrato: nessun nuovo mutuo)



Tutti i progetti FTP che attualmente non sono ancora stati avviati o decisi definitivamente devono essere riesaminati nell'ambito di una valutazione globale. In tale valutazione devono essere compresi altri grandi progetti dei trasporti pubblici non ancora finanziati, nella misura in cui non possano essere finanziati tramite il conto finanziario o un altro fondo infrastrutturale, ancora da definire. A tal fine il Consiglio federale ha previsto un riesame globale dei progetti ferroviari (progetto "Futura evoluzione dei progetti ferroviari"), che dovrebbe essere posto in consultazione a fine 2006.

3.1.2.2 La NFTA

Con i grandi progetti ferroviari sono allestite infrastrutture ferroviarie che, sotto il profilo dell'offerta, favoriscono gli obiettivi politici del traffico nell'ambito della politica del trasferimento.

Secondo i progetti FTP e il decreto federale concernente Alptransit, la rete della BLS Lötschbergbahn SA è estesa mediante la nuova galleria di base del Lötschberg, in parte a binario unico, compresi i collegamenti alle linee esistenti. La messa in servizio commerciale dell'asse del Lötschberg è prevista per il 2007. La rete delle Ferrovie federali svizzere deve essere ampliata con le gallerie di base del Gottardo e del Ceneri, compresi i collegamenti

⁸ FF 2004 4695

alle linee esistenti. La messa in servizio commerciale del Gottardo è attualmente pronosticata per il 2015.

La NFTA è il presupposto dell'attuazione della politica svizzera del trasferimento. Il miglioramento delle condizioni di produzione per il traffico merci su rotaia si basa, in particolare, sui fattori seguenti:

- tempi di percorrenza ridotti su tracciati ad alto valore qualitativo devono consentire ai fornitori di servizi di trazione modi di produzione vantaggiosi, mediante l'ottimizzazione della rotazione del materiale rotabile e dell'impiego del personale. Le linee di transito con tempi di percorrenza ridotti richiedono meno materiale rotabile come pure minori prestazioni da parte del personale;
- inoltre, sull'asse del Gottardo possono essere sfruttati i vantaggi presentati della ferrovia di pianura: si possono cioè risparmiare i mezzi di trazione necessari alle salite. Ciò invece non è possibile nella stessa misura per la galleria di base del Lötschberg in ragione dei percorsi in salita restanti;
- l'utilizzazione della moderna infrastruttura deve consentire una maggiore affidabilità dei trasporti, in modo da ridurre i ritardi.

I miglioramenti qualitativi e le riduzioni dei costi hanno effetti positivi sul trasferimento:

- l'abbassamento dei costi consente di preservare l'offerta di trasporto a prezzi inferiori. Grazie a questo miglioramento del margine di manovra della ferrovia in materia di prezzi, si possono offrire ai caricatori incentivi per trasporti multipli;
- trasporti più affidabili e con tempi di percorso più brevi corrispondono alle necessità di una ripartizione del lavoro dalle elevate esigenze logistiche (segnatamente, just-in-time). Il miglioramento qualitativo dei tracciati può dunque indurre una maggiore disponibilità al pagamento da parte dei caricatori. Inoltre ci si può rivolgere a una cerchia più vasta di clienti con esigenze logistiche diverse.

Disponibilità e qualità dei tracciati adibiti al traffico merci dipendono in gran parte dal programma di offerte realizzato contemporaneamente per il traffico viaggiatori:

- i tracciati disponibili sono limitati. Un incremento del traffico viaggiatori riduce inevitabilmente il numero di tracciati che possono essere adibiti al traffico merci. Tale incremento lungo i principali assi di transito si ripercuote direttamente sulle possibilità di crescita del traffico merci su rotaia e quindi anche sul potenziale del trasferimento;
- i treni adibiti al trasporto dei viaggiatori o a quello delle merci viaggiano in genere a velocità differenti. Queste differenze causano una diminuzione delle capacità dei tracciati disponibili.

La soluzione di questo conflitto di obiettivi dipende largamente dall'interpretazione dell'ordinamento delle priorità vigente. Secondo l'articolo 9a capoverso 2 della legge sulle ferrovie (LFerr⁹) nell'accordare l'accesso alla rete è data priorità al traffico viaggiatori cadenzato, per cui nella pianificazione dei tracciati come pure a livello di gestione sono considerati in primo luogo i bisogni del traffico viaggiatori cadenzato.

Occorre risolvere i conflitti di obiettivo esistenti nell'ambito dell'allestimento dell'orario sugli assi ferroviari di transito. In primo luogo, in vista dell'allestimento dell'orario, sono necessarie una pianificazione integrata e una gestione flessibile dell'ordinamento delle priorità. Di conseguenza, i gestori dell'infrastruttura sono tenuti nella pratica ad una certa flessibilità nell'applicazione dell'ordinamento delle priorità.

3.1.3 Accordo sui trasporti terrestri

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia¹⁰ (qui appresso "Accordo sui trasporti terrestri") è stato concluso il 21 giugno 1999 ed è entrato in vigore il 1° giugno 2002. Garantisce in maniera vincolante la politica svizzera del trasferimento nei confronti dell'UE. Consente così l'attuazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi. Migliora inoltre l'accesso al mercato per il traffico su rotaia e su strada e costituisce la base di una politica coordinata per la protezione delle regioni alpine. L'introduzione progressiva del limite di 40 tonnellate per gli autoveicoli adibiti al trasporto delle merci congiuntamente al prelievo e al progressivo aumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) sono parti integranti del suddetto accordo.

3.1.3.1 Principi dell'Accordo sui trasporti terrestri

Gli aspetti principali dell'Accordo sui trasporti terrestri portano, secondo l'articolo 1 del medesimo, sulla reciprocità e sulla libera scelta del modo di trasporto come pure sull'impegno di non adottare misure discriminatorie. A questi principi si aggiunge l'obbligo di non introdurre in maniera unilaterale limitazioni quantitative. I margini di manovra restanti nell'interpretazione di tali principi risultano dalle disposizioni sull'evoluzione del diritto menzionate nell'Accordo sui trasporti terrestri (art. 52) in combinato disposto con i principi generali menzionati.

3.1.3.2 Regolamentazione dettagliata della TTPCP

I principi del calcolo della TTPCP sono stati stabiliti nell'Accordo sui trasporti terrestri. Introdotta nel 2001, la TTPCP è stata differenziata secondo le tre categorie di emissioni allora

⁹ RS 742.101

esistenti (EURO 0, EURO 1, EURO 2/3). L'importo è stato fissato dalle parti all'Accordo sui trasporti terrestri in base a percorsi di riferimento (transito da Basilea a Chiasso - 300 km) di un camion da 34 tonnellate per il periodo dal 2001 al 2004 e di un camion da 40 tonnellate dal 2005.

La seguente tabella riassuntiva illustra le varie tariffe vigenti:

Categoria di tassa	Tariffa fino al 31.12.2004		Tariffa dal 1.1.2005	
	Classe EURO	Cent. per t / km	Classe EURO	Cent. per t / km
I	0	2.0	0 e 1	2.88
II	1	1.68	2	2.52
III	2, 3 o ulteriore	1.42	3, 4 o ulteriore	2.15

L'Accordo sui trasporti terrestri fissa i seguenti valori per i percorsi di riferimento:

Categoria di tassa	Tariffa fino al 31.12.2004		Tariffa dal 1.1.2005	
	Classe EURO	Prezzo per percorso di riferimento	Classe EURO	Prezzo per percorso di riferimento
I	0	205 Fr.	0 e 1	346 Fr.
II	1	172 Fr.	2	302 Fr.
III	2, 3 o ulteriore	145 Fr.	3, 4 o ulteriore	258 Fr.

Conformemente all'Accordo sui trasporti terrestri la base per stabilire le tariffe della terza fase della TTPCP, a partire dall'apertura della galleria di base del Lötschberg, ma al più tardi dal 2008, è una media ponderata di 325 franchi per un camion di 40 tonnellate su un percorso di 300 km per un massimo di 380 franchi (categoria di tassa I).

L'Accordo sui trasporti terrestri prevede che una parte della tariffa svizzera per il trasporto di merci su strada può essere costituita da pedaggi per l'uso di infrastrutture speciali alpine (art. 40 par. 5). È tuttavia escluso un aumento del prezzo totale dei percorsi di riferimento. Si è quindi rinunciato a priori all'introduzione di un simile pedaggio o tassa sul transito alpino. In caso di prelievo di un'eventuale tassa sul transito alpino, secondo l'Accordo, la TTPCP prelevata a livello nazionale dovrebbe essere diminuita in maniera corrispondente per evitare effetti di trasferimento supplementari. Un aumento temporaneo delle tariffe massime menzionate è tuttavia immaginabile, secondo l'articolo 46 dell'Accordo sui trasporti terrestri, per l'attuazione di misure di protezione unilaterali. Per queste ultime manca però finora una base legale. Con il presente progetto si intende creare tale base.

¹⁰ RS 0.740.72

3.1.3.3 *Norme e condizioni di ammissione alla circolazione stradale*

Uno dei punti chiave dell'Accordo è l'armonizzazione della circolazione in Svizzera e nell'UE. Le norme e le condizioni di ammissione sono state equiparate. Per esempio, in Svizzera il peso massimo degli automezzi pesanti è stato portato a 34 tonnellate nel 2001 e a 40 agli inizi del 2005.

Nel periodo di transizione dal 2001 al 2004 la Svizzera aveva già accordato all'UE (contro pagamento) contingentati per camion di 40 tonnellate. Ai trasportatori svizzeri è stato concesso, in sostanza, lo stesso numero di contingentati di 40 tonnellate. Nel traffico interno vigeva una speciale normativa dei contingentati.

Nell'articolo 15 dell'Accordo, la Comunità europea riconosce il divieto di circolazione notturna e domenicale sancito dalla normativa svizzera.

3.1.3.4 *Misure collaterali*

L'Accordo sui trasporti terrestri sancisce altresì a livello internazionale la garanzia delle misure collaterali della politica del trasferimento. Per assicurare la competitività dell'offerta ferroviaria, in particolare nel traffico combinato, l'articolo 35 dell'Accordo prevede la possibilità di sostenere finanziariamente gli investimenti in infrastruttura ferroviaria, attrezzature per il trasbordo fra modi di trasporto terrestri, materiali specificamente adattati al traffico combinato come pure i costi d'esercizio scoperti dei servizi di traffico combinato in transito attraverso il territorio svizzero.

3.1.4 La legge sul trasferimento del traffico¹¹

La legge federale concernente il trasferimento su ferrovia del traffico merci pesante attraverso le Alpi (legge sul trasferimento del traffico), adottata l'8 ottobre 1999, precisa l'obiettivo del trasferimento enunciato nell'articolo sulla protezione delle Alpi: due anni dopo l'inaugurazione della galleria di base del Lötschberg, ma al più tardi nel 2009, il volume del traffico pesante attraverso le Alpi svizzere non deve superare le 650'000 unità.

Gli strumenti principali del trasferimento disponibili sono:

- l'introduzione su tutto il territorio nazionale della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)¹²;
- l'ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, in particolare la costruzione delle due gallerie di base della NFTA (Gottardo e Lötschberg), secondo i progetti FTP;

¹¹ RS 740.1

¹² Cfr. legge sul traffico pesante, RS 641.81

- la riforma delle ferrovie.

In virtù della legge sul trasferimento del traffico questi strumenti sono accompagnati dalle cosiddette misure collaterali per la strada e la rotaia, a sostegno del processo di trasferimento. Le misure hanno diverse finalità:

- attuazione più coerente delle prescrizioni (di sicurezza) nel settore stradale;
- miglioramento delle condizioni quadro per le ferrovie;
- incremento della produttività nel settore ferroviario;
- potenziamento del trasferimento durante il periodo di transizione fino all'introduzione della TTPCP completa, rispettivamente fino alla messa in servizio della galleria di base del Lötschberg.

Per il periodo 2001-2010 il finanziamento delle misure collaterali è assicurato dal decreto federale del 28 settembre 1999 concernente un credito quadro per un totale di 2,85 miliardi di franchi per la promozione del trasporto delle merci per ferrovia. Il decreto stabilisce che, con l'entrata in vigore della TTPCP e la messa in servizio della galleria di base del Lötschberg, come pure con il raggiungimento dell'obiettivo del trasferimento, il contributo annuo sarà ridotto progressivamente al livello precedente l'entrata in vigore della legge sul trasferimento del traffico.

L'articolo 7 della legge sul trasferimento del traffico prescrive che entro il 2006 il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale un messaggio concernente una legge d'esecuzione dell'articolo 84 della Costituzione federale. Con il presente progetto di legge sul trasferimento del traffico merci questo compito sarà adempiuto e la vigente legge sul trasferimento del traffico, limitata fino al 2010, abrogata.

3.1.5 Riforma delle ferrovie

3.1.5.1 La riforma delle ferrovie

Anche la riforma delle ferrovie costituisce una parte importante della politica svizzera dei trasporti. Deve essere intesa come un processo volto all'adeguamento alle condizioni odierne delle strutture storiche del trasporto ferroviario. Si devono così creare i presupposti atti a consentire al trasporto ferroviario di acquisire parti del mercato svizzero.

La prima fase della riforma delle ferrovie è entrata in vigore il 1° gennaio 1999. Oltre alla separazione contabile e organizzativa tra infrastruttura e traffico e l'introduzione generale del principio dell'ordinazione, comprende anche disposizioni sull'accesso alla rete e sulla liberalizzazione del traffico merci su rotaia.

I prossimi passi per l'ulteriore sviluppo delle condizioni quadro del traffico ferroviario sono previsti nei prossimi anni. Il traffico merci su rotaia è toccato dalla riforma nei seguenti aspetti:

- l'accesso indiscriminato alla rete deve continuare ad essere garantito per lo svolgimento possibilmente privo di impedimenti del trasporto di merci per ferrovia tra la Svizzera e gli Stati limitrofi. Finora l'accesso indiscriminato alla rete mediante la separazione contabile e organizzativa tra infrastruttura e traffico era assicurato da una commissione di ricorso indipendente. Ora, per la sua attività di vigilanza, la commissione deve essere dotata di competenze supplementari in modo da poter indagare d'ufficio in caso di sospetta discriminazione in relazione con l'accesso alla rete. Inoltre nell'ambito del cosiddetto primo pacchetto ferroviario l'UE esige l'indipendenza dell'assegnazione dei tracciati. Per garantire l'euro-compatibilità deve quindi essere creato un organo indipendente di assegnazione dei tracciati per la rete ferroviaria svizzera;
- la legge federale sul trasporto pubblico¹³ diventa legge sul trasporto di merci. Tutti gli articoli pertinenti al traffico viaggiatori sono trasferiti nella legge sul trasporto viaggiatori (LTV)¹⁴. Sotto il profilo materiale, per quanto concerne il traffico merci, le modifiche sono di scarsa entità;
- nella legge sui binari di raccordo ferroviario¹⁵ i compiti di vigilanza sono trasferiti dalle Ferrovie federali svizzere all'Ufficio federale dei trasporti (UFT);
- la legge sulle ferrovie¹⁶ deve essere adeguata in modo da essere compatibile con le direttive sull'interoperatività dell'UE. I treni devono poter transitare senza impedimenti ai confini nazionali. La costruzione di ferrovie e la produzione del relativo materiale devono essere agevolate grazie all'uniformazione e al reciproco riconoscimento dei metodi di collaudo.

3.1.5.2 Gli effetti dell'apertura del mercato del traffico merci su rotaia

La liberalizzazione apre il mercato del trasporto di merci per ferrovia alle forze che reggono il libero mercato. Grazie alla libertà di accesso alla rete, un'impresa ferroviaria può utilizzare la rete di un'altra ferrovia. Nell'ambito delle disposizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri il libero accesso alla rete è consentito anche alle imprese estere.

¹³ RS 742.40

¹⁴ RS 744.10

¹⁵ RS 742.141.5

¹⁶ RS 742.101

L'articolo 24 dell'Accordo sui trasporti terrestri¹⁷ disciplina i diritti di accesso e di transito del traffico merci transalpino tra la Svizzera e la CE. L'apertura del mercato consente agli operatori la libera scelta del partner contrattuale per l'esecuzione del trasporto. Ciò ha causato un'ampia ristrutturazione e il consolidamento del mercato del traffico merci su rotaia. Tutte le imprese attive sul mercato subiscono la duplice pressione dell'incremento dell'efficienza e della riduzione dei costi. Ne conseguono processi di ristrutturazione e di raggruppamento a tutti i livelli della catena del valore aggiunto nel settore del trasporto. Da un lato si mira a abbassare i costi di produzione per poter proporre offerte più vantaggiose agli operatori del mercato. Dall'altro cresce anche la pressione per un miglioramento qualitativo (affidabilità, puntualità). Infine la concorrenza (intermodale) a livello di ferrovia ha per effetto un rafforzamento della ferrovia nella concorrenza (intermodale) con la strada.

a) Mercato interno dei trasporti terrestri: trasporto a carro completo, trasporto a treno completo

Sostanzialmente anche il mercato del trasporto a carro completo (il trasporto di merci convenzionale) è aperto ai terzi. I vantaggi di prezzo risultanti dall'associazione di trasporti di questo tipo non lasciano tuttavia presumere che nel settore possano coesistere sistemi paralleli, né in grado di essere concorrenziali tra loro.

La chiave di volta del trasporto di merci per ferrovia svizzero è il sistema di trasporti a carro completo offerto dalla FFS Cargo (cfr. a tale riguardo la descrizione del progetto "Fokus" di FFS Cargo al n. 4.3.1.2). La rete servita attualmente comprende oltre 300 punti di consegna delle merci e i binari di raccordo collegati a questi punti di consegna. Da qui i carri merci sono raccolti per unità o in gruppo, riuniti in stazioni di smistamento e portati a destinazione. Buona parte del traffico si svolge nottetempo. Il trasporto avviene, in parte, anche in collaborazione con altre imprese di trasporto ferroviarie. Secondo l'articolo 9 della Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione svizzera e la società per azioni Ferrovie federali svizzere FFS per il periodo 2003 – 2006¹⁸, la FFS SA è attualmente il fornitore di sistema per tutta la Svizzera, nella misura in cui possa fornire queste prestazioni in maniera economica.

Nel trasporto a treno completo la situazione si presenta in maniera diversa. Poiché un treno intero viene trasportato dal mittente al destinatario senza attività di raccolta e smistamento, è possibile una produzione a prezzo vantaggioso. L'accesso al mercato è quindi relativamente facile. Oltre alla FFS Cargo, sono attive, in questo segmento del mercato interno svizzero, anche altre imprese di trasporto di merci su rotaia.

b) Mercato di transito nord-sud/ traffico merci transalpino

¹⁷ RS **0.742.72**

¹⁸Cfr. messaggio concernente la convenzione sulle prestazioni, FF **2002** 3015.

Anche nel traffico merci transalpino la liberalizzazione ha causato cambiamenti della struttura e delle condizioni del mercato. Molti operatori offrono ormai nuovi prodotti:

- *fornitura logistica completa*: offerta di logistica e trasporto da parte di un solo operatore lungo tutta la catena del valore aggiunto;
- *offerta di trazione unitaria in associazione*: formazione di associazioni per una produzione mirata uniforme del trasporto ferroviario. Ciò consente costi minimi di utilizzazione del materiale rotabile e delle automotrici. Nel transito transalpino questo prodotto è legato, in genere, a un'offerta di trazione unitaria per l'asse transalpino centrale tra l'Italia settentrionale e la regione Reno-Rodano e/o i porti del mare del Nord;
- *nuove società di trazione che gestiscono una linea unica*: anche sugli assi transalpini cercano di affermarsi piccole imprese di trasporto ferroviarie. Per lo più l'offerta di questi operatori si limita a trasporti a treno pieno di "facile" produzione o a navette per il traffico combinato (collegamenti regolati all'interno di una rete del traffico combinato).

I processi di ristrutturazione e di concentrazione nel mercato del trasporto di merci per ferrovia sono inevitabili dal punto di vista della realizzazione di progressi in termini di efficienza. Questo processo deve essere considerato come un presupposto indispensabile anche in termini di politica del trasferimento ed essere valutato positivamente. È probabile che già a media scadenza siano poche le imprese in grado di operare sul mercato con successo. Una simile evoluzione non è tuttavia indicativa dell'intensità della concorrenza, che può essere viva anche con pochi attori.

Il "vecchio" modello di trasportatori che si succedevano nel trasporto del carico, per cui al confine la conduzione passava all'impresa di ferrovia nazionale locale e quindi comportava per il caricatore anche diversi partner contrattuali è gradualmente sostituito dal "nuovo" modello di un trasportatore principale con subappaltatori. Nei confronti del caricatore un solo partner contrattuale (una ferrovia merci) assume la responsabilità per tutto il percorso del trasporto e gestisce tutte le relazioni con clienti e fornitori. Non da ultimo, si generano così maggiori rapporti di concorrenza tra le diverse imprese di trasporto ferroviarie che forniscono la trazione sullo stesso percorso.

Nel traffico merci attraverso le Alpi svizzere, la situazione attuale prova che – tenuto conto delle modifiche intervenute nella ripartizione delle parti di mercato – la concorrenza è viva. Nel 2005 già cinque imprese di trazione hanno esteso la loro attività agli assi di transito transalpino svizzeri. Sono in genere imprese estere riunite in diverse associazioni (ad eccezione del nuovo modello della Cargo FFS: produzione propria in collaborazione con filiali estere).

3.1.6 Rapporto rotaia – strada nel traffico merci

L'attuazione dell'incoraggiamento di una concorrenza leale tra strada e rotaia deve produrre una ripartizione del lavoro equilibrata tra i due vettori.

La politica svizzera dei trasporti introduce lo strumento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Sono così imputati al traffico pesante i costi effettivi provocati. Chi effettua molti viaggi paga una tassa più elevata, così come chi utilizza automezzi dannosi per l'ambiente. L'aumento considerevole dei costi del trasporto di merci su strada produce incentivi economici a favore del trasferimento del trasporto di merci alla rotaia. La TTPCP è prelevata su tutto il territorio nazionale e non è discriminatoria poiché viene pagata sia dagli automezzi svizzeri che da quelli stranieri.

La TTPCP non basta all'assorbimento completo di tutti i costi esterni. Il prelievo dello stesso importo su tutte le strade, in particolare, tiene solo parzialmente conto della vulnerabilità della regione alpina e del danno elevato derivante dal traffico merci su strada

Per quanto concerne l'accesso al mercato e l'armonizzazione internazionale, le condizioni quadro del traffico merci su rotaia e su strada presentano ancora numerose differenze. Si è avviato un adeguamento solo negli ultimi anni, con l'apertura del mercato e l'ammodernamento delle ferrovie. Il necessario processo di recupero da parte delle ferrovie non è ancora concluso, per cui, in termini di produttività, sussistono ancora significative differenze qualitative delle prestazioni di trasporto di merci tra la strada e la ferrovia.

3.1.7 Piano settoriale dei trasporti

Secondo l'articolo 2 della legge federale del 22 giugno 1979¹⁹ sulla pianificazione del territorio (LPT) la Confederazione è tenuta a elaborare e coordinare le pianificazioni con incidenza sul territorio e sull'ambiente; lo strumento a tale scopo è il piano settoriale secondo l'articolo 13 LPT. Nel piano settoriale dei trasporti²⁰, approvato dal Consiglio federale il 26 aprile 2006, sono indicati gli obiettivi, i principi e le priorità globali in base ai quali il Consiglio federale opera nell'adempimento dei suoi compiti inerenti l'organizzazione del territorio nel settore dei trasporti e le conclusioni che ne conseguono per la pianificazione dei vettori di trasporto. Gli obiettivi sono una politica delle infrastrutture sostenibile nell'ambito del traffico ferroviario, dei trasporti pubblici e del traffico su strada nonché la definizione delle condizioni quadro essenziali per i concetti di offerte nel settore dei trasporti pubblici e lo sviluppo ulteriore della rete stradale. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni è incaricato dell'attuazione del piano.

¹⁹ RS 700

²⁰ Consultabile in Internet: <http://www.are.admin.ch/are/it/raum/einzelne/index> (cliccando i link della rubrica «Trasporti / Piano settoriale dei trasporti»)

3.1.8 Gestione del traffico stradale nel corridoio nord-sud da parte svizzera

Il 24 ottobre 2001, dopo la morte di undici persone nell'incendio provocato da un grave incidente tra automezzi pesanti, la galleria stradale del Gottardo è stata chiusa. Dalla sua riapertura, per ragioni di sicurezza sull'asse del Gottardo vige uno speciale regime di traffico. Da gennaio fino a settembre 2002 è stato in vigore al Gottardo e al San Bernardino un sistema di dosaggio del traffico (traffico a senso unico alternato, distanza minima) che da fine settembre 2002 è stato sostituito da un sistema a contagocce per consentire il traffico nei due sensi: con questo sistema ogni automezzo pesante viene immesso nel tunnel da solo. Il numero di camion che attraversano la galleria del Gottardo è gestito in maniera flessibile in una fascia da 60 a 150 veicoli all'ora nelle due direzioni. Il volume globale del traffico è limitato a 1000 unità di autoveicoli per direzione e per ora; ogni automezzo pesante corrisponde a tre unità.

A titolo di strumento complementare può essere decisa la "fase rossa". In caso di superamento della capacità giornaliera massima determinata in funzione della sicurezza e in caso di sovraffollamento o di code il traffico viene arrestato già alla frontiera o deviato su percorsi alternativi. Con la riapertura della galleria del Gottardo al traffico nei due sensi si sono introdotte agevolazioni per una parte del traffico pesante interno della Svizzera in considerazione dei bisogni specifici della Svizzera meridionale (precedenza dei trasporti nazionali attraverso le Alpi, cosiddetti trasporti "S").

L'incidente e le misure prese dimostrano che la sicurezza sta acquistando sempre maggior importanza sugli assi di transito transalpino. Accrescere la sicurezza significa proteggere vite umane, ma anche mantenere un traffico di transito che funziona. Migliorare e ottimizzare ulteriormente la gestione delle capacità per garantire gli standard di sicurezza è quindi un imperativo da perseguire sistematicamente mediante le misure stradali della politica del trasferimento.

3.1.9 Il servizio pubblico

Il servizio pubblico significa un approvvigionamento di base di infrastrutture e servizi di buona qualità, definito su basi politiche, che deve essere a disposizione di tutti gli strati della popolazione e in tutte le regioni del Paese secondo i medesimi principi e a prezzi adeguati.

La Svizzera dispone di un approvvigionamento di base a livello nazionale, sicuro ed efficiente con prestazioni di servizio di elevata qualità nel settore delle infrastrutture. L'efficienza del servizio pubblico è un presupposto essenziale della qualità di vita della popolazione e della competitività dell'economia. Contribuisce altresì in maniera significativa alla coesione sociale e regionale del Paese.

L'approvvigionamento a livello nazionale in materia di traffico merci in Svizzera non è retto da alcun mandato costituzionale o legale. Il trasporto di merci per ferrovia in sostanza non rientra nell'approvvigionamento di base. La convenzione di prestazioni della Confederazione con le FFS stabilisce che nel trasporto di carichi interno le FFS devono fornire un'offerta economica su tutto il territorio nazionale. Nel caso in cui non possano più gestire il trasporto di carichi in tutto il Paese con i propri mezzi, le FFS possono chiedere il sostegno finanziario della Confederazione.

3.1.10 Traffico merci transfrontaliero su rotaia

In Svizzera, la maggior parte delle merci trasportate per ferrovia sono merci di importazione e esportazione o in transito. Lo svolgimento senza perturbamenti è decisivo per la capacità funzionale del traffico merci su rotaia. Dal punto di vista imprenditoriale, organizzativo e tecnico, le frontiere nazionali continuano ad avere un ruolo importante. La semplificazione delle procedure e la diminuzione delle interfacce tra gli esercenti dell'infrastruttura e i diversi sistemi ferroviari tecnici è quindi imperativa per attuare con successo la politica del trasferimento.

Trasponendo le direttive UE sull'interoperatività nell'ambito della futura configurazione delle condizioni quadro del mercato ferroviario, si creano, a livello tecnico, i presupposti dello sfruttamento efficiente delle linee ferroviarie svizzere.

Nell'ambito del traffico transfrontaliero si persegue, a livello internazionale, un miglioramento della qualità. Sulla base di un'analisi dei principali punti deboli del corridoio nord-sud, è attuato un pacchetto di misure in stretta collaborazione tra Germania, Italia, Paesi Bassi e Svizzera. Le misure comprendono, tra l'altro, anche una semplificazione delle formalità doganali e una riduzione dei tempi di attesa alla frontiera. Le amministrazioni delle dogane dei quattro Paesi hanno potuto accordarsi su una nuova procedura di transito che tiene maggiormente conto delle esigenze del transito diretto delle merci comunitarie attraverso la Svizzera nell'ambito della liberalizzazione del traffico ferroviario. È così assicurato il trattamento uniforme di tutto il traffico di transito da parte delle autorità doganali. Oltre a questo, si intende realizzare soprattutto una cooperazione e un coordinamento rafforzati tra i gestori delle infrastrutture dei singoli Paesi negli ambiti dell'allestimento dell'orario e degli ampliamenti della capacità previsti. Inoltre, in seguito a questa misura, i ministri dei trasporti dei quattro Paesi hanno firmato una dichiarazione d'intenti il 3 marzo 2006 a Bregenz, in cui confermano la loro volontà di equipaggiare il corridoio del traffico merci tra Rotterdam e Genova con il sistema di sicurezza dei treni ETCS. Questo è un passo importante verso un'armonizzazione del traffico merci transfrontaliero.

Con le modifiche della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), e soprattutto con le regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per fer-

rovia delle merci (CIM), le disposizioni internazionali sono adeguate alle esigenze dell'apertura del mercato e alle prescrizioni della CE. L'applicazione delle regole CIM è obbligatoria per tutti i contratti di trasporto ferroviario di merci a pagamento, allorché il luogo di accettazione e il luogo di consegna si trovano in due diversi Paesi membri dell'OTIF. La nuova convenzione entra in vigore il 1° luglio 2006, in seguito all'avvenuta ratifica da parte di due terzi degli Stati membri. La Svizzera ha ratificato la Convenzione già il 7 maggio 2002.

3.1.11 Condizioni quadro finanziarie

La situazione delle finanze della Confederazione è tesa. Nello scorso decennio il consuntivo della Confederazione ha presentato più di una volta un disavanzo ingente. Un bilancio equilibrato in ambito di finanze federali è tuttavia una condizione irrinunciabile per una crescita sostenibile e per l'attrattiva della Svizzera in quanto piazza economica. Anche la politica del trasferimento è stata toccata dalle misure di risparmio attuate dalla Confederazione negli ultimi anni. Nell'ambito del programma di sgravio 2003²¹ la rubrica "riduzione dei prezzi dei tracciati per il traffico a carri completi" ha subito un taglio di 20 milioni di franchi per il 2006, con corrispondente riduzione del limite di spesa.

Lo sviluppo futuro della politica del trasferimento va considerato nel contesto delle difficoltà finanziarie della Confederazione. La definizione degli obiettivi e delle misure della politica del trasferimento non può pertanto essere affrontata senza un esame approfondito delle implicazioni in materia di bilancio e di politica finanziaria. Lo Stato può influenzare il rapporto di prezzo tra strada e rotaia a favore di quest'ultima in due maniere: 1.) mediante la riduzione del prezzo della ferrovia grazie a misure di incentivazione finanziaria con conseguenti spese a carico della Confederazione; e 2.) mediante l'aumento del prezzo della strada grazie all'aumento delle tasse per l'utilizzazione delle strade, con conseguenti possibili entrate a favore della Confederazione. A prescindere dalla loro diversa compatibilità con le condizioni quadro internazionali, queste misure hanno quindi effetti contrari sulle finanze pubbliche: gli obiettivi e le misure volte a rafforzare gli incentivi causano un carico sul budget dello Stato, mentre un aumento delle tasse per l'utilizzazione delle strade tendenzialmente lo sgrava. Considerate queste ripercussioni e implicazioni della definizione della futura politica di trasferimento occorre pertanto operare un'attenta valutazione delle finalità in materia di politica di trasferimento e di quelle in materia di politica finanziaria.

²¹ Cfr. FF 2003 4857

3.1.12 Evoluzione a livello internazionale

3.1.12.1 Principi dell'imputazione dei costi delle infrastrutture dei trasporti nell'UE

In materia di trasporti su strada è rilevante la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture. La direttiva consente agli Stati membri di mantenere e/o introdurre pedaggi e diritti d'utenza che sono riscossi soltanto per l'utilizzazione delle autostrade o di ponti, gallerie o valichi di montagna. L'importo medio dei pedaggi deve basarsi sui costi di costruzione, esercizio e gestione della rete stradale in questione (art. 7 par. 9 della direttiva); è ammissibile una differenziazione in funzione della categoria di emissioni del veicolo o degli orari.

Il 27 marzo 2006 il Consiglio dei ministri dei trasporti ha adottato con maggioranza qualificata una direttiva che modifica la direttiva 1999/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti per l'uso di alcune infrastrutture ("eurobollo"). La direttiva definisce regole uniformi per il calcolo dei pedaggi e dei diritti di utenza applicabili alle strade della rete transeuropea. Inoltre la direttiva dà agli Stati membri la possibilità di prelevare tasse per l'utilizzo di strade che non sono parte della rete transeuropea, ad es. strade con percorso parallelo. Gli Stati membri sono tuttavia anche liberi di decidere di non prelevare alcuna tassa o di prelevarla soltanto su alcune tratte della rete stradale transeuropea.

A partire dal 2012 la direttiva sarà applicata, con poche eccezioni, anche agli autoveicoli con un peso totale compreso tra 3,5 e 12 tonnellate (nella forma attuale, la direttiva si applica soltanto agli autoveicoli con peso superiore a 12 tonnellate).

Nell'intento di ridurre il carico di traffico e l'impatto del traffico sull'ambiente, la nuova direttiva offre agli Stati membri varie possibilità di prelevare pedaggi differenziati in funzione della classe di emissione del veicolo (secondo la classificazione EURO), dei danni causati da determinate tratte e del luogo e l'ora di transito o delle situazioni specifiche di sovraccarico degli assi. Inoltre la direttiva permette agli Stati membri di prelevare pedaggi supplementari per determinate strade di montagna; le entrate che ne risultano sono utilizzate per il finanziamento di infrastrutture alternative.

La direttiva contiene pure una nuova definizione del concetto di "costi di costruzione", di cui occorre tenere conto nel calcolo dei pedaggi. Precisa inoltre la portata delle riduzioni dei pedaggi in caso di utilizzo frequente.

Gli Stati membri devono attuare le disposizioni di questa normativa entro due anni dalla sua entrata in vigore. Entro questo termine la Commissione deve inoltre elaborare un modello

per la valutazione dei costi esterni, cui possono essere aggiunte altre proposte per un'ulteriore modifica della direttiva.

Le direttive definiscono il margine di manovra dei nostri vicini dell'UE nell'allestimento di misure speciali in ambito stradale. Includono altresì importanti elementi della politica svizzera dei trasporti (importo dei pedaggi in funzione della distanza, internalizzazione dei costi esterni, finanziamento trasversale delle infrastrutture dei vettori di trasporto rispettosi dell'ambiente). Queste tendenze di sviluppo della politica dei trasporti europea delineano anche il margine di manovra dell'evoluzione ulteriore dell'Accordo sui trasporti terrestri tra la Svizzera e l'UE, rispettivamente le eventuali possibilità di evoluzione dei sistemi di tasse nel traffico stradale.

3.1.12.2 Misure in ambito stradale

L'introduzione di pedaggi contribuisce alla verità dei costi nel traffico e costituisce quindi uno strumento particolarmente efficace, anche a livello internazionale, per garantire le condizioni di concorrenza leale tra i diversi vettori del traffico. Ciò a sua volta favorisce il trasferimento del trasporto di merci dalla strada a altri vettori del traffico. Nei Paesi vicini si osservano i seguenti sviluppi:

Germania

In Germania è entrato in vigore il 1° gennaio 2005 un nuovo pedaggio autostradale per i veicoli adibiti al trasporto di merci di peso complessivo superiore alle 12 tonnellate. È stata così sostituita la cosiddetta "Eurovignette", valida per un determinato periodo di tempo. Il pedaggio tiene conto

- del principio di causalità,
- della distanza (tariffa basata sui chilometri percorsi),
- degli assi (distinzione tra autoveicolo a tre o a quattro assi),
- delle emissioni (tre categorie di emissioni).

Austria

In Austria è entrato in vigore il 1° gennaio 2004 un pedaggio per il traffico pesante basato sul tragitto. In un primo tempo non è prevista una differenziazione secondo le norme UE sugli agenti inquinanti, ma soltanto una scala basata sul numero di assi. Sono toccati tutti gli automezzi superiori a 3,5 tonnellate. Il pedaggio è riscosso sulla rete stradale principale, di circa 2200 chilometri. Le entrate sono utilizzate esclusivamente per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle strade di grande comunicazione. L'introduzione generalizzata del pedaggio ha dato luogo a spostamenti interni: per esempio il traffico è aumentato

considerevolmente sull'asse del Brennero, dove già era in vigore un pedaggio, perché in termini assoluti la tariffa di questo tragitto non è aumentata.

Dal 1° gennaio 2004 in Austria il traffico di transito è di fatto libero e non sottostà più al contingentamento secondo il sistema di punti (il sistema degli ecopunti vigente in precedenza). Secondo un regolamento dell'UE, un sistema di punti, contrariamente a quanto originariamente stabilito, dovrebbe continuare a essere applicato soltanto agli automezzi pesanti della categoria di emissioni media. Tuttavia questo regolamento non è ancora stato attuato dall'Austria.

Francia

In Francia già dagli anni Cinquanta, i costi di costruzione, di finanziamento e di manutenzione dell'80 per cento circa della rete autostradale sono coperti con il ricavato dei pedaggi. Di conseguenza, quasi tutti i tratti autostradali sono a pagamento. Agli automezzi pesanti si applicano prezzi differenziati, calcolati sulla base della distanza e del numero di assi.

In Francia le tariffe comparativamente elevate dei trafori per il transito attraverso le Alpi si basano sulla possibilità, prevista nella direttiva 1999/62/CE, di mantenere pedaggi per l'utilizzazione di gallerie e valichi di montagna, indipendentemente dalla regolamentazione della direttiva stessa. La direttiva non fissa importi massimi per i pedaggi.

Italia

L'Italia dispone di un sistema di tassazione di ampia portata con circa 80 tratte autostradali sottoposte a tassa per quel che concerne il trasporto di persone e di merci. La tassa è applicata sia in funzione della lunghezza del tragitto sia sotto forma di importo forfetario. Nel caso degli autoveicoli pesanti la tassa è inoltre differenziata in funzione del numero di assi.

3.1.12.3 Misure di incentivazione del trasporto di merci per ferrovia

Unione europea

Con l'approvazione del secondo pacchetto ferroviario e l'elaborazione del terzo, i principali aspetti del trasporto di merci – l'apertura completa dei mercati (cabotaggio), l'armonizzazione delle prescrizioni di sicurezza e delle certificazioni come pure le esigenze di qualità – sono in primo piano. Un'eventuale integrazione da parte svizzera dei contenuti del nuovo pacchetto ferroviario dell'UE è in preparazione in seno al Comitato misto dell'Accordo sui trasporti terrestri.

A livello europeo, nell'ambito del Programma Pilota per lo Sviluppo del Traffico combinato (PACT), fino a fine 2001 la Commissione europea ha sostenuto l'infrastruttura, la ricerca e lo

sviluppo nel settore del traffico combinato. Al PACT è succeduto il Programma "Marco Polo", dotato in una prima fase di 100 milioni di euro per il periodo 2003-2006. Nel 2004 la Commissione europea ha presentato la sua proposta per un secondo programma "Marco Polo II" a partire dal 2007, notevolmente ampliato rispetto al primo. Per le misure di trasferimento del traffico si intende mettere a disposizione un budget di 740 milioni di euro per gli anni 2007-2013.

Nei Paesi limitrofi della Svizzera toccati dal traffico merci transalpino si sviluppano tendenze sempre più marcate alla promozione del trasporto di merci per ferrovia mediante misure supplementari per l'infrastruttura e programmi di sovvenzioni. La base giuridica dell'incentivazione finanziaria del trasporto di merci per ferrovia nello spazio della CE è il regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile. Il margine di manovra degli Stati membri quanto alle possibilità di sovvenzionamento è inoltre disciplinato nelle grandi linee dalle regole di aiuto statale del Trattato che istituisce la Comunità europea (soprattutto gli art. 73 e 87-89).

Austria

Il 30 aprile 2004 l'Austria e l'Italia hanno firmato un trattato per la realizzazione della galleria di base del Brennero. La messa in esercizio di questo traforo è prevista per il 2015. La questione del finanziamento – al quale, oltre all'Austria e all'Italia, contribuirà in maniera significativa anche l'UE – non è ancora risolta.

Anche l'Austria sostiene il traffico combinato mediante rimborsi alle imprese, versando sussidi per le singole spedizioni nel traffico combinato accompagnato e non accompagnato. Il sostegno è versato alle imprese di trasporto ferroviarie.

Francia

In Francia lo Stato ha lanciato un'offensiva in favore del trasporto di merci per ferrovia. Al finanziamento contribuiranno, tra l'altro, anche i dividendi delle società autostradali come pure le tasse stradali. L'introduzione di una tassa sul traffico pesante è attualmente in esame.

Il 30 aprile 2003 la Commissione europea ha approvato il sussidio generale al traffico combinato previsto dal Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer in Francia per il periodo 2003-2007.

A fine 2003 si è inoltre iniziato un progetto pilota di "strada viaggiante" con materiale rotabile di nuovo tipo (in un primo tempo soltanto per camion cisterna, a causa del profilo della galleria) tra la stazione di carico di Bourgneuf-Aiton (Savoia) e Orbassano/Torino. I sussidi statali

di Francia e Italia durante la fase pilota 2003-2006, per un importo di 23,5 milioni di euro ciascuna, sono stati approvati dalla Commissione europea.

Italia

La Commissione europea ha approvato un regime di aiuti del governo italiano di 3,6 milioni di euro per gli anni 2004/5, a sostegno della regione Friuli-Venezia Giulia per l'incoraggiamento del traffico combinato. La competitività del trasporto su rotaia e/o del traffico combinato rispetto al semplice trasporto su strada nell'arco alpino orientale è così potenziata.

Nel 2005 si è inoltre deciso un programma nazionale di promozione del trasporto di merci.

Germania

Il Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen accorda alle imprese private sovvenzioni per la costruzione e l'ampliamento di terminali del traffico combinato nella misura in cui siano aperti al pubblico. La "Richtlinie zur Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs", entrata in vigore il 1° novembre 2002, è valida fino al 31 ottobre 2005.

La Commissione europea ha approvato un sussidio di investimento della Baviera in favore di un nuovo servizio ferroviario indipendente nel traffico combinato sulla tratta del Brennero tra Monaco e Verona. Con questo aiuto lo Stato libero di Baviera intende allestire un nuovo servizio ferroviario che permetta di realizzare il trasferimento dalla strada alla rotaia lungo la tratta del Brennero, tra Monaco e Verona. Con l'impiego di moderni metodi logistici si intende ridurre considerevolmente il tempo di percorrenza su questa linea.

3.1.12.4 Sviluppi nel settore della protezione delle Alpi

Convenzione delle Alpi

La Convenzione delle Alpi è un trattato internazionale tra otto Paesi alpini (Germania, Francia, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Austria, Svizzera, Slovenia) e l'UE, per la protezione dell'ecosistema particolarmente sensibile e vulnerabile dello spazio alpino e per il suo sfruttamento sostenibile. La Convenzione delle Alpi promuove la cooperazione internazionale per trovare soluzioni comuni ai problemi e per armonizzare il livello di salvaguardia lungo tutto l'arco alpino. I passi concreti, le possibilità d'azione e di sviluppo, ma anche le misure per l'utilizzo sostenibile delle risorse, sono disciplinati nei Protocolli d'applicazione.

La Convenzione è stata ratificata da tutte le Parti contraenti tra il 1994 e il 1999. I nove Protocolli sono stati firmati da tutte le Parti, ad eccezione dell'UE. I seguenti Paesi hanno ratifi-

cato tutti i Protocolli: Germania, Francia, Liechtenstein, Austria e Slovenia. In Italia, la ratifica dei Protocolli è pendente in Parlamento.

La Svizzera ha ratificato la Convenzione delle Alpi il 28 gennaio 1999; da allora il trattato costituisce un documento vincolante per il nostro Paese. Il 19 dicembre 2001, il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente la ratifica dei Protocolli della Convenzione delle Alpi. Quale prima Camera, il 15 giugno 2004 il Consiglio degli Stati ha approvato la ratifica di tre Protocolli, tra cui quello sui trasporti. La Convenzione e i Protocolli potranno essere attuati soltanto dopo la ratifica.

Il Protocollo d'applicazione della Convenzione delle Alpi nell'ambito dei trasporti è stato approvato dai ministri dell'ambiente in occasione della Sesta Conferenza delle Alpi, tenutasi a Lucerna il 30 e 31 ottobre 2000. Le Parti contraenti si sono così impegnate a prendere una serie di misure specifiche elencate nel Protocollo. Tra queste figurano:

- una gestione razionale e sicura dei trasporti nel contesto di una rete di trasporti integrata, coordinata e transfrontaliera;
- verifiche di opportunità, valutazioni dell'impatto ambientale e analisi dei rischi nel caso di grandi costruzioni, trasformazioni sostanziali o potenziamento delle infrastrutture di trasporto esistenti. Consultazioni preventive con le Parti contraenti interessate nel caso di progetti aventi un significativo impatto transfrontaliero;
- un migliore sfruttamento della rete ferroviaria per soddisfare la domanda di trasporto a lunga distanza e per la valorizzazione economica e turistica del territorio alpino;
- l'astensione dalla costruzione di nuove strade di grande comunicazione per il trasporto transalpino;
- l'applicazione del principio di causalità e il sostegno dell'applicazione di un sistema di calcolo che permetta l'individuazione dei costi d'infrastruttura e di quelli esterni al fine di introdurre progressivamente sistemi di tassazione che permettano di coprire in modo equo questi costi reali;
- la determinazione di obiettivi di qualità ambientale tesi al raggiungimento della sostenibilità dei trasporti al fine di disporre di standard ed indicatori adeguati alle condizioni specifiche del territorio alpino.

Nel novembre 2004, in occasione dell'Ottava Conferenza delle Alpi a Garmisch-Partenkirchen, i ministri dell'ambiente dei Paesi alpini hanno confermato le dichiarazioni del Protocollo d'applicazione della Convenzione nell'ambito dei trasporti e si sono pronunciati per una riduzione del traffico merci transalpino, rispettivamente per il trasferimento del medesimo dalla strada alla rotaia. La violazione delle norme della circolazione stradale ai valichi alpini, in particolare nelle gallerie, costituisce una grave minaccia per la sicurezza. Nella

dichiarazione finale, su iniziativa svizzera, si è raccomandata l'intensificazione dei controlli del traffico pesante in tutto l'arco alpino, al fine di migliorare la sicurezza. I ministri hanno inoltre caldeggiato una maggiore concertazione degli Stati contraenti in materia di politica tariffaria del trasporto stradale. In particolare, tale politica deve tenere maggiormente conto dei costi esterni del traffico transalpino.

Per quanto concerne il traffico merci pesante, la politica svizzera dei trasporti persegue gli stessi obiettivi del Protocollo d'applicazione della Convenzione. Gli obiettivi del suddetto Protocollo sono stati più volte approvati dal popolo svizzero e il diritto nazionale continua ad essere in sintonia con gli obblighi fissati dal Protocollo.

"Suivi de Zurich": miglioramento della sicurezza stradale

Dopo il grave incendio nella galleria stradale del Gottardo, i ministri dei trasporti dei Paesi alpini si sono riuniti il 30 novembre 2001 per discutere il rafforzamento della sicurezza stradale – in particolare nei trafori alpini. Hanno concordato, tra l'altro, l'attuazione delle misure qui appresso:

- garanzia dell'efficienza e della sicurezza dell'infrastruttura stradale mediante misure appropriate volte a aumentare la sicurezza nelle gallerie a livello di infrastruttura, di equipaggiamento e del servizio di soccorso. Conseguente incoraggiamento del trasferimento dei trasporti a lunga distanza a vettori più appropriati della strada, per poter sgravare le infrastrutture stradali esistenti;
- rigorosa applicazione della legislazione vigente e aumento dei controlli;
- elaborazione di norme della circolazione per la regione alpina e miglioramento della gestione della mobilità;
- misure di promozione del trasferimento su rotaia.

Il primo vertice ministeriale di verifica, tenutosi l'11 maggio 2004 a Regensberg (ZH), ha dimostrato che il processo di miglioramento della sicurezza del traffico stradale transalpino, avviato nel 2001 a Zurigo, ha dato i primi risultati. La Svizzera è così riuscita a esprimere le proprie preoccupazioni specifiche in seno a un collegio di rappresentanti dei Paesi alpini e, per il tramite di tale collegio, ad avviare il coordinamento nel settore dei trasporti di merci attraverso le Alpi. La Commissione europea ha un ruolo di osservatore.

Nel 2002, il Comitato direttivo permanente "Sicurezza dei trasporti e mobilità nella regione alpina" ha istituito gruppi di lavoro e ne ha definito i compiti:

- il gruppo di lavoro "Sicurezza dei trasporti nelle gallerie" è incaricato dell'attuazione coordinata delle prescrizioni della direttiva 2004/54/CE relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea applicabili alla regione alpina,

dove, in ragione delle condizioni specifiche dei trafori alpini, si deve provvedere con particolare attenzione al rispetto dei requisiti minimi della direttiva CE;

- il gruppo di lavoro "Direzione e regolazione del traffico stradale" è incaricato di verificare le proposte di misure di regolazione del traffico dei governi nazionali come pure la loro efficacia e il loro impatto nella regione alpina; deve altresì valutare le proposte di misure di gestione della mobilità nell'ambito stradale e verificare gli strumenti di regolazione del traffico a livello di economia di mercato, come ad esempio tasse di utilizzazione in funzione del volume del traffico, slot system, o una cosiddetta borsa del transito alpino.

3.2 Motivi della normativa proposta

L'articolo 7 capoverso 3 della legge sul trasferimento del traffico²² impone al Consiglio federale di sottoporre entro il 2006 all'Assemblea federale un messaggio concernente una legge d'esecuzione dell'articolo 84 della Costituzione federale.

In ragione degli sviluppi dell'economia europea e della crescita osservata nell'industria dei trasporti, il trasferimento del traffico merci transalpino dalla ferrovia alla rotaia deve essere inteso come un processo sostenibile. Le modifiche non riguardano soltanto il traffico transalpino, ma anche il trasporto di merci per ferrovia in generale, a livello nazionale e internazionale. Perciò il presente progetto comprende, oltre alla legge esecutiva dell'articolo 84 della Costituzione federale, gli adeguamenti di seguito:

- revisione parziale della legge federale del 5 ottobre 1990²³ sui binari di raccordo ferroviario;
- revisione totale della legge federale sul trasporto di merci (RS [n.n.]);
- abrogazione della legge federale del 28 marzo 1905²⁴ sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera; integrazione delle disposizioni di tale legge nella legge federale del 20 dicembre 1957²⁵ sulle ferrovie.

I seguenti interventi parlamentari potranno essere tolti di ruolo:

2001 P 01.3345 Parità di trattamento del trasporto a carri completi e di quello combinato non accompagnato per i collegamenti iniziali e finali del trasporto di merci per ferrovia (N 5.10.01, Bezzola);

2001 M 01.3709 Traffico a carri completi (N 21.06.02, Hollenstein).

²² RS 740.1

²³ RS 742.141.5

²⁴ RS 221.112.742

²⁵ RS 740.101

3.3 Obiettivo della normativa sul traffico merci

Il principale obiettivo di politica dei trasporti della normativa sul traffico merci è di garantire l'efficacia e l'attrattiva dell'offerta del trasporto di merci svizzero nazionale e internazionale (su strada e su rotaia), tenendo conto delle esigenze sociali, economiche e ambientali.

Il processo di trasferimento del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia, avviato con successo mediante la legge sul trasferimento del traffico, in vigore fino al 2010, deve essere continuato. A tal fine sono necessarie una base formale e solide condizioni quadro giuridiche.

Infine è necessario il raggiungimento di un rapporto sensato sotto il profilo ecologico e economico tra i vettori del traffico. Ciò vale sia per il traffico merci svizzero di pianura sia per quello transalpino. Il settore del trasporto delle merci conosce attualmente forti mutamenti. Occorre tenere conto della liberalizzazione e dell'apertura del mercato come pure delle condizioni quadro internazionali.

3.4 Base e obiettivi dell'adeguamento della legislazione sulla responsabilità delle imprese ferroviarie

Per quanto concerne le ferrovie, la responsabilità è oggi retta principalmente dalla legge federale del 28 marzo 1905 sulla responsabilità civile delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera (LRespC), che prevede una responsabilità per rischio. Per ottenere riparazione la persona danneggiata deve provare l'esistenza di colpa da parte dell'impresa ferroviaria. Lo stesso vale per il risarcimento di danni materiali, nella misura in cui la persona sotto la cui custodia si trovava la cosa non sia stata uccisa o ferita. Questa norma è ingiustificabile e non si trova in nessuna altra forma di responsabilità per rischio. Le vittime degli incidenti ferroviari sono quindi in posizione peggiore rispetto alle altre vittime di incidenti. Per questo il diritto della responsabilità civile nel settore ferroviario viene adeguato a quello degli altri settori.

4 I contenuti della normativa sul traffico merci

Gli elementi principali della normativa sul traffico merci sono:

- gli obiettivi e le misure adeguate della futura politica di trasferimento su rotaia;
- diritto dei trasporti e legislazione sui binari di raccordo: adeguamento alle esigenze del mercato.

4.1 Parte generale

4.1.1 Obiettivi politici generali della normativa sul trasporto merci

L'obiettivo politico principale della normativa sul trasporto merci è garantire e promuovere la popolarità e l'efficienza del trasporto merci su rotaia in Svizzera sia attraverso le Alpi sia nel resto del Paese.

Con il presente progetto si intendono creare le basi giuridiche per il mercato svizzero corrispondente al fine di garantire da un lato la certezza giuridica e di rispettare dall'altro le libertà imprenditoriali.

Alla luce di questi obiettivi e nell'ottica del principio della libertà economica e contrattuale, i rapporti tra gli operatori del mercato devono essere riorganizzati. Le disposizioni sul diritto dei trasporti, contenute nella legge sul trasporto pubblico²⁶ fino all'entrata in vigore della Riforma delle ferrovie 2 e, successivamente all'entrata in vigore della stessa, nella legge sul trasporto di merci²⁷, sono modificate dal presente progetto in vista di un loro adeguamento alle esigenze del mercato.

D'altra parte, un potenziamento del mercato del trasporto merci per ferrovia riguarda anche i rapporti dello Stato con i mittenti, i destinatari, i trasportatori diretti e indiretti (aziende di trasporto ferroviarie, operatori nel traffico combinato). Le condizioni del mercato per il trasporto su strada e su rotaia devono essere armonizzate al fine di permettere la trasparenza dei costi. Di fronte ad altre, necessarie misure di trasferimento, questa opzione assume un ruolo particolare segnatamente nel settore dei trasporti attraverso le Alpi. Poiché in queste zone montane delicate gli effetti negativi del trasporto merci su strada hanno particolari conseguenze, è necessario tenerne conto in maniera differenziata ed eventualmente apportare modifiche al rapporto tra i prezzi dei trasporti su strada e quelli su rotaia. Le basi giuridiche nazionali per l'introduzione dei relativi strumenti (tassa sul transito alpino, borsa dei transiti alpini) vengono create con la legge sul trasferimento del traffico merci.

²⁶ RS 742.40

²⁷ Il n. RS deve ancora essere assegnato.

4.1.2 Il ruolo dello Stato nel mercato del trasporto merci

È necessario creare le basi legali e le condizioni che permettano agli operatori sul mercato di prendere accordi con la maggior certezza del diritto possibile. Le parti in causa devono essere trattate equamente. La liberalizzazione del mercato del trasporto merci e la crescente internazionalizzazione rendono necessario uniformare le disposizioni nazionali e quelle internazionali: lo Stato assume il ruolo di legislatore del diritto dei trasporti. Una legislazione moderna e snella nell'ambito dei trasporti deve fornire la base per una maggiore efficienza e una migliore qualità nel settore dei trasporti su rotaia nazionali ed internazionali.

Ma trasferire con successo il traffico su rotaia presuppone ben più di una normativa conformata. Alle condizioni attuali, le forze del libero mercato non sono sufficienti a tale scopo. Si rende necessario adeguare i prezzi tra i due sistemi di trasporto secondo il principio della verità dei costi. A questo scopo si deve tener conto dell'insieme dei costi che il trasporto merci causa all'ambiente e alla salute, poiché in caso contrario gli operatori del mercato non li prenderanno in considerazione nelle loro decisioni.

Lo Stato deve evitare ogni discriminazione sia per quel che riguarda gli aumenti di prezzo per il trasporto su strada, sia per quel che riguarda il sostegno finanziario ai trasporti su rotaia.

Lo Stato deve inoltre garantire un impiego efficiente dei mezzi finanziari. Ogni intervento finanziario deve essere permanentemente adeguato agli sviluppi della situazione e l'effetto di ogni misura di promozione deve essere controllato con precisione, allo scopo di definire incentivi che permettano di aumentare continuamente l'efficienza e di migliorare la qualità.

4.2 La protezione delle Alpi

4.2.1 I risultati della politica di trasferimento fino al 2004

4.2.1.1 Obiettivi

Nella legge sul trasferimento del traffico (in vigore dal 1° gennaio 2001) l'obiettivo del trasferimento formulato all'articolo 84 della Costituzione federale²⁸ (articolo sulla protezione delle Alpi) è stato precisato con la definizione del numero di viaggi: i trasporti attraverso le Alpi su quattro assi centrali (Gran San Bernardo, Sempione, Gottardo, San Bernardino) devono essere ridotti a circa 650'000 all'anno. Questo obiettivo deve essere raggiunto al massimo due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg, cioè secondo la fase di lavoro attuale nel 2009. Un obiettivo provvisorio dei primi due anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sui trasporti di beni e

²⁸ RS 101

persone su rotaie e strada è ritornare a una quantità di traffico attraverso le Alpi pari a quella dell'anno di riferimento 2000, ai sensi della legge sul trasferimento del traffico. Successivamente, il numero di viaggi per il trasporto di merci attraverso le Alpi su strada deve essere ridotto.

4.2.1.2 *Misure attuali della politica di trasferimento*

La tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), la modernizzazione dell'infrastruttura su rotaia (in particolare la NFTA) e l'apertura del mercato ferroviario sono gli strumenti principali della politica di trasferimento svizzera. Questi strumenti non sono sanciti nella vigente legge sul trasferimento del traffico e non verranno modificati con la legge sul trasferimento del traffico merci.

Al fine di appoggiare in modo efficace il trasferimento, il Parlamento ha deciso di introdurre misure di sostegno nella legge sul trasferimento del traffico, limitata nel tempo. Queste misure sono stimoli commerciali per un maggiore uso delle ferrovie. Le misure che perseguono questo genere di obiettivi rientrano nel margine di manovra ammesso dall'Accordo sui trasporti terrestri.

La tabella seguente offre una panoramica delle misure di sostegno attuate:

Strumento / misura	descrizione	tipo di misura
promozione internazionale dei trasporti di merci su rotaia	qualità e condizioni concorrenziali migliori nel trasporto internazionale su rotaia	misura centrale in vista dell'aumento della competitività delle rotaie nei confronti della strada
Rola Gotthard e Lötschberg-Sempione (strada viaggiante)	ordinazione di capacità disponibili a breve termine nel settore del traffico combinato strada-rotaia	importante misura complementare
capacità dei terminali	aiuti agli investimenti per il traffico combinato in Svizzera e all'estero (terminali)	la capacità dei terminali è una condizione fondamentale per l'ulteriore sviluppo del traffico combinato
ordinazioni nel traffico combinato non accompagnato (TCNA)	ordinazione di traffico combinato non accompagnato (TCNA)	misura centrale di trasferimento (dal 2000), rappresenta ca. 1/3 del traffico transalpino
riduzione del prezzo dei tracciati	migliore competitività dei trasporti su rotaia	misura a sostegno del trasporto su rotaia
aumento della produttività	monitoraggio dell'aumento della produttività nell'infrastruttura e nel traffico	monitoraggio degli obiettivi della strategia del proprietario (FFS). L'aumento della produttività delle 'rotaie' è necessario per accrescere la competitività
rimborso forfetario della TTPCP per percorsi iniziali e finali nel traffico combinato	riduzione sui prezzi delle catene di trasporto nel traffico combinato	misure di sostegno nel Paese per la promozione del traffico combinato
controlli sul traffico pesante	rispetto delle disposizioni importanti di traffico su strada	misura centrale su strada per aumentare la sicurezza nel traffico stradale e uniformazione delle condizioni di concorrenza tra rotaia e strada

Strumento / misura	descrizione	tipo di misura
gestione del traffico pesante	garantire un flusso regolare del traffico su strada	misura centrale in caso di problemi del traffico
condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada	assicurare condizioni di concorrenza eque	misure di sostegno per uniformare le condizioni di concorrenza tra rotaia e strada

Queste misure di sostegno e di controllo su strada e rotaia vengono finanziate soprattutto in base al decreto federale del 28 settembre 1999 sulle risorse per il promovimento dell'insieme del traffico ferroviario merci con il quale il Parlamento ha messo a disposizione complessivamente 2,85 miliardi di franchi dal 2000 al 2010.

Tavola sinottica sui mezzi federali utilizzati per le misure di sostegno:

Misura	Rubrica	Consuntivo	Consuntivo	Consuntivo	Consuntivo	Consuntivo	Consuntivo	Totale	Budget
		2000 (CHF mio.)	2001 (CHF mio.)	2002 (CHF mio.)	2003 (CHF mio.)	2004 (CHF mio.)	2005 (CHF mio.)	2000-2005 (CHF mio.)	2006 (CHF mio.)
= Limite di spesa del 28.9.1999	<i>Indennità per traffico combinato (TC) (ordinazione TC e riduzione del prezzo dei tracciati TC compresa la strada viaggiante)</i>	148	182	202	189	203	215	1139	220
	<i>Riduzione del prezzo dei tracciati per il trasporto in carri completi</i>	-	67	65	64	66	58	320	20
	<i>Contributi agli investimenti per i terminali</i>	8	9	25	74	49	12	177	40
	<i>Intensificazione dei controlli sul traffico pesante</i>	-	9	19	17	20	17	82	20
	<i>Gestione del traffico pesante</i>	-	-	24	13	29	28	94	20
	<i>(Binari di raccordo)</i>	15	13	15	20	18	20	101	22
Totale		171	280	350	377	385	350	1913	342

Dopo il programma di sgravio 03 (tagli per 20 milioni di franchi), il limite di spesa del trasferimento ammonta a 2,830 miliardi di franchi. Fino alla fine del 2005 ne sono stati utilizzati 1,460; entro il 2010 sono ancora a disposizione 1,370 miliardi di franchi. I contributi per gli investimenti per i terminali, i contributi per la costruzione di binari di raccordo privati e l'intensificazione dei controlli sul traffico pesante non sottostanno al limite di spesa.

Secondo la pianificazione attuale, per gli anni a venire fino al 2010 sono previsti i seguenti mezzi finanziari per le misure di sostegno:

Misura	Rubrica	Piano finanziario 2007	Piano finanziario 2008	Piano finanziario 2009	Prospettiva 2010	
		(CHF Mio.)	(CHF Mio.)	(CHF Mio.)	(CHF Mio.)	
= Limite di spesa del 28.9.1999	<i>Indennità per traffico combinato (TC) (ordinazione TC e riduzione del prezzo dei tracciati TC compresa la strada viaggiante)</i>	802.3600.004	220	223	227	230
	<i>Riduzione del prezzo dei tracciati per il trasporto in carri completi</i>	802.3600.204	20	-	-	-
	<i>Contributi agli investimenti per terminal</i>	802.4200.202/ 802.4600.402	40	41	41	42
	<i>Intensificazione dei controlli sul traffico pesante</i>	806.3600.007	20	20	20	20
	<i>Gestione del traffico pesante</i>	806.3600.009	20	20	20	20
	(Binari di raccordo)	802.4600.401	21	21	22	22
Totale		341	325	330	334	

Ordinazioni nel traffico combinato non accompagnato

La maggior parte dei mezzi finanziari è utilizzata per ordinazioni e indennità nel traffico combinato non accompagnato (TCNA). Dal 2000 questi sussidi sono versati per mezzo di ordinazioni di trasporti presso i cosiddetti operatori che offrono i servizi sul mercato e assumono i rischi commerciali. Ogni anno, la Confederazione ordina una determinata offerta di traffico combinato (di treni e spedizioni). Gli operatori devono inoltrare un calcolo dei treni offerti indicando i costi non coperti e pianificati. Tutti i criteri sono fissati in un accordo (numero di treni e spedizioni, relativi sussidi). Gli operatori sono tenuti a comunicare alla Confederazione ogni trimestre i dati sulla qualità e sulle spedizioni realmente effettuate e sui treni fatti partire. La procedura dell'ordinazione e dell'indennità è stata adeguata alla situazione ormai modificatasi: fino al 2004 le indennità erano calcolate in base ai costi pianificati non coperti a carico delle singole aziende. A causa delle diverse strutture contabili e dei differenti redditi, venivano pertanto conclusi accordi individuali con i singoli operatori. A partire dal 2005 per tutti gli operatori valgono le stesse condizioni quadro per il traffico combinato. Per ogni spedizione trasferita vengono versate quote d'indennità unitarie massime in base al luogo di destinazione e di partenza. In questo modo è possibile compensare ulteriormente gli svantaggi finanziari della rotaia nei confronti della strada ancora esistenti creando al contempo strutture trasparenti.

Nel 2006 la Confederazione ordina oltre 1,2 milioni di spedizioni per il traffico combinato non accompagnato, di cui quasi 900'000 spedizioni nel traffico transalpino. Così il numero dei trasporti ordinati è aumentato di oltre il 50 per cento rispetto a quelli del 2000. La quantità illustra il significato di questa misura per il trasferimento, poiché senza le misure della Confederazione l'insieme di questi trasporti non potrebbe in linea di massima essere svolto a prezzi adeguati. Nel 2005 nel traffico combinato non accompagnato attraverso le Alpi svizzere è stata trasportata una quantità di merci maggiore rispetto ai trasporti su strada. Le ordinazioni della Confederazione ammontano ormai a *oltre un terzo dei trasporti attraverso le Alpi*.

Ordinazione di offerte della strada viaggiante

La strada viaggiante ("Rollende Landstrasse", Rola) trasporta per ferrovia gli autocarri sui diversi tragitti di transito contribuendo al trasferimento e alla protezione dell'ambiente. La Confederazione ordina le prestazioni e finanzia i costi non coperti e pianificati. Per le indennità si applicano gli stessi principi del traffico combinato non accompagnato, pur tenendo conto delle particolari condizioni di produzione della Rola. Nel 2006 sull'asse Lötschberg-Sempione e su quello del Gottardo verranno offerti in tutto 132'000 posti per trasporto.

Riduzioni del prezzo dei tracciati

La Confederazione riduce i prezzi dei tracciati in maniera non discriminatoria per tutto il traffico merci al fine di migliorare la competitività delle rotaie. Per quel che riguarda il traffico combinato, il sussidio copre i due terzi dei costi dell'infrastruttura in relazione alla manutenzione (prezzo minimo) e il contributo complessivo di copertura. Nel traffico di vagoni a pieno carico (TVC) i sussidi coprono solo il contributo di copertura e verranno aboliti gradualmente entro il 2008 (pagamento totale della TTPCP).

Capacità sufficienti presso i terminali

La Confederazione partecipa alla costruzione di ulteriori centri di trasbordo per il traffico combinato in Svizzera e all'estero al fine di creare le condizioni per un'ulteriore crescita del TCNA e per eliminare situazioni di blocco. I gestori dei terminali che presentano la domanda inoltrano un modulo di richiesta di cofinanziamento. Il progetto viene poi valutato secondo criteri precisi per determinarne l'opportunità di credito (analisi costi/benefici e del fabbisogno, effetto di trasferimento transalpino, lunga durata, capacità di ampliamento).

Negli ultimi anni vari progetti di costruzione di terminali nuovi o di ampliamento di quelli esistenti sono stati possibili grazie al sostegno finanziario della Confederazione. Al centro dei crediti figurano progetti che riguardano l'asse nord-sud.

Rimborso forfetario della TTPCP per percorsi iniziali e finali ai terminali nel traffico combinato

Per i percorsi iniziali e finali nel traffico combinato (trasporto verso i terminali di carico e dagli stessi) dal 1° gennaio 2001 il traffico pesante riceve un rimborso forfetario della TTPCP che non dipende dal percorso realmente effettuato. In tal modo vengono favorite tratte brevi in direzione o provenienza dai terminali.

Intensificazione dei controlli sul traffico pesante e condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada

Nell'ambito dei controlli sul traffico pesante, le disposizioni di circolazione stradale (come ad es. i periodi di riposo, il carico massimo e la velocità massima) vengono imposte con maggiore rigore. Contemporaneamente si garantisce in questo modo il rispetto delle condizioni di lavoro nei trasporti su strada. A questo scopo è stata notevolmente aumentata l'attività di controllo sulle strade e nelle aziende da parte dei Cantoni. Questa attività supplementare è oggetto di accordi della Confederazione con 23 Cantoni. Inoltre viene costituita una rete nazionale con circa 13 centri di controllo. Entro il 2007 è prevista la costruzione di cinque centri. L'intensificazione dei controlli sul traffico pesante contribuisce dunque in maniera determinante a garantire la sicurezza sulle strade.

Per quel che riguarda le condizioni di lavoro nel traffico stradale, nel quadro dell'esecuzione dell'Accordo sui trasporti terrestri, le disposizioni comunitarie corrispondenti (armonizzazione di determinate disposizioni a carattere sociale, condizioni di lavoro del personale impiegato nel traffico stradale internazionale, autorizzazioni a ditte di trasporto su strada) sono state riprese nel diritto svizzero.

Gestione del traffico

Il Consiglio federale dispone della competenza di ordinare, in determinati casi, misure di controllo nel traffico merci su strada. Il sistema del contagocce e lo strumento complementare della "fase rossa" rappresentano misure importanti nel controllo del traffico per garantire la sicurezza sui percorsi transalpini principali. Si stanno elaborando altre misure di gestione del traffico pesante sull'asse nord-sud.

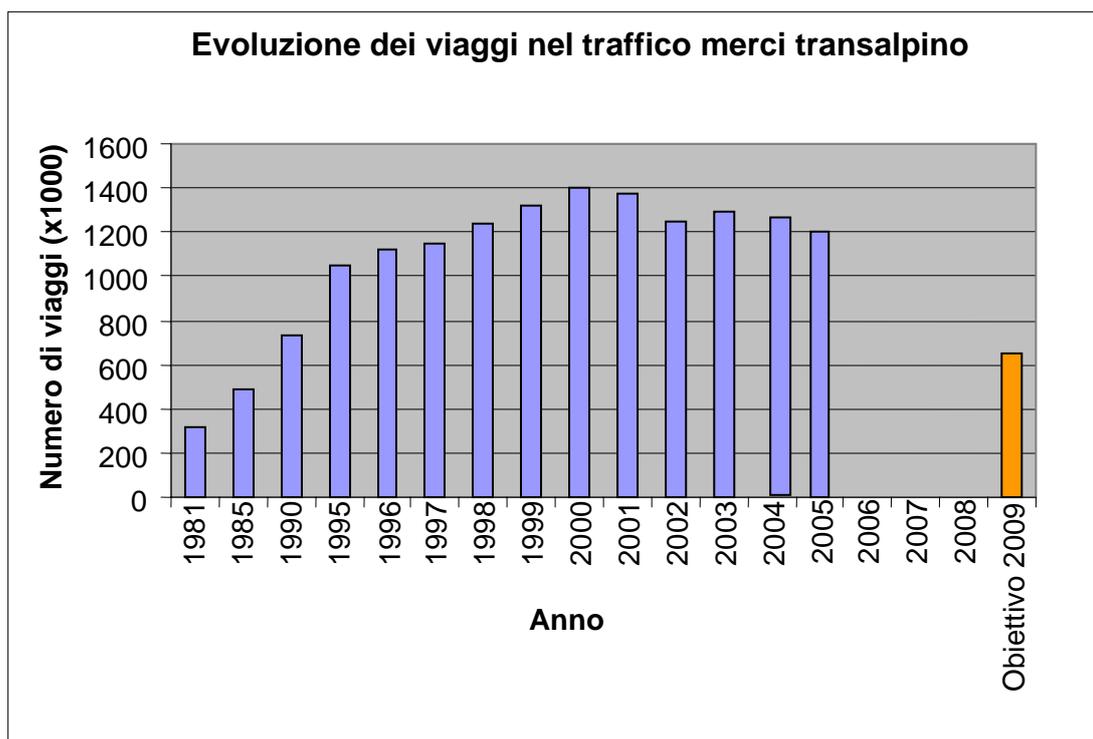
4.2.1.3 Sviluppi nel traffico a seguito della politica di trasferimento

Sviluppi del numero di viaggi fino al 2005

Tra il 1981, anno dell'apertura della galleria autostradale del Gottardo, e il 2000, il numero di veicoli pesanti adibiti al trasporto merci è quasi moltiplicato per sei. Un'analisi dettagliata per

il periodo successivo all'introduzione della TTPCP e delle misure complementari indica il seguente sviluppo: nel 2000 sono stati registrati 1,404 milioni di viaggi di veicoli pesanti adibiti al trasporto merci, nel 2001 1,371 milioni, nel 2002 1,250 milioni e nel 2003 1,292 milioni. Nel 2004 il loro numero raggiunge i 1,255 milioni, e scende a 1,204 milioni nel 2005. Rispetto all'anno di riferimento 2000 questo corrisponde a una diminuzione del 14 per cento.

L'intera l'evoluzione dei viaggi transalpini tra il 1981 e il 2005 e l'attuale obiettivo per il 2009 si presentano come segue:



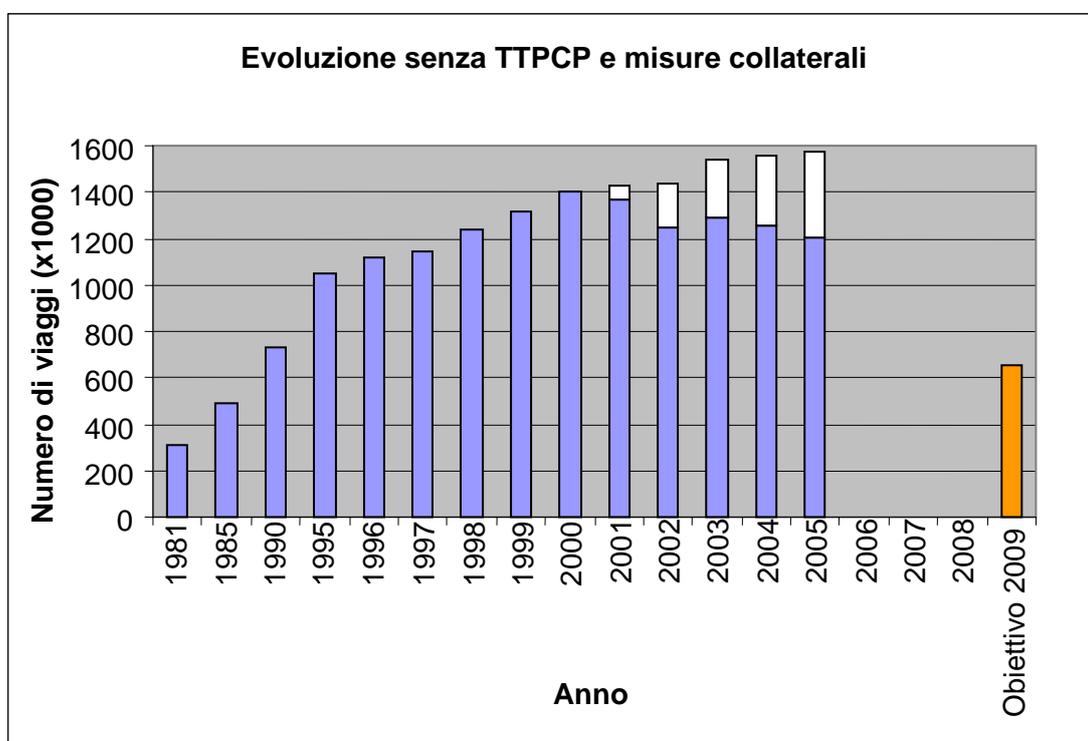
A causa dell'incidente verificatosi nel 2002 nella galleria del Gottardo e delle misure di controllo del traffico (regime a senso unico alternato) al Gottardo ed al San Bernardino si può constatare una cesura nello sviluppo indicato.

La riduzione degli anni successivi è invece causata soprattutto dai seguenti fattori:

- la TTPCP (prima e seconda tappa), insieme all'aumento del limite di carico a 34 ovvero 40 tonnellate;
- la liberalizzazione nel trasporto merci su rotaia avviata dalla riforma delle ferrovie;
- le misure complementari;
- fattori che non possono essere modificati, o eventualmente solo in parte, come ad esempio la politica dei trasporti dei Paesi limitrofi o lo sviluppo economico generale nei territori percorsi dalle vie di traffico e nelle zone di origine o di destinazione. Tuttavia bisogna constatare in merito che il volume dei trasporti merci transalpini è aumentato

notevolmente a partire dal 2000, anno preso come riferimento. A questa crescita non ha fatto comunque riscontro un maggior numero di viaggi percorsi da veicoli pesanti adibiti al trasporto merci.

Una perizia svolta per calcolare l'effetto degli strumenti e delle misure presi con l'Accordo sui trasporti terrestri e con la legge sul trasferimento del traffico ha dato i risultati seguenti: se non fossero state prese misure, oggi assisteremmo al passaggio transalpino di circa 1,55 - 1,65 milioni di veicoli pesanti adibiti al trasporto merci. Invece, oggi si può constatare una differenza di 300'000 - 400'000 viaggi. Secondo le perizie questa riduzione è dovuta per un terzo alla TTPCP e all'aumento del limite di carico e per un terzo alle misure complementari di trasferimento. Il seguente grafico mostra l'evoluzione che sarebbe intervenuta senza modifica del regime del traffico:



Sviluppi del flusso del traffico fino al 2005

Per chiarire lo sviluppo che hanno conosciuto la strada e la ferrovia, oltre ad esaminare il numero di percorsi effettuati è necessario analizzare brevemente il volume trasportato attraverso le Alpi (in tonnellate nette) e la ripartizione modale²⁹ che ne deriva.

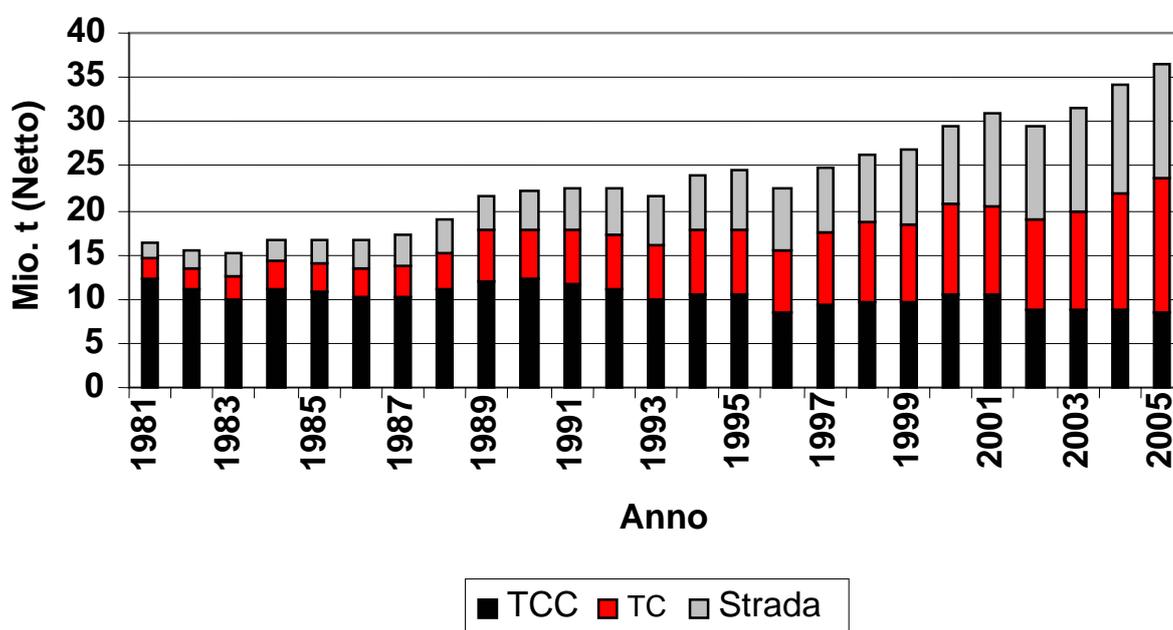
Lo sviluppo del tonnellaggio nel trasporto merci transalpino mostra un raddoppio della quantità totale trasportata tra il 1981 e il 2005. Dal 2000, cioè dall'inizio dell'attuazione della poli-

²⁹ Per ripartizione modale (anche: «modal split») si intende la ripartizione del volume di traffico tra i singoli vettori di trasporto.

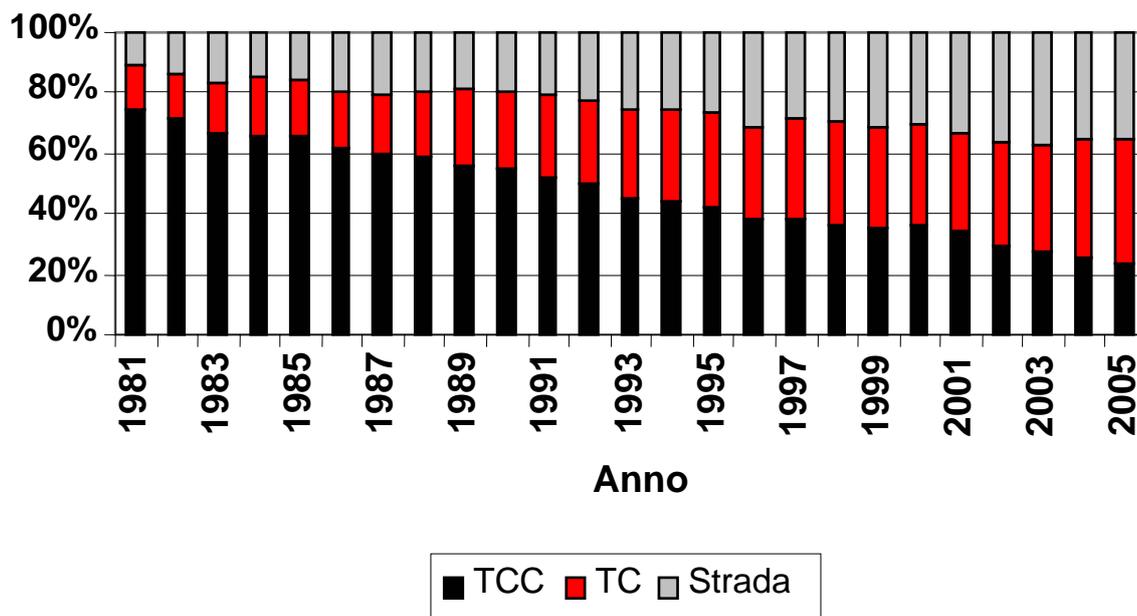
tica di trasferimento, la quantità trasportata è aumentata del 24 per cento passando da 29,6 a 36,6 milioni di tonnellate. Tuttavia abbiamo visto che i viaggi sono diminuiti del 14 per cento.

Una gran parte di questo aumento è stato assorbito dalla strada sulla quale nel 2005 il trasporto di merci è aumentato rispetto al 2000 del 45 per cento, e rispetto al 1981 del 750 per cento. Nello stesso periodo anche il settore del trasporto merci su rotaia ha aumentato le capacità di trasporto. Rispetto al 2000, nel 2005 le ferrovie hanno trasportato il 15 per cento di merci in più attraverso le Alpi, rispetto al 1981 l'aumento raggiunge il 62 per cento.

Ripartizione modale



Ripartizione modale



(in %)

TCC = trasporto a carri completi; TC = traffico combinato

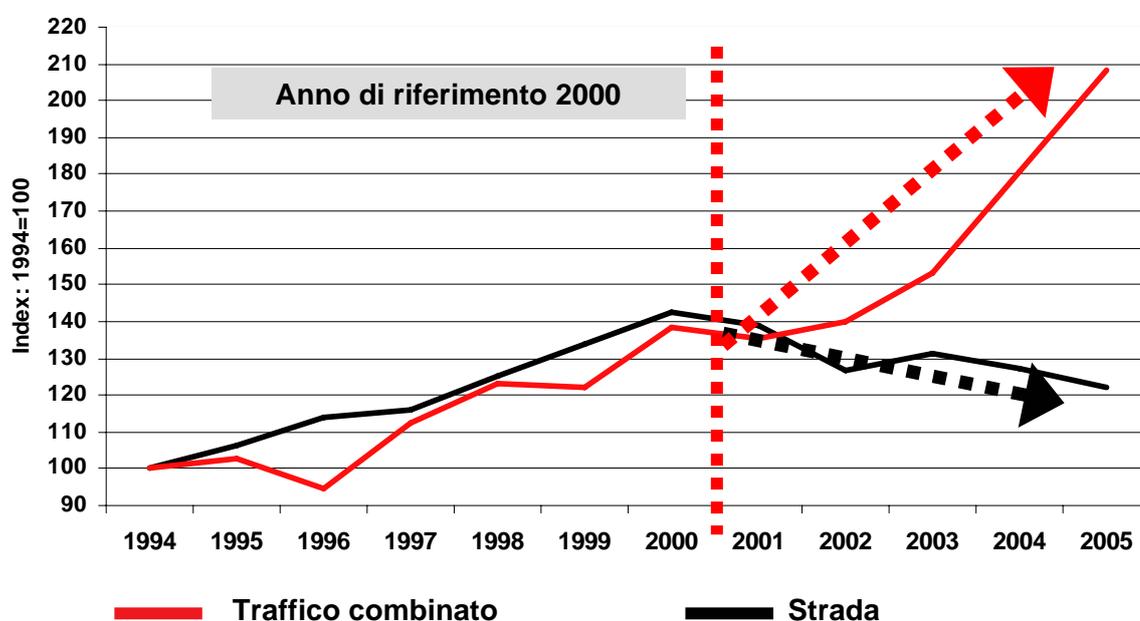
Negli ultimi anni, le quote in percentuale occupate dai vari sistemi nel trasporto merci hanno continuato a slittare, favorendo la strada. La tendenza in atto dal 1980 che indica come la strada sia riuscita a vincere sempre maggiori quote di mercato a scapito della ferrovia ha subito un rallentamento nel 2001. Nel 2004, con due punti percentuali le ferrovie hanno potuto per la prima volta vincere più quote di mercato fino a raggiungere il 65 per cento odierno. Questa quota di mercato è stata mantenuta nel 2005.

All'interno del sistema di trasporto ferroviario assistiamo a un chiaro passaggio dal trasporto a carri completi "convenzionale" al traffico combinato. Conformemente alla tendenza registrata ormai da anni (si assiste ad una modifica nella struttura della produzione nei Paesi dell'Europa occidentale), in tutto il settore dei trasporti le merci pesanti (pietre, terra, minerali, combustibili minerali) perdono d'importanza. Aumenta invece la quota delle merci leggere (soprattutto prodotti lavorati o semilavorati). Il trasporto merci con veicoli pesanti avviene ancor oggi in larga parte solo su rotaia. Quale forma del traffico ferroviario che serve effettivamente al trasporto di merci trasferite dalla strada, il traffico combinato, accompagnato o meno, è quello preso maggiormente in considerazione a causa delle condizioni di produzione. Per queste ragioni, il potenziamento del traffico combinato nel quadro delle misure complementari rappresenta uno dei provvedimenti più efficaci per sostenere il processo di trasferimento.

Lo sviluppo della ripartizione modale non sembra a prima vista indicare alcun effetto della politica del trasferimento. In realtà però si può constatare che con un numero minore di viaggi transalpini è possibile trasportare una maggiore quantità di merce su strada, e questo effetto è una conseguenza voluta degli strumenti TTPCP e del graduale aumento del limite del carico, previsti nell'Accordo sui trasporti terrestri. L'aumento dell'efficienza ottenuto grazie a questi strumenti nel sistema di trasporto stradale è auspicato e opportuno al fine di raggiungere l'obiettivo del trasferimento.

Lo sviluppo della ripartizione modale indica anche che grazie alle misure prese le ferrovie sono in grado di assumere una grande parte dell'aumentata quantità di merci trasportate.

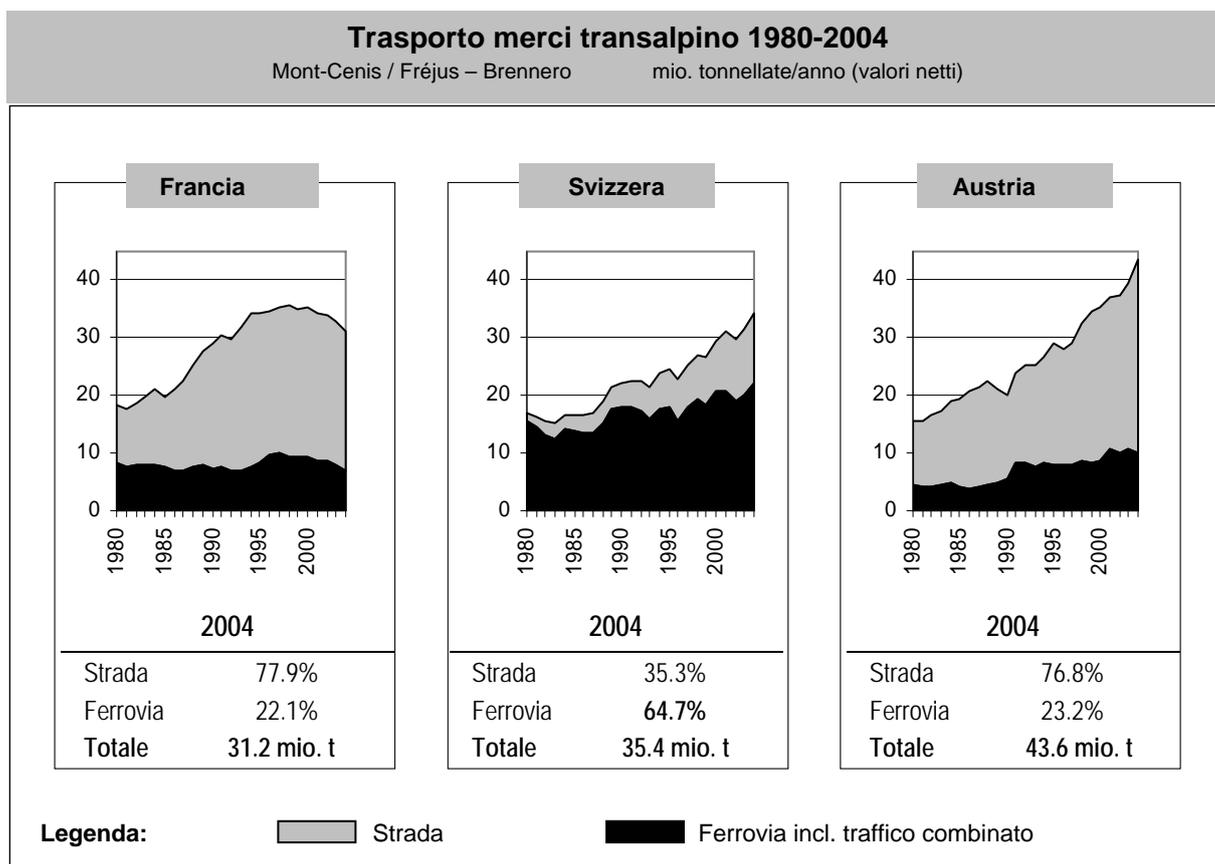
Se si paragona lo sviluppo del numero di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci attraverso le Alpi e quello del traffico combinato attraverso le Alpi (riferito a un indice di riferimento) si ha il quadro seguente:



Sviluppi nel trasporto transalpino estero fino al 2003

Nel confronto internazionale si può registrare una notevole crescita del trasporto merci sull'intero arco alpino. Contrariamente a quanto succede in Austria e in Francia, in Svizzera il numero di trasporti su rotaia è molto elevato. Questi sviluppi inversi possono essere chiaramente attribuiti alle misure prese nel nostro Paese.

Alla fine del 2004 la situazione si presentava così (i dati per il 2005 non sono ancora disponibili):



Nel 2004 sono stati trasportati 110,2 milioni di tonnellate di beni su rotaia e su strada all'interno dell'arco alpino. Rispetto ai 50,7 milioni di tonnellate del 1980 si registra un aumento pari a più del doppio negli ultimi 24 anni.

Complessivamente, la parte trasportata su rotaia nel 2004 rappresentava il 36,2 per cento. In Francia è stato registrato il 22,1 per cento, in Svizzera il 64,7 per cento e in Austria il 23,2 per cento. Il traffico di transito raggiunge una quota del 66 per cento su tutto il traffico transalpino. La quota francese registra il 21,1 per cento, quella svizzera il 76,8 per cento e quella austriaca l'88,5 per cento. Nel traffico di transito transalpino, in Svizzera la rotaia era presente nel 2003 con il 72,4 per cento, in Francia con il 15,9 per cento e in Austria con il 24,4 per cento.

Conseguenze per le persone e l'ambiente (monitoring ambientale)

Nella risposta all'interpellanza Stadler del 6 giugno 2000, il Consiglio federale ha promesso di avviare un programma di osservazione dell'ambiente per studiare le conseguenze dei transiti attraverso le Alpi. Si prevede di indicare gli effetti sulla natura e sull'uomo delle misure complementari per il trasferimento del trasporto merci.

In collaborazione con i Cantoni e gli uffici federali interessati, l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio ha dato il via lungo le strade nazionali che attraversano le Alpi al programma di monitoraggio delle misure complementari a favore dell'ambiente ("Monito-

ring Flankierende Massnahmen Umwelt, MFM-U"). MFM-U mantiene 7 punti di misurazione permanenti lungo l'asse nord-sud (Giura, Altopiano, Alpi settentrionali e Alpi meridionali) per l'analisi dell'aria e del rumore. I risultati mostrano la particolare incidenza delle emissioni dei trasporti merci su strada nella zona alpina sulla natura e sulla salute. Si constatano i seguenti risultati particolareggiati:

Il trasporto merci con veicoli pesanti attraverso le Alpi contribuisce in maniera determinante all'inquinamento dell'aria lungo le assi di transito. Nel 2003 i valori limite fissati nell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico³⁰ per il biossido di azoto (NO₂) e la polvere fine (PM10) a volte sono stati pesantemente superati. Proprio lungo le assi della zona alpina (tra Altdorf e Bellinzona sulla A2 o tra Bonaduz e Bellinzona sulla A13) l'inquinamento è sproporzionatamente grave nonostante il traffico sia meno intenso di quello sull'Altopiano. Questo fenomeno è causato da una quantità maggiore di mezzi pesanti nel traffico e a fattori meteorologici e topografici. Ne conseguono alte concentrazioni di sostanze dannose. Nella media annua, in una vallata alpina un veicolo pesante adibito al trasporto merci causa una quantità tripla di immissioni dannose di quanto non succeda sull'Altopiano. L'effetto delle immissioni di sostanze dannose nell'aria in una vallata alpina è particolarmente forte di notte. Lungo le assi di transito, il trasporto di merci con veicoli pesanti ha rappresentato nell'area alpina solo l'11 per cento dei percorsi effettuati nel 2003, ma ha causato il 62 per cento delle emissioni di ossido d'azoto (NO_x). Nelle vallate esaminate, la fonte principale di ossido d'azoto è il traffico.

Solo nei prossimi anni sarà possibile esprimersi sull'inquinamento fonico in base a risultati misurabili. Tuttavia, con l'aiuto dei dati sul traffico, è possibile elaborare modelli sulle emissioni foniche e mostrarne la componente dovuta al trasporto di merci con veicoli pesanti. Nel 2003 quest'ultima ha raggiunto sulla A2 (Altdorf - Bellinzona) quasi il 42 per cento di giorno, benché in questa tratta questo tipo di trasporti rappresenti solo il 13 per cento del traffico complessivo.

Previsioni per il 2006-2015

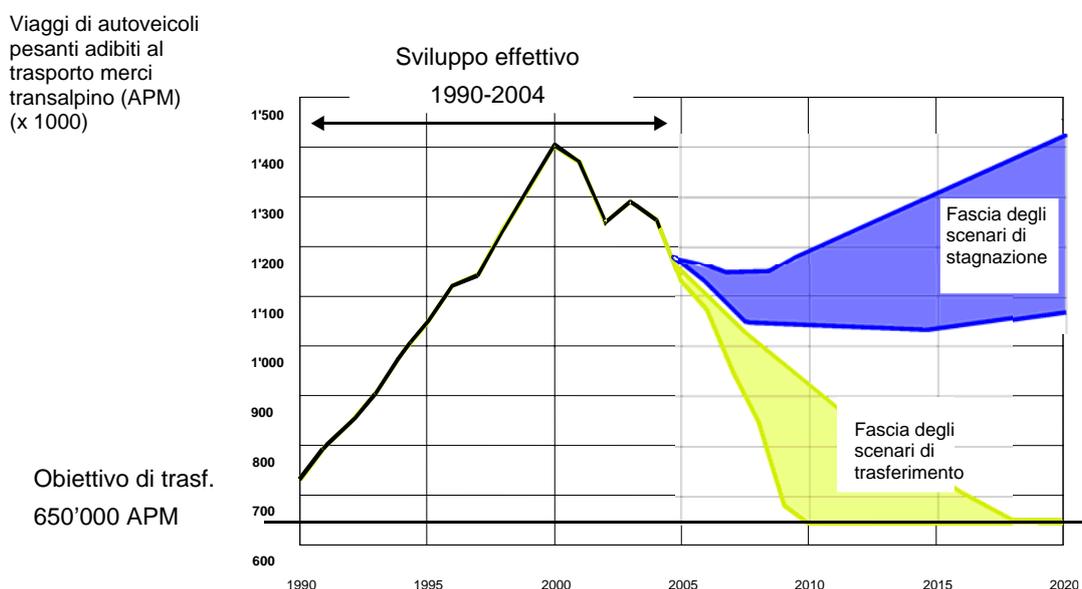
Non è possibile predire esattamente la quantità di traffico che attraverserà le Alpi in futuro, dato che tutte le previsioni presentano un alto grado di insicurezza. Non è neanche possibile determinare quantitativamente con precisione gli effetti delle varie misure prese per favorire il trasferimento.

Una tabella delle stime dello sviluppo generale del traffico su strada e rotaia attraverso le Alpi e dell'effetto delle varie misure a favore del trasferimento (sovvenzioni, aumento di produttività) indica per i prossimi anni fino al 2015 (data prevista per l'apertura della galleria di

base del Gottardo) lo sviluppo di cui sotto. Questa stima si basa su previsioni attuali del DATEC per lo sviluppo del trasporto merci fino al 2030 e ne trae conclusioni specifiche per il trasporto merci nel quadro di vari scenari, compreso quello del trasferimento. Si tratta di fasce entro le quali ci si può aspettare uno sviluppo dell'entità del traffico transalpino.

La curva dello scenario più pessimistico (in alto) si basa su una situazione di stagnazione e di ricorso modesto alla rotaia nella quale le ferrovie non riescono ad imporsi in Europa. Quella dello scenario più ottimistico (in basso) parte da una situazione caratterizzata da sviluppi favorevoli e ulteriori misure tempestive.

Grafico "Stime del traffico pesante transalpino"



Curva superiore "fascia degli scenari di stagnazione": stagnazione e uso modesto della rotaia
 Curva inferiore "fascia degli scenari di trasferimento": sviluppi favorevoli e ulteriori misure tempestive di trasferimento

Per calcolare il numero di viaggi in ogni scenario si presuppone che le misure di trasferimento prese vengano mantenute. Il limite superiore dei viaggi previsto è riportato nella tabella quale linea in alto della fascia degli scenari. L'illustrazione dei vari scenari di trasferimento permette di presentare anche l'attuazione di nuove misure e i rispettivi effetti sul numero di viaggi effettuati. La linea inferiore corrisponde al limite più basso della fascia elaborata.

Per quanto riguarda la qualità, gli scenari mostrano lo sviluppo seguente: per il 2006 e il 2007 si prevede che il numero di veicoli resterà costante. Un'ulteriore riduzione, anche se meno consistente, è prevista nel 2008 con l'imposizione completa della TTPCP. Influiscono positivamente sul trasferimento l'apertura della galleria di base del Lötschberg e del Gottardo e il previsto incremento di produttività nel trasporto merci su rotaia. Ne consegue un'ulteriore riduzione dei viaggi tra il 2008 e il 2015. Un influsso modesto, ma positivo, avrà l'introduzione di pedaggi nei Paesi limitrofi (ad es. il maut in Germania). Inoltre, le misure complementari di controllo e di incentivazione nel quadro della politica di trasferimento contribuiranno a questo sviluppo. Nonostante tutto, il traffico continuerà ad aumentare. Il tasso generale di accrescimento previsto nel traffico stradale può essere dedotto dalla crescita complessiva dell'economia e dipenderà dagli scenari elaborati. Se non vengono prese ulteriori misure, a medio e a lungo termine la tendenza alla crescita del traffico riprenderà il sopravvento. Se vengono mantenute le misure complementari odierne utilizzando i mezzi previsti allo scopo, una parte dell'accresciuto traffico stradale può essere assorbito dalle rotaie. Questo trasferimento tuttavia non può essere illimitato: negli anni in cui non potranno essere registrati effetti speciali dovuti alla TTPCP o alla produttività, si dovrà tener conto di una maggiore tendenza a utilizzare la strada. Se le misure già avviate per il trasferimento venissero ritirate, già nel 2009 si registrerebbero nuovamente più di 1,4 milioni di viaggi transalpini.

Lo sviluppo di cui sopra può essere ulteriormente influenzato con l'impiego di vari strumenti di trasferimento (scenari di trasferimento). Questi scenari devono essere considerati obiettivi nell'ambito dei quali realizzare altre misure oltre a quelle avviate oggi. Entro il 2009 sarebbe ad esempio possibile registrare 650'000 viaggi, se potessero essere prese tempestivamente diverse misure fiscali. Ma il momento opportuno per l'introduzione di ulteriori strumenti dipende direttamente dalla questione del coordinamento internazionale di nuove misure e dal loro grado di accettazione all'interno del Paese (in merito cfr. anche il n. 4.2.3).

4.2.1.4 Numero di viaggi previsti fino al 2009

La stima dello sviluppo del traffico indica che, partendo dai dati disponibili oggi e senza *ulteriori misure*, l'obiettivo del trasferimento di 650'000 viaggi transalpini non può essere raggiunto nel 2009.

Il *messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE³¹* era basato sugli sviluppi nel trasporto merci transalpino con veicoli pesanti illustrati nella tabella seguente (seconda e terza colonna da sinistra). Il valore da raggiungere di 650'000 viaggi significava il limite più basso in uno scenario nel quale anche l'Unione europea promuove

³¹ FF 1999 5092

maggiormente i trasporti su rotaia e introduce misure per il traffico stradale come tasse calcolate in base alla distanza percorsa. Come sappiamo, questa soluzione non è stata seguita nella misura auspicata. La colonna di destra presenta un confronto con le stime attuali (a dipendenza degli scenari):

Anno	Ipotesi sui viaggi su strada con l'Accordo sui trasporti terrestri conformemente al messaggio concernente gli accordi settoriali	Trasporto merci transalpino su strada restante con la riforma e l'ammodernamento della ferrovia e le misure complementari conformemente al messaggio concernente gli accordi settoriali	Trasporto merci transalpino su strada restante con la TTPCP, l'aumento del limite di carico, con la riforma e l'ammodernamento della ferrovia e le misure complementari conformemente a stime alla fine del 2004 (stime secondo modelli)
2004	1'650'000 - 1'850'000	1'200'000 - 1'550'000	1'255'000 (attuale)
2005	1'300'000 - 1'500'000	700'000 - 1'050'000	1'204'000 (attuale)
dal 2008	1'400'000 - 1'600'000	650'000 - 950'000	1'000'000 - 1'400'000

4.2.1.5 *Valutazione degli sviluppi del processo di trasferimento*

I seguenti motivi hanno determinato l'attuale valutazione degli sviluppi, che mostra come non sia possibile raggiungere entro il 2009 l'obiettivo di 650'000 viaggi:

Rapporto tra prezzi della strada e della rotaia

L'obiettivo fissato nella legge sul trasferimento del traffico di 650'000 viaggi transalpini al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg è sicuramente molto ambizioso. L'anticipazione della realizzazione dell'obiettivo, come è stata decisa nel quadro della procedura legislativa parlamentare sulla legge sul trasferimento del traffico, prima dell'apertura della galleria di base del Gottardo e contemporaneamente all'apertura della galleria di base del Lötschberg, non si è rivelata realistica. A causa degli sviluppi internazionali l'effetto di controllo del rapporto tra i prezzi della strada e della rotaia modificati con l'Accordo sui trasporti terrestri e la legge sul trasferimento del traffico non basta per realizzare un trasferimento dell'entità cui si mirava nell'obiettivo. La rettifica prevista del rapporto tra i prezzi, visto nel suo complesso, con aumenti del costo dei viaggi su strada (TTPCP) e le riduzioni per la rotaia (misure complementari e incremento della produttività), è troppo modesta per il periodo in questione.

Tasse più elevate con la TTPCP

La TTPCP è proporzionale al peso totale ammesso, dipende dai chilometri percorsi ed è differenziata in base ai tipi di emissione EURO dei veicoli per il trasporto. Perciò contribuisce su tutto il territorio ad aumentare il costo dei trasporti. Il traffico transalpino diventa più caro in proporzione all'insieme del traffico merci pesante. La TTPCP dunque non si concentra solo sul traffico transalpino.

In linea di massima si può constatare che gli aumenti di prezzo dovuti alla TTPCP e non ancora realizzati non saranno sufficienti a indurre l'effetto quantitativo necessario al traffico attraverso le Alpi. Poiché si tratta di trasporti internazionali a lunga distanza, la TTPCP continua a costituire una parte molto esigua dei costi. Nel contempo a causa della crescente apertura dei mercati a livello internazionale nel settore dei trasporti di merci su strada e a causa della concorrenza più agguerrita i costi ulteriori dei trasporti su strada (soprattutto i costi del personale) sono tendenzialmente diminuiti.

Poiché la TTPCP è calcolata sul peso complessivo ammesso e non sul carico realmente trasportato, si tende a caricare i veicoli il più possibile. L'effetto di produttività collegativi è rafforzato nettamente dall'aumento del limite di carico da 28 a 34 tonnellate, destinate nel 2005 a salire a 40. Questa situazione indica come questi effetti di produttività vengano realizzati completamente nei trasporti di merci su strada con una conseguente riduzione del numero di viaggi.

In linea di massima, un aumento della TTPCP superiore a quanto annunciato, atto eventualmente a ridurre i viaggi transalpini nella misura auspicata, sarebbe contrario alle convenzioni internazionali concluse dalla Svizzera, in particolare all'Accordo sui trasporti terrestri con l'UE. Inoltre colpirebbe anche i trasporti che non attraversano le Alpi. I margini di manovra nell'aumento dei pedaggi potrebbero essere sfruttati fino in fondo solo con il consenso dell'UE. Inoltre non è chiaro se un passo simile sarebbe economicamente auspicabile o se otterrebbe un appoggio a livello di politica interna.

Sostenibilità del trasferimento e conseguenze tardive degli strumenti scelti

In base all'Accordo sui trasporti terrestri, nel quadro delle misure di accompagnamento si vuole raggiungere una promozione completa del traffico combinato al fine di permettere una crescita accelerata e maggiori prestazioni nel mercato del traffico combinato agevolando dunque il trasferimento su rotaia. Al fine di ottenere un trasferimento sostenibile, il traffico combinato non accompagnato è stato definito un pilastro del trasferimento, mentre il traffico combinato accompagnato (la strada viaggiante) deve essere classificato quale offerta complementare. Il traffico combinato non accompagnato è sfruttato per merci che possono essere trasportate su lunghe distanze sia su rotaia che su strada. Tuttavia la destinazione finale deve essere raggiunta utilizzando la strada. Invece, da un punto di vista logistico il traffico combinato accompagnato è effettuato su strada perché su rotaia risulterebbe molto meno opportuno di quello non accompagnato. I trasporti della strada viaggiante devono perciò limitarsi a prodotti adeguati con dimensioni ridotte o brevi tempi di consegna che rendono questo tipo di trasporto più vantaggioso. Al fine di realizzare il trasferimento, la TCNA è la forma di trasporto più sostenibile poiché presuppone una modifica coerente della catena di trasporto da parte degli spedizionieri e rende la strada una possibilità secondaria per tra-

sporti su lunghe distanze. In caso di completo ampliamento dell'offerta della strada viaggiante, il trasporto esclusivamente su strada continua a restare una possibilità equivalente che viene tralasciata solo quando la strada viaggiante risulta più conveniente per qualità e prezzo. Il modo di produzione delle associazioni dei trasportatori continua dunque a basarsi sui processi logistici del trasporto merci su strada. L'utilizzo della strada viaggiante presuppone pertanto che vengano mantenuti invariati le disposizioni stradali (TTPCP, divieto di viaggiare di notte) e il sostegno finanziario all'offerta ferroviaria.

Un trasferimento sostenibile e attuato su tutto il percorso presuppone una maggiore produttività per tutta la catena del valore aggiunto dal luogo di partenza a quello di destinazione. Questi sviluppi hanno però bisogno di un periodo più lungo e non saranno conclusi entro il 2009. I punti seguenti lo illustrano.

Ristrutturazione del settore logistico

Un trasferimento sostenibile del traffico merci pesante dalla strada alla rotaia richiede processi di ristrutturazione a lungo termine nella logistica e nella pianificazione del traffico, nonché nelle associazioni del settore dei trasporti. Un periodo di nove anni (2000 - 2009) è troppo breve e non permette di completare una tale modifica di direzione. Non tiene conto né del periodo necessario ai programmi aziendali a medio termine né della durata di funzionamento di impianti e veicoli importanti. Entro il 2009 le aziende confrontate in maniera diretta e indiretta con la politica del trasferimento avranno iniziato ad adeguarsi al cambiamento, ma non avranno terminato questo processo.

Maggiori esigenze delle associazioni di settore

Attualmente assistiamo a un cambiamento radicale del settore logistico. Al fine di soddisfare le nuove esigenze dei richiedenti e di sfruttare appieno il potenziale produttivo ed economico, sono state costituite reti di spedizionieri intese a migliorare lo svolgimento dei processi di raccolta, trasporto e distribuzione. A causa in parte di una crescente suddivisione spaziale, la modifica nella domanda è collegata a distanze sempre maggiori e quantità sempre minori da distribuire a singoli destinatari. La crescente importanza di piani di produzione razionalizzati (ad es. just in time) presuppone fasi di trasporto esenti da imprevisti e altamente affidabili. La combinazione di consegne sincrone alla produzione e mancanza di magazzini aumenta dunque il numero di viaggi necessario.

Negli anni passati queste nuove prestazioni richieste al settore dei trasporti sono state fornite soprattutto dalle aziende di spedizione operanti su strada, anche perché spesso il tragitto iniziale e quello finale di una spedizione possono essere effettuati solo su strada. Per queste ragioni il trasferimento dalla strada alla rotaia presuppone sempre più una catena di trasporto intermodale nella quale la rotaia deve soddisfare la domanda ormai modificata almeno sul

percorso principale e ai punti di incontro con altri modi di trasporto. Il trasporto merci su rotaia può trarre vantaggio dall'aumento delle merci trasportate su strada e assumersene una parte solo se riesce a soddisfare le esigenze dei trasportatori (pianificazione e puntualità). La ristrutturazione del settore ferroviario per quel che riguarda queste esigenze non è ancora conclusa, come mostrano il processo di consolidamento e lo sviluppo di nuovi modelli di commercio nel mercato del trasporto merci su rotaia.

Stimoli finanziari e esigenze qualitative

Gli stimoli finanziari accordati alla rotaia possono agevolare e accelerare il processo di trasferimento, ma non realizzarlo interamente. La necessaria attenzione alle esigenze della domanda viene prestata solo se le aziende del trasporto merci su rotaia risentono la corrispondente pressione a migliorare la qualità. Il sovvenzionamento influisce sul prezzo rendendo più vantaggiosa la rotaia, ma lo stimolo finanziario non può colmare lacune e migliorare la qualità dei processi produttivi: le riserve degli spedizionieri nei confronti di un passaggio alle rotaie potrebbero continuare a sussistere.

Queste considerazioni indicano che anche un aumento dei mezzi finanziari entro il 2009 (ad es. aumento del limite di spesa e dei mezzi a disposizione in singole rubriche) non permetterebbe di raggiungere più velocemente l'obiettivo. La ristrutturazione necessaria del settore logistico e l'aumento di qualità nei processi produttivi del trasporto merci su rotaia rappresentano da un punto di vista temporale le dimensioni critiche nel raggiungimento dell'obiettivo. A queste condizioni, il beneficio supplementare di ulteriori mezzi finanziari non sarebbe ottimale poiché il trasferimento di ulteriori viaggi causerebbe costi sproporzionatamente elevati.

Evoluzione del mercato del traffico combinato

Nell'ambito del concetto di trasferimento applicato sinora il traffico combinato riveste un ruolo centrale. Tramite il passaggio a catene di trasporto intermodale, che nella qualità delle loro prestazioni corrispondono alle esigenze accresciute del settore, sarà sostenuta la parte essenziale del processo di trasferimento. Di conseguenza la maggior parte dei mezzi previsti per il trasferimento è dedicato al promovimento del traffico combinato.

Il forte aumento del traffico combinato transalpino per le spedizioni mostra che grazie al promovimento finanziario del traffico combinato è stato realizzato il rafforzamento auspicato di questo mercato nel segmento transalpino. Dal 1998 al 2005 il numero di spedizioni trasportate nel traffico combinato non accompagnato è aumentato del 100 per cento. Il medesimo aumento è stato registrato nello stesso periodo anche per il numero di posti della strada viaggiante.

Grazie al rafforzamento del promovimento finanziario nuovi operatori hanno potuto accedere al mercato intensificando la concorrenza sia tra gli operatori che tra le imprese ferroviarie. Una concorrenza sana è una condizione inderogabile per la realizzazione dei potenziali di produttività del traffico combinato necessari per il trasferimento. Parallelamente la qualità non si è sviluppata nella misura necessaria. Manca tuttora il necessario grado di puntualità e affidabilità (soltanto il 60 % circa dei treni è puntuale [ossia ha un ritardo inferiore ai 30 minuti]).

Dall'inizio del rafforzamento del promovimento del traffico combinato nell'ambito delle misure collaterali si è inoltre potuta migliorare continuamente l'efficacia dei sussidi. I mezzi di promovimento versati per ogni trasporto trasferito sono diminuiti gradualmente nel tempo. Con le procedure applicate oggi nell'ambito dell'ordinazione e del rimborso del traffico combinato, le indennità per treno e spedizione trasferita sono state diminuite a piccoli passi conformemente ai progressi di produttività realizzati nelle procedure delle imprese.

Spazi di manovra mancanti per migliorare la qualità produttiva nell'impiego dell'infrastruttura ferroviaria

L'infrastruttura ferroviaria nazionale e internazionale disponibile entro il 2009 sulle vie transalpine e sui relativi raccordi non è ancora sufficiente per garantire ampi progressi di produzione grazie a tempi di trasporto minori e fasce orarie per i tracciati del traffico merci adeguate alle esigenze.

Secondo i dati a disposizione attualmente, l'entrata in funzione della galleria di base del Lötschberg non permette – rispetto alla galleria di base del Gottardo – alle ferrovie cargo grandi progressi nell'ambito della produttività. Anche dopo l'apertura della galleria di base, l'asse Lötschberg-Sempione non rappresenta una ferrovia di pianura e permette risparmi solo limitati nei mezzi di trazione. I piani aziendali previsti per il periodo successivo all'entrata in funzione della galleria di base del Lötschberg non permettono inoltre grandi riduzioni sul tempo di percorso limitando dunque i risparmi nel materiale rotabile e nell'impiego del personale grazie a una migliore rotazione dei treni. Ciò è dovuto ad una programmazione dell'orario in grado di integrare il trasporto di persone con quello di merci in risposta alle esigenze sempre crescenti e alle offerte più numerose nei tragitti a lunga distanza per persone, che limitano le possibilità di utilizzo ottimale della galleria di base per il trasporto merci.

Un'infrastruttura che permetta grandi progressi nella produttività sarà disponibile solo in futuro. Quanto detto vale per l'infrastruttura interna, dove sull'asse principale la galleria di base del Gottardo (con i relativi vantaggi di una "ferrovia di pianura") sarà disponibile solo nel 2015/2016. Anche la struttura ferroviaria estera sulle linee di accesso necessita inoltre di miglioramenti.

Tuttavia, per i trasporti internazionali su rotaia, soprattutto per il traffico combinato non accompagnato (TCNA), anche con l'apertura della NFTA non si prospettano veloci sviluppi di produttività se lungo tutta la via di trasporto non vengono introdotte misure per migliorare la situazione a livello internazionale. La qualità dei trasporti su rotaia che verrà raggiunta in Svizzera con l'entrata in funzione della NFTA permette uno svolgimento più sicuro (affidabilità e puntualità), ma sulla lunghezza totale della maggior parte delle vie di trasporto internazionali rappresenta solo una parte secondaria. Per un trasferimento limitato alla tratta svizzera sarebbe a disposizione soprattutto la strada viaggiante (traffico combinato accompagnato) che si basa sulle infrastrutture stradali (da frontiera a frontiera).

Altri motivi

Per quel che riguarda l'infrastruttura, tanto in Svizzera quanto all'estero sussistono conflitti con altri interessi dei trasporti pubblici (in particolare il trasporto di persone) nell'assegnazione dei tracciati. Questi conflitti influenzano soprattutto le vigenti disposizioni sulle priorità, oltre che la questione della suddivisione delle capacità dell'infrastruttura della rotaia per i diversi tipi di traffico.

A causa della lenta attuazione delle riforme ferroviarie negli altri Paesi, il trasporto merci su rotaia non ha potuto realizzare in misura sufficiente i progressi produttivi previsti e necessari su tutta la catena di trasporto tra il luogo di partenza e quello di destinazione. A causa della mancanza di pressione dovuta alla concorrenza, in molti Paesi vengono accordati ancora privilegi alle aziende ferroviarie consolidate.

4.2.1.6 Possibilità di raggiungere gli obiettivi entro il 2009

La possibilità di raggiungere l'obiettivo del numero di 650'000 viaggi transalpini entro il 2009 è molto limitata a causa dei fattori indicati. A tale scopo dovrebbero peggiorare in modo significativo le condizioni quadro generali del trasporto di merci su strada e sarebbe necessario adottare già oggi o in un futuro prossimo ulteriori misure fiscali applicabili alla strada, con o senza il consenso dell'UE, allo scopo di rendere notevolmente più caro il trasporto su strada.

Un peggioramento delle condizioni quadro dei trasporti di merce su strada in Europa presuppone forti limiti di capacità sulle strade e la mancante volontà politica di eliminare questi limiti mediante l'ampliamento delle infrastrutture. Parallelamente a livello europeo occorrerebbe condurre una politica di rafforzamento del traffico merci su rotaia e di sostegno del traffico combinato. L'impiego di mezzi ulteriori di promovimento da parte della Svizzera oltre il livello odierno non sarebbe invece sufficiente da solo a indurre dei cambiamenti.

Questi trasferimenti nell'ambito delle condizioni quadro generali a livello europeo dovrebbero essere accompagnati da ulteriori misure fiscali applicabili alla strada per aumentare in modo mirato il prezzo del trasporto di merci su strada attraverso le Alpi. Un esempio di questo genere è l'introduzione di una borsa dei transiti alpini, i cui principi sono descritti nel numero 4.2.3, con un limite di 650'000 viaggi fino al 2009. Tuttavia, senza modifiche all'Accordo sui trasporti terrestri o un accordo mirato con l'UE queste misure supplementari fiscali per la strada sono contrari agli impegni internazionali in vigore per la Svizzera.

4.2.2 Obiettivo della futura politica di trasferimento

Il trasferimento del traffico su rotaia può essere definito in generale un cambiamento della suddivisione dei compiti tra i sistemi di trasporto i quali dispongono di diverse capacità infrastrutturali e il cui impatto sull'ambiente è differente. La volontà politica di trasferire il traffico pesante dalla strada alla ferrovia è stata più volte approvata da Popolo e Cantoni. Nella relativa legge il Parlamento ha fissato un volume di 650'000 viaggi transalpini su strada. Questa cifra corrisponde al traffico interno, alle importazioni e alle esportazioni attraverso i quattro principali valichi alpini nel 1999. Si tende cioè ad arrivare al numero di viaggi che, secondo le ipotesi, rimarrebbero su strada se, come previsto dalla Costituzione, il traffico transalpino di transito non si svolgesse più su strada. Queste dimensioni corrispondono alla metà del totale dei viaggi svolti attraverso le Alpi nel 1999.

Ma questo obiettivo quantitativo non deve essere ripreso acriticamente nella legge sul trasferimento del traffico merci poiché il suo raggiungimento è dubbio.

In linea di massima, un trasporto merci dovrebbe esser svolto nel modo e con i mezzi più adeguati sotto tutti i punti di vista, cioè tecnico, geografico, ecologico ed economico. Ciò presuppone che

- sugli assi transalpini siano disponibili strutture capienti (per strada e ferrovia);
- le infrastrutture a disposizione possano essere utilizzate in maniera non discriminatoria;
- vengano computati tutti i costi causati dal traffico merci pesante, in particolare quelli ambientali (anche tenendo conto della fragilità dello spazio alpino) e quelli provocati dagli incidenti (anche tenendo presenti le esigenze di sicurezza nelle gallerie stradali e i tratti pericolosi nella zona alpina).

L'articolo 84 della Costituzione federale recita:

¹ La Confederazione protegge la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Limita il carico inquinante del traffico di transito a una misura inoffensiva per l'uomo, la fauna, la flora e i loro spazi vitali.

² Il traffico transalpino per il trasporto di merci attraverso la Svizzera avviene tramite ferrovia. Il Consiglio federale prende le misure necessarie. Eccezioni sono ammissibili soltanto se indispensabili. Esse devono essere precisate dalla legge.

³ La capacità delle strade di transito nella regione alpina non può essere aumentata. Sono eccettuate le strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito.

A titolo complementare si applica la seguente disposizione transitoria all'articolo 84 (art. 196 Cost.):

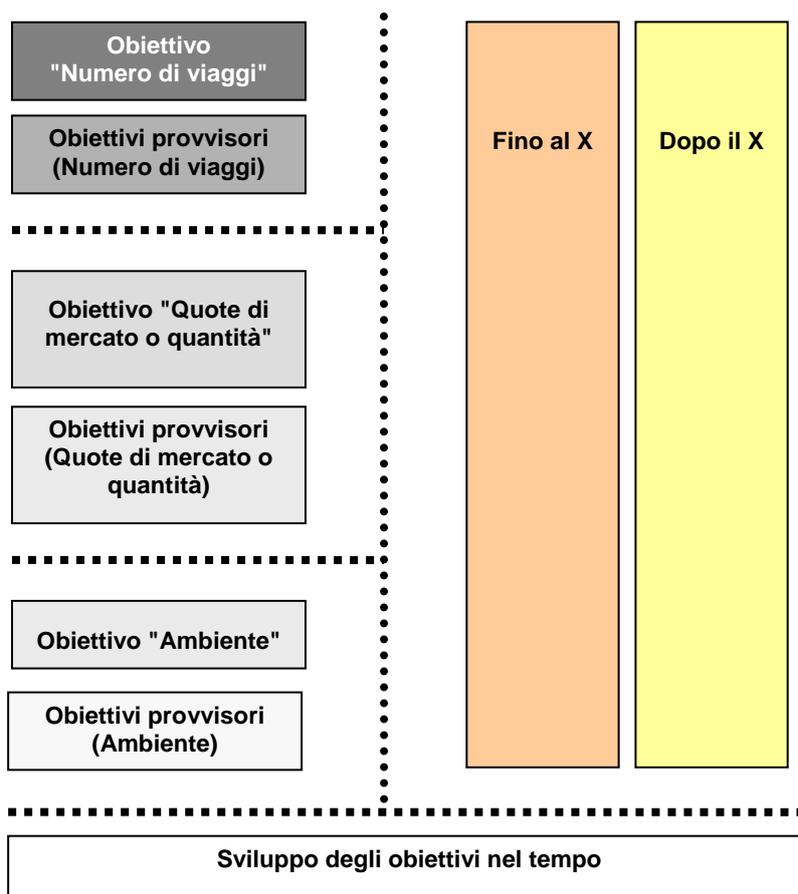
Il trasferimento del trasporto merci di transito dalla strada alla ferrovia deve essere ultimato entro dieci anni dall'accettazione dell'iniziativa popolare per la protezione della regione alpina dal traffico di transito.

Nel contempo per la definizione degli obiettivi si devono ovviamente prendere adeguatamente in considerazione anche gli altri principi della Costituzione svizzera come pure i contenuti degli accordi validi a livello internazionale.

4.2.2.1 Varianti di obiettivi

Se le tre opzioni dell'articolo 84 della Costituzione federale vengono considerate allo stesso modo, sono possibili diversi obiettivi per la legge sul trasferimento del traffico merci. Oltre a un'interpretazione politica, che comprende il trasferimento del traffico merci pesante attraverso le Alpi dalla strada alla rotaia, è possibile anche un'interpretazione ecologica che si concentra sulla protezione della salute e dell'ambiente dai danni causati dal traffico pesante. La legge sul trasferimento del traffico valida fino al 2010 mette in risalto la dimensione politica. Partendo da queste dimensioni a vari livelli della protezione delle Alpi in concomitanza con il trasporto merci su strada, sono state esaminate svariate possibilità di soluzione nell'elaborazione della legislazione sul traffico merci.

Le varianti prese in esame sono presentate nel grafico riportato sotto e commentate brevemente.



Obiettivo "numero di viaggi su strada"

Come nel caso dell'obiettivo attuale (650'000 viaggi attraverso le Alpi entro una determinata data), si potrebbe continuare a fissare obiettivi basati sul numero di viaggi. In occasione della consultazione sull'attuazione dell'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi e visto l'articolo sul trasferimento del traffico dalla strada alla rotaia, l'obiettivo dell'articolo 84 della Costituzione³² è stato interpretato come una riduzione del numero di viaggi. In questo modo veniva soddisfatto l'interesse degli autori dell'iniziativa, fautori di una tale soluzione. Il Consiglio federale ha inoltre insistito sul fatto che questo obiettivo doveva essere raggiunto in modo non discriminatorio e con gli strumenti conformi all'economia di mercato. Fissare in questo modo l'obiettivo sul numero di viaggi su strada esclude un'interpretazione puramente grammaticale dell'espressione "trasferimento del traffico di transito da un confine all'altro". I viaggi transalpini all'interno del Paese come pure quelli di importazione e di esportazione devono essere presi in considerazione come quelli di transito. I viaggi effettuati da veicoli immatricolati all'estero sono sottoposti allo stesso trattamento dei viaggi effettuati da veicoli immatricolati in Svizzera.

³² RS 101

Trasporre senza modifiche l'obiettivo della legge vigente sul trasferimento del traffico nella nuova legge sul trasferimento del traffico merci corrisponderebbe a porsi un obiettivo praticamente irraggiungibile sin dall'entrata in vigore della nuova legge. Perciò, se si decide di mantenere l'obiettivo del numero di viaggi, è necessario riflettere su un adeguamento dell'obiettivo (per termine o quantità). Tuttavia sarebbe necessario mantenerne un'interpretazione non discriminatoria che non opera differenze tra traffico di transito, interno, di importazione o di esportazione.

Quote di mercato o quantità su strada e rotaia / obiettivi per i due sistemi di trasporto

Con un obiettivo incentrato sulla quantità, l'obiettivo del trasferimento si concentrerebbe sulle tonnellate o sul tasso di crescita relativo al sistema dei trasporti su strada o a quello su rotaia o a una combinazione dei due. Obiettivi potrebbero essere tonnellate in cifre assolute, percentuali (da raggiungere entro un certo periodo) o tassi di crescita assoluti o in percentuale. Quale base di misura si potrebbero utilizzare le tonnellate nette trasportate attraverso le Alpi o il peso lordo dei veicoli o il loro equivalente trasportati su rotaia (spedizioni). Gli obiettivi che riguardano più modi di trasporto mettono la rotaia e la strada in rapporto l'una con l'altra e mirano a determinate parti di modo di trasporto sul relativo mercato (ripartizione modale). In genere, si determina la ripartizione modale in base alle tonnellate nette (senza il peso del veicolo o del container; cfr. in merito le spiegazioni del n. 4.2.1.3). Scegliendo questo obiettivo bisognerebbe determinare valori concreti da raggiungere. Un obiettivo di questo genere non sarebbe direttamente connesso al numero di viaggi transalpini.

Obiettivo "ambiente" per la strada

I futuri carichi ambientali che la regione alpina dovrà subire a causa dei camion che vi transitano dipendono dall'evoluzione del numero di veicoli e dalle disposizioni ambientali per il traffico pesante. Quale valore di riferimento si potrebbero definire determinate quantità (da raggiungere entro un certo periodo) o tassi di modificazione (annui) degli agenti inquinanti sulle vie di transito attraverso le Alpi. In linea di massima, è possibile considerare la questione nell'ottica delle emissioni o delle immissioni:

- obiettivo "emissioni": riguarda il traffico pesante (in base ai valori standard misurati per i vari tipi di veicolo, ecc.);
- obiettivo "immissioni": riguarda le immissioni in una determinata regione.

Per quel che riguarda la quantificabilità e la delimitazione degli agenti inquinanti non emessi dal traffico merci pesante attraverso le Alpi, concentrarsi sull'obiettivo "emissioni" si rivela vantaggioso. Le immissioni del trasporto transalpino su strada possono essere separate solo con difficoltà da quelle del traffico individuale e del resto del trasporto merci locale e delle altre immissioni (industria, economie domestiche). D'altronde, la delimitazione della

zona geografica in questione è problematica. Ne consegue che non esistono dati utilizzabili per l'obiettivo "immissioni". Invece, sembra sia possibile applicare un obiettivo "emissioni", che si basa sui dati ricavati da modelli per i veicoli rilevati.

Ai sensi dell'ordinanza del 16 dicembre 1985 sulla protezione dell'aria, il monossido di carbonio (CO), gli idrocarburi (HC), l'ossido d'azoto (NO_x) e le particelle di polvere fine sono considerati i principali agenti inquinanti dovuti al trasporto merci su strada e possono rappresentare valori di riferimento in base ai quali fissare l'obiettivo "ambiente".

Orizzonte temporale

Per le varianti scelte, si può definire l'orizzonte temporale degli obiettivi insieme o separatamente. Nel periodo a disposizione per la realizzazione del progetto si può fissare una data che sembra ambiziosa, ma realista al fine di raggiungerli con le misure a disposizione. La scadenza dipende dunque direttamente dalla gamma di misure definite sul piano politico e a disposizione per attuare la politica di trasferimento. Secondo la direzione e la qualità delle misure, è possibile raggiungere gli obiettivi in maniera più o meno veloce.

Alla definizione dell'orizzonte temporale è collegata la questione se i valori di riferimento debbano essere rispettati anche dopo il raggiungimento dell'obiettivo o se è ammissibile una loro modifica nelle fasi successive.

Combinazioni di obiettivi

Le varianti di obiettivi di cui sopra non si escludono a vicenda ma possono essere combinate. La finalità di una combinazione di obiettivi può essere sia la realizzazione di tutti gli obiettivi oppure una realizzazione scalare delle alternative a disposizione. Questo può significare:

- che solo uno degli obiettivi formulati deve essere raggiunto;
- che la realizzazione di uno degli obiettivi esige solo la realizzazione parziale degli altri; oppure
- che la realizzazione di uno degli obiettivi permette una proroga al fine di raggiungere anche gli altri.

Obiettivi provvisori

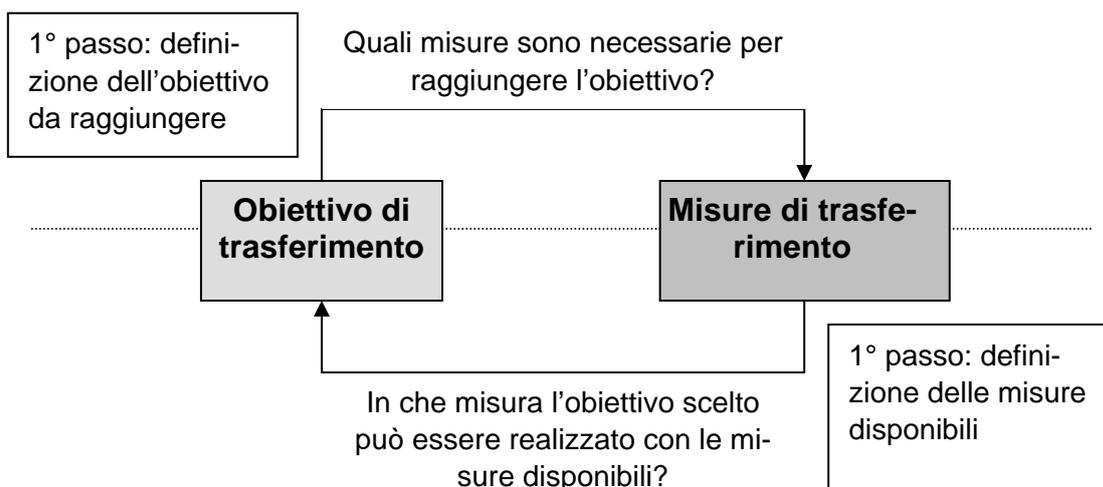
Per tutte le varianti di obiettivi è possibile determinare obiettivi provvisori. Al fine di rendere possibile un controllo e la quantificazione, gli obiettivi provvisori devono prevedere lo stesso fine o la stessa quantità dell'obiettivo finale.

4.2.2.2 *Determinazione degli obiettivi e motivazione*

Quando si tratta di fissare nella legge sul trasferimento del traffico merci l'obiettivo del trasferimento destinato a proteggere le Alpi, è necessario garantire uno stretto nesso con la direzione indicata dall'articolo 84 della Costituzione federale e garantire la continuità della politica svizzera in merito.

Nel contempo, se si tiene conto degli obiettivi sanciti dalla Costituzione – obiettivi che concernono segnatamente anche i principi della politica relativa alle finanze della Confederazione – e delle condizioni quadro imposte in virtù di accordi internazionali, il margine di manovra per l'introduzione, la definizione e l'intensità delle singole misure possibili è fissato ed eventualmente limitato.

In tal senso nel presente progetto l'obiettivo della futura politica di trasferimento è definito nell'ambito di due approcci diversi, come risulta dallo schema seguente:



Dai due approcci possono risultare, a seconda della valutazione della gamma di misure disponibili sotto il profilo politico, anche varianti diverse per la definizione degli obiettivi. Idealmente la definizione dell'obiettivo politico dovrebbe avvenire in modo ricorsivo: in un primo passo va definito l'obiettivo più conforme alla Costituzione e più adeguato dal punto di vista materiale; in un secondo passo vanno definite le misure di trasferimento necessarie a tale scopo. Tuttavia dato che le possibilità di politica finanziaria in relazione alla gamma di misure disponibili è valutata in modo differenziato, in questo caso per la definizione degli obiettivi si impone la presentazione di varianti: se, in seguito a una valutazione del margine di manovra finanziario, le misure di trasferimento fondate soprattutto su un sostegno finanziario risultano essere disponibili soltanto in misura limitata dal profilo materiale o temporale, l'obiettivo

e il mandato di trasferimento devono essere collegati a condizioni concernenti la disponibilità dei mezzi finanziari ovvero a misure speciali che influiscano sull'evoluzione della situazione sulla strada.

Per motivi di continuità si intende mantenere l'obiettivo "numero di viaggi" della legge sul trasferimento dalla strada alla rotaia, prevedendo tuttavia la possibilità di prolungare il termine. A seconda della valutazione del margine di manovra si dovrà inoltre proporre, in una variante a parte, anche un aumento del numero dei viaggi da raggiungere. Inoltre viene fissato per le due varianti un obiettivo intermedio. Concretamente, sono definiti i seguenti obiettivi:

Obiettivo "numero di viaggi"

Il valore di riferimento di 650'000 viaggi annui continua a sussistere per il trasporto merci pesante rimanente sulle strade di transito transalpine. In relazione alla disponibilità di misure supplementari e alle restrizioni dal profilo della politica finanziaria questo obiettivo va tuttavia valutato in modo differenziato.

L'obiettivo menzionato si applica necessariamente e incondizionatamente soltanto se accanto o in vece delle misure supplementari per la strada sono disponibili anche i mezzi finanziari necessari per continuare e intensificare il promovimento del traffico merci transalpino per ferrovia. Il pacchetto di misure legato a questo obiettivo è presentato nel numero 4.2.3.2. quale variante 1 finalizzata alla realizzazione del mandato di trasferimento.

Tuttavia sarà necessario vincolare l'obiettivo di 650'000 viaggi a determinate condizioni nel caso in cui il raggiungimento dell'obiettivo dipenda esclusivamente dall'introduzione di precise misure per la strada. In questo caso l'implementazione autonoma di tali misure da parte della Svizzera non è possibile, dato che è necessaria una coordinazione internazionale. Una nuova formulazione dell'obiettivo del numero di viaggi si impone quindi nel caso in cui i mezzi necessari per un'intensificazione parziale del promovimento finanziario del traffico merci transalpino per ferrovia non possano essere resi disponibili per motivi di politica finanziaria e di bilancio. In questo caso si propone l'obiettivo della variante presentata nel numero 4.2.3.3 come variante 2 con adeguamento del mandato di trasferimento, che prevede come obiettivo 1'000'000 di viaggi di veicoli pesanti adibiti al trasporto merci.

Motivazione

L'obiettivo di 650'000 viaggi transalpini, confermato nel quadro della normativa, rappresenta il livello politico auspicato e tollerato di trasporti merce su strada nell'arco alpino. In questo modo diventa anche la misura dell'importanza della protezione delle Alpi nel settore stradale. Dal punto di vista del traffico e della protezione dell'ambiente, non c'è ragione di adeguare

re questo livello. Perciò il valore resterà determinante. L'obiettivo è chiaro e univoco. La base attuale può garantire la quantificazione del numero di viaggi.

L'obiettivo di 650'000 viaggi viene mantenuto nel presente progetto, anche se è probabile che non potrà essere raggiunto nel 2009. Tuttavia questo obiettivo è collegato con condizioni nell'ambito della disponibilità di varie misure di trasferimento. L'analisi delle ragioni della mancata realizzazione dell'obiettivo nel 2009 ha mostrato che il tempo previsto per il processo di trasferimento era troppo breve e che le misure destinate a migliorare la qualità e l'efficacia a livello internazionale non avevano ancora procurato il progresso auspicato. Tuttavia se le misure vengono portate avanti e intensificate, almeno parzialmente – soprattutto e segnatamente in caso di continuazione del promovimento del traffico combinato transalpino – e facendo inoltre ricorso ai vantaggi produttivi della NFTA terminata e sfruttando il potenziale di una politica coordinata dei trasporti nello spazio alpino, in combinazione con la prospettiva dell'introduzione di nuove misure per la strada, non è escluso che l'obiettivo potrà essere raggiunto in un secondo tempo; un tale obiettivo resta comunque ambizioso.

Se la valutazione politica della situazione finanziaria porta invece a concludere che non vi sono i mezzi per continuare e intensificare le misure collaterali di promovimento finanziario, la realizzazione dell'obiettivo di 650'000 viaggi deve essere vincolato in maniera diretta e inderogabile alla possibilità dell'introduzione di ulteriori misure di trasferimento applicabili alla strada. Una forte riduzione del promovimento finanziario del trasporto di merci transalpino per ferrovia senza introduzione parallela di nuove misure per dirigere il traffico pesante transalpino sulla strada, rallenterebbe e indebolirebbe il processo di trasferimento. In caso di forte riduzione è verosimile che il processo avviato non evolverebbe ulteriormente. In questa prospettiva non sarebbe nemmeno realizzabile l'obiettivo iniziale di 650'000 viaggi. Per questo motivo l'unico obiettivo che si potrebbe considerare realistico sarebbe allora quello di circa 1 milione di viaggi, a condizione di un utilizzo efficiente e intensivo delle misure di trasferimento rimanenti.

Quote di mercato nel traffico transalpino (ripartizione modale)

L'obiettivo della ripartizione modale non viene aggiunto quale ulteriore obiettivo generico. La ripartizione modale indica la parte della ferrovia nel totale delle tonnellate trasportate nel traffico transalpino, sotto forma di tonnellate nette senza il peso del veicolo e del contenitore. Con questo valore di riferimento, il trasporto su rotaia comporterebbe una modifica delle quantità trasportate.

Motivazione

La quota di mercato ferroviario nel trasporto merci transalpino costituisce senza ombra di dubbio un indice importante del processo di trasferimento. Tuttavia si rinuncia ad un obietti-

vo incentrato sulla ripartizione modale poiché non sarebbe possibile avere dati sicuri sul trasferimento effettivo del traffico e sull'entità della diminuzione dei rischi sanitari e ambientali dovuti al trasporto merci su strada transalpino. Come ben si sa, questo valore dipende da numerosi fattori che non è possibile influenzare. Cambiamenti nella struttura del prodotto e dell'economia di produzione sono anch'essi espressi da questo valore (ad es. la tendenza a trasporti più leggeri).

Anche nella realizzazione un obiettivo di questo genere non potrebbe garantire la continuità nel processo di trasferimento in corso. L'obiettivo non sarebbe compatibile con gli aumenti del limite di peso, misura intesa a migliorare l'efficacia dei trasporti di merci su strada. In linea di massima non ci si dovrebbe opporre a un aumento moderato di questo tipo di trasporti se si affronta la questione permettendo un carico maggiore che a sua volta permette di ridurre il numero di viaggi. D'altronde, la rotaia non dispone di nessuna misura supplementare per raggiungere questo obiettivo e per ridurre dunque il numero di viaggi di mezzi pesanti attraverso le Alpi.

Al fine di raggiungere un obiettivo ipotetico riguardante la quota di mercato, sarebbe necessario che la quantità trasportata dalla rotaia aumenti in modo tale da essere superiore a quella trasportata per strada. Questo obiettivo permetterebbe anche un aumento dei trasporti di merci su strada, nella misura in cui la crescita dei trasporti di merci su rotaia venisse superata.

Obiettivo ecologico

In nessuna delle varianti si intende aggiungere alla politica di trasferimento un obiettivo ulteriore ispirato a considerazioni di politica ambientale. Non si mira pertanto a una riduzione esplicita del livello di emissioni del traffico merci su strada da realizzare mediante il presente disegno di legge; piuttosto si parte dall'idea che parallelamente alla riduzione del numero di viaggi e al progressivo inasprimento delle norme ambientali (indipendentemente dal presente progetto) si realizzi anche una riduzione del livello di emissioni e un miglioramento della qualità dell'ambiente. In questo modo si attribuisce sufficiente peso all'obiettivo costituzionale della protezione della salute e dell'ambiente nell'ambito della politica di trasferimento e della protezione delle Alpi.

Motivazione

La formulazione di un obiettivo ambientale inteso come obiettivo relativo alle emissioni potrebbe tradursi, rispetto all'obiettivo dei viaggi, in un effetto più restrittivo oppure più liberale. Tuttavia, da un punto di vista della politica del trasferimento e dell'ambiente la definizione di un obiettivo relativo all'ambiente in alternativa o in combinazione con quello dei viaggi non apporterebbe alcun vantaggio ulteriore.

Un inasprimento degli obiettivi in relazione con l'adozione di un obiettivo relativo all'ambiente significherebbe che, oltre al numero di viaggi, le emissioni di particelle dannose di riferimento dovrebbero essere ridotte a un livello inferiore al livello di emissioni causate dalla soglia di 650'000 viaggi identificata come obiettivo da realizzare, tenendo conto dell'evoluzione tecnica che ci si attende. Un obiettivo di questo genere non è però giustificabile alla luce dell'articolo 84 della Costituzione federale e considerata l'interpretazione di tale articolo impostasi in occasione dei preparativi alla legge sul trasferimento del traffico, poiché le emissioni dovrebbero essere ridotte oltre il livello causato dal traffico di transito sulle strade. Parallelamente, il processo di trasferimento sarebbe confrontato con esigenze ancora più severe di quelle attuali.

Una formulazione degli obiettivi meno restrittiva rispetto all'obiettivo dei viaggi equivarrebbe a definire un obiettivo ambientale alternativo a quello dei viaggi e a introdurre la libertà di scelta, in ambito di politica del trasferimento, se raggiungere l'obiettivo dei viaggi o quello delle emissioni. Inoltre, una formulazione meno restrittiva può essere realizzata soltanto se l'obiettivo ambientale definisce un livello di emissioni raggiungibile con un numero di viaggi superiore a quello previsto nell'obiettivo dei viaggi. Un esempio tipico di questo genere di formulazione sarebbe un obiettivo ambientale secondo cui le emissioni del traffico merci su strada dovrebbero essere ridotte entro l'anno definito al livello di emissioni di particelle dannose corrispondente a quello prodotto da 650'000 viaggi di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci attraverso le Alpi nel 2009 (anno di riferimento). Una formulazione di questo genere dell'obiettivo ambientale in alternativa all'obiettivo dei viaggi rappresenta tuttavia, da un punto di vista della politica di trasferimento, un chiaro indebolimento della politica di trasferimento rispetto a un processo concentrato esclusivamente sull'obiettivo del numero di viaggi. Le esigenze dell'articolo 84 capoverso 2 Cost. tendenti al trasferimento del traffico merci transalpino verrebbero così abrogate a lungo termine.

Parallelamente il catalogo di obiettivi della legge sul trasferimento del traffico merci risulterebbe più complesso e meno trasparente in seguito all'adozione di un obiettivo ambientale supplementare, poiché obiettivi diversi avrebbero pari validità uno accanto all'altro. Inoltre la definizione e il controllo degli obiettivi dovrebbero rispondere a esigenze complesse. Sarebbe necessario definire già oggi nella legge sul trasferimento del traffico merci un livello di emissioni per l'anno definito che dovrebbe anticipare l'evoluzione tecnica e il rinnovamento del parco veicoli sulla base di dati teorici e di valori standard. Inoltre nell'ambito del controllo del raggiungimento degli obiettivi il calcolo dei valori effettivi delle emissioni è nettamente più difficile del conteggio del numero di viaggi attraverso le Alpi. Il riferimento a valori standard normalizzati delle emissioni di particelle dannose delle diverse categorie di veicoli EURO è problematico giacché questi valori, secondo le conoscenze odierne, contraddicono in parte i valori reali delle emissioni di particelle dannose e sono pertanto controversi.

Inoltre l'aggiunta di un obiettivo ambientale non apre nessun margine di manovra per nuove misure di trasferimento. Con la differenziazione della TTPCP in funzione delle categorie di emissioni già oggi si hanno incentivi sufficienti per un rinnovamento del parco veicoli e una riduzione del livello delle emissioni sulle tratte di transito attraverso le Alpi conformemente alle possibilità date dall'evoluzione tecnica.

Data di realizzazione dell'obiettivo

Rispetto alla legge sul trasferimento del traffico, è stata decisa una proroga del termine. Il valore descritto di 650'000 viaggi attraverso le Alpi deve essere raggiunto al più presto, ma al massimo due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo prevista attorno al 2015. Quando questa galleria sarà in funzione, il trasporto merci avrà a disposizione maggiori capacità e per il trasporto su rotaia potranno essere realizzati sostanziali utili di produzione supplementari.

Anche per l'obiettivo alternativo di 1 milione di viaggi – applicabile se il mancante margine di manovra rendesse impossibile l'introduzione di ulteriori misure per influire sul traffico su strada (ad es. la continuazione del sostegno finanziario del traffico merci transalpino su rotaia) – si prevede il già descritto termine di due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo.

Motivazione

Una modifica essenziale rispetto alla legge sul trasferimento del traffico è la proroga della data di realizzazione fino a due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo. Questa proroga non riduce la necessità di raggiungere l'obiettivo del numero di viaggi al più presto. Tuttavia, tiene conto in maniera sufficiente dei fattori responsabili anche in futuro della riuscita del processo di trasferimento.

Nel 2000, agli inizi dell'applicazione coerente della politica svizzera del trasferimento, l'efficacia dei vari fattori importanti per questo processo era difficile da stimare. Il messaggio del Consiglio federale sulla legge sul trasferimento del traffico prevedeva di raggiungere l'obiettivo al più tardi entro un anno a partire dall'apertura della galleria di base del Gottardo. Nel quadro delle consultazioni dell'Assemblea federale, il termine era slittato a due anni dopo l'apertura della galleria di base del Lötschberg. Secondo i dati attuali, questo termine non è sufficiente. Anche applicando in maniera coerente la politica di trasferimento nel quadro della legge sul trasferimento del traffico merci, è difficile stimare la durata del processo di trasferimento. Il calendario di realizzazione dell'obiettivo previsto dalla legge (realizzazione attorno al 2017 per tutte le varianti proposte) resta una grande sfida che necessita di sforzi considerevoli e dell'applicazione più rigorosa di misure già in atto o di nuovi strumenti.

Con l'apertura della galleria di base del Gottardo, le capacità della moderna infrastruttura delle assi di transito saranno con ogni probabilità completamente disponibili a partire dal 2015. Allora, il trasporto ferroviario delle merci potrà migliorare sensibilmente la produttività grazie alla riduzione dei tempi di percorso e ai vantaggi di tratti ferroviari a basso dislivello. Queste sono le condizioni essenziali affinché la politica di trasferimento abbia successo.

Contemporaneamente, prolungare il termine del processo di trasferimento permetterà al settore logistico di proseguire nella ristrutturazione. Inoltre, sarà possibile aumentare ulteriormente la qualità e i progressi di produttività della rotaia, in particolare a livello internazionale. In questo modo è possibile tener conto in maniera più adeguata dei fabbisogni degli spedizionieri per quel che riguarda i costi e la qualità dei trasporti merci su rotaia.

Oltre a queste migliori condizioni quadro per il traffico ferroviario, è necessario portare avanti attivamente la politica di trasferimento. Le misure di aiuto finanziario della rotaia devono continuare ed essere perfezionate, ovviamente in misura differente a seconda se si sceglie di realizzare oppure di adeguare il mandato di trasferimento. È necessario sviluppare e applicare nuovi strumenti, soprattutto per la strada. In linea di principio, per quanto riguarda la strada, la gamma di strumenti disponibili per incitare il trasferimento è limitata. A lungo termine sarà necessario introdurre nuove misure che influenzeranno i rapporti tra prezzo della rotaia e prezzo della strada e che contribuiranno dunque a ridurre il numero di viaggi. Le misure prese in esame nel presente progetto permetteranno di coprire tutta la gamma degli strumenti efficaci per il trasferimento.

La proroga del termine creerà il margine di manovra temporale necessario per realizzare le nuove misure, applicabili soprattutto alla strada. Saranno necessari allo scopo negoziati con la Comunità europea e un coordinamento della politica dei trasporti con gli altri Paesi interessati al trasporto merci transalpino su strada. Le condizioni quadro valide sul piano internazionale permettono di intensificare alcune misure stradali, ma non comportano l'introduzione di nuovi strumenti.

Obiettivo dopo il 2017

In linea di massima, il valore di riferimento auspicato nella legge sul trasferimento del traffico merci è destinato a essere stabilizzato al livello prescritto dopo il raggiungimento dell'obiettivo.

Per tutti i valori di riferimento è previsto un certo margine di manovra. Non è necessario raggiungere con precisione l'obiettivo in ogni caso. Sono possibili deroghe di una determinata entità, che comunque non devono superare il 5 per cento circa del valore di riferimento.

Motivazione

La stabilizzazione dopo la realizzazione degli obiettivi indica la continuità della politica di trasferimento. La maggiore qualità per l'ambiente e la salute ottenuta grazie alla riduzione del numero di viaggi dovrà essere mantenuta a lungo. Stabilizzare in maniera duratura il numero di viaggi implica che tutta la crescita del trasporto merci transalpino dovrà essere convogliata sulle rotaie, incluse le merci per le quali la strada è più adeguata. Poiché l'evoluzione dell'economia e del traffico è sottoposta a continue oscillazioni congiunturali, un superamento del numero massimo di viaggi sarà permesso in singoli anni caratterizzati da una crescita dell'economia e del traffico particolarmente forte. Questi superamenti non potranno tuttavia essere di natura permanente.

Se si intende permettere una crescita limitata del numero dei viaggi attraverso le Alpi a partire da un determinato momento, occorrerà una modifica esplicita della legge sul trasferimento del traffico merci a tempo debito.

4.2.2.3 Obiettivo provvisorio

Per il periodo tra l'entrata in vigore della legge e la realizzazione dell'obiettivo, nella legge viene introdotto un obiettivo intermedio sul numero di viaggi inteso ad aumentare la trasparenza e a permettere un controllo delle misure applicate. A seconda del pacchetto di misure scelto (realizzazione oppure adeguamento del mandato di trasferimento), già questo obiettivo provvisorio va concepito in modo differenziato.

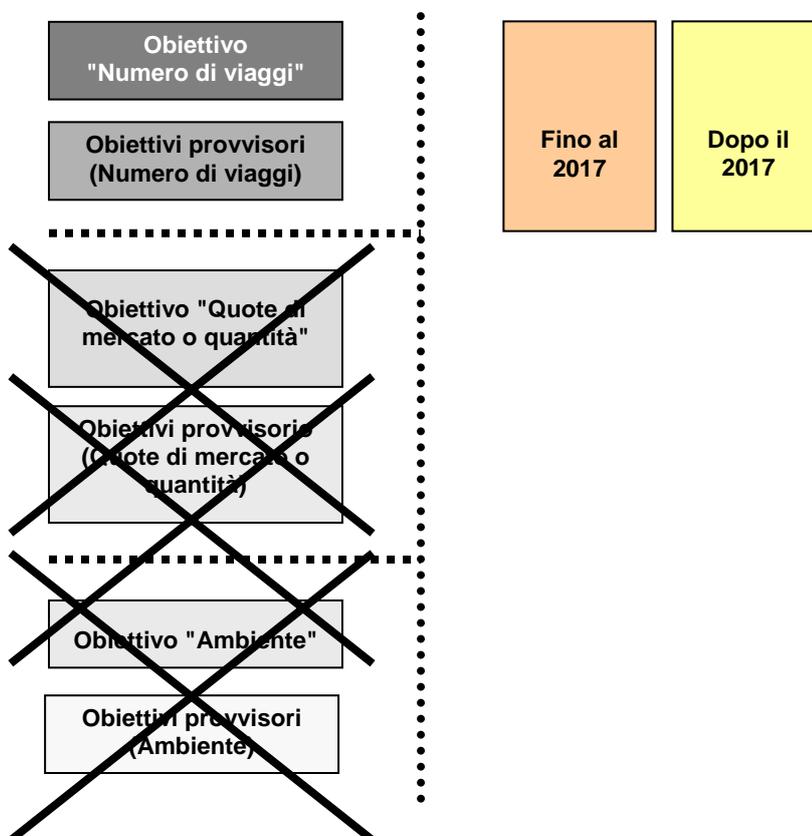
Le misure proposte con la legge sul trasferimento del traffico merci nella variante di realizzazione del mandato di trasferimento (variante 1 nel n. 4.2.3.2) dovrebbero comportare una riduzione dei viaggi transalpini tale che il loro numero non superi il milione nel 2011. Questo valore è dunque fissato nel calendario quale obiettivo provvisorio. Negli anni successivi è prevista un'ulteriore riduzione del numero di viaggi.

Come obiettivo provvisorio unico in caso di adeguamento del mandato di trasferimento si può considerare il consolidamento del valore raggiunto entro il 2009. Questo obiettivo di consolidamento implica che la riduzione auspicata del sostegno sia compensata tramite progressi in ambito di produttività nel trasporto di merci per ferrovia. Soltanto con l'apertura della NFTA ci si può aspettare un'ulteriore riduzione del numero di viaggi. Le misure previste per la realizzazione di questo obiettivo provvisorio in questa variante, sono presentate nella variante 2 con adeguamento del mandato di trasferimento e del conto della Confederazione nel numero 4.2.3.3. Si rinuncia a creare una base legale esplicita per questo obiettivo provvisorio.

A titolo di complemento, il Consiglio federale fissa altre tappe intermedie nel quadro della pianificazione permanente. Poiché il potenziale di riduzione dei viaggi transalpini dipende dal margine di manovra politico e dalle date in cui le varie misure devono essere realizzate, si rende necessario reagire in maniera flessibile.

4.2.2.4 *Obiettivo della politica di trasferimento: riassunto*

Il testo presente propone, nel risultato, un pacchetto di obiettivi come riportato nello schema seguente:



In dettaglio, la legge sul traffico merci prevede gli obiettivi seguenti per la futura politica di trasferimento per il traffico transalpino nell'ambito delle varianti seguenti:

Variante 1 con realizzazione del mandato di trasferimento

- l'obiettivo "numero di viaggi" pari a 650'000 viaggi transalpini di trasporti con veicoli pesanti deve essere raggiunto al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo;
- quale obiettivo provvisorio è prevista, entro il 2011, la riduzione a un milione del numero di viaggi transalpini.

Variante 2 con adeguamento del mandato di trasferimento

- l'obiettivo "numero di viaggi" pari a 1 milione di viaggi transalpini di trasporti con veicoli pesanti deve essere raggiunto al più tardi due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo;
- quale obiettivo provvisorio è previsto, fino all'apertura della galleria di base del Gottardo, il consolidamento del numero di viaggi di veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci

al livello raggiunto nel 2009. In questa variante si rinuncia a fissare nella legge tale obiettivo provvisorio.

Variante 3: forte ampliamento della strada viaggiante mediante procedura di pubblico concorso

- La variante 3 può essere realizzata a complemento della variante 1 o 2, motivo per cui non è necessaria la definizione esplicita di un obiettivo.

4.2.3 Misure della futura politica di trasferimento

4.2.3.1 Gamma delle possibili misure di trasferimento

In sintonia con l'attuale politica di trasferimento della Svizzera, si intendono organizzare le condizioni quadro del trasporto di merci in modo da migliorare le prestazioni del traffico merci e assicurare a lungo termine la loro fornitura ad alto livello. Anche in futuro per raggiungere l'obiettivo del trasferimento non si darà la precedenza a misure coercitive come i divieti di circolazione ecc., ma agli strumenti conformi all'economia di mercato. In questo contesto sarà necessario un alto grado di coordinamento della politica dei trasporti con gli altri Paesi toccati dal traffico merci (transalpino) e con il contesto europeo.

Per continuare con successo il processo di trasferimento, si dovranno adottare misure sia nell'ambito della strada che in quello della ferrovia:

Condizioni quadro nell'ambito della strada

La TTPCP e le prescrizioni relative all'accesso al mercato nel trasporto di merci su strada sono le condizioni quadro fondamentali di questo traffico in Svizzera nell'ambito dell'Accordo fra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia. In questo contesto non è necessario intervenire.

La nuova legge sul trasferimento del traffico merci creerà tuttavia la base giuridica nazionale necessaria per l'introduzione di misure atte a correggere la differenza di prezzo tra strada e ferrovia per il trasporto di merci nella regione alpina. Si tratta della tassa sul transito alpino e della borsa dei transiti alpini. Queste misure permetteranno di tenere conto della sensibilità particolare della zona alpina rispetto al traffico merci pesante su strada, dei costi esterni straordinari provocati da tale traffico e della necessità di una maggiore sicurezza. Con la creazione delle basi giuridiche non è stata però presa nessuna decisione sull'introduzione definitiva delle misure, che dipenderà da ulteriori chiarimenti e dai risultati di una politica dei trasporti coordinata nella regione alpina nonché dall'integrazione delle misure nella politica dei trasporti europea.

Condizioni quadro nell'ambito della ferrovia

Nell'ambito della ferrovia, l'incremento della produttività e della qualità del traffico ferroviario continua a essere l'obiettivo principale della politica di trasferimento. Si tratta di mettere a disposizione capacità di trasporto che siano paragonabili per quanto riguarda il volume, la qualità e il prezzo a quelle del trasporto su strada e permettano il trasferimento su rotaia senza perdite di qualità né aumenti di costi.

Sul mercato del trasporto di merci per ferrovia deve continuare il processo di liberalizzazione e affermarsi il regime di concorrenza. Nuove capacità di infrastruttura devono essere disponibili sugli assi di transito. Le misure collaterali finanziarie del traffico combinato devono continuare ed essere adeguate conformemente ai miglioramenti della produttività.

Gamma delle misure

La seguente tabella offre una panoramica delle diverse misure di trasferimento nell'ambito della strada e in quello della ferrovia:

Misure	Descrizione e valore	Possibilità di attuazione
nell'ambito della strada		
condizioni di lavoro nel trasporto di merci su strada	garanzia di condizioni di concorrenza eque	continuazione
intensificazione dei controlli del traffico pesante	garanzia del rispetto delle corrispondenti prescrizioni della circolazione stradale	continuazione intensificata, procedimento coordinato dei Cantoni
tassa sul transito alpino	tassa speciale del trasporto di merci su strada per il transito attraverso le Alpi	creazione delle basi legali in sintonia con le condizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri; nessuna attuazione
adeguamento della TTPCP	aumento progressivo della tassa generale d'uso della rete stradale commisurata alle prestazioni per il traffico pesante	attuazione possibile in sintonia con le condizioni degli accordi con l'UE
borsa dei transiti alpini: vendita all'asta di diritti di transito	vendita all'asta e commercio dei diritti di transito necessari per il transito attraverso le Alpi per il trasporto di merci su strada	introduzione a lungo termine nel quadro di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino e in sintonia con le condizioni degli accordi con l'UE
misure di politica ambientale	incentivi per l'impiego di veicoli a basse emissioni nel traffico merci transalpino; incentivi per il rinnovo del parco veicoli	attuazione in sintonia con le condizioni quadro internazionali
nell'ambito della ferrovia		
indennità nel traffico transalpino	miglioramento della competitività e del potenziale commerciale del trasporto di merci per ferrovia	continuazione tenuto conto dei miglioramenti della produttività e concentrazione sui traffici indotti; se del caso riduzione fino all'entrata in funzione integrale della NFTA
ampliamento dell'offerta della strada viaggiante	aumento delle capacità di posti di carico della strada viaggiante; procedura di pubblico concorso in vista di un forte ampliamento dell'offerta	continuazione accelerata come misura collaterale accanto a una borsa sui transiti alpini
garanzia di sufficienti capacità di terminali in Svizzera e all'estero	aiuto finanziario per investimenti in impianti di terminali in Svizzera e all'estero	continuazione
misure qualitative, promovimento internazionale del trasporto di merci per ferrovia	miglioramento della qualità nel trasporto di merci per ferrovia nazionale e internazionale	continuazione

Accanto a queste misure, la modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria e la continuazione della liberalizzazione del traffico merci su rotaia – ai fini della quale è molto importante recepire i pacchetti ferroviari e le direttive sull'interoperabilità dell'UE – continueranno a essere gli strumenti centrali del trasferimento.

Le misure e la loro rilevanza per il processo di trasferimento sono descritte singolarmente qui di seguito.

4.2.3.1.1 Condizioni di lavoro nel trasporto di merci su strada e intensificazione dei controlli del traffico pesante

Le condizioni di lavoro e le prescrizioni di circolazione stradale in vigore devono essere rispettate per poter garantire condizioni di concorrenza eque. Le misure necessarie per l'intensificazione dei controlli sono applicate dal 2001 mediante convenzioni fra la Confederazione e i Cantoni. In virtù di queste convenzioni, le polizie cantonali hanno potenziato i controlli del rispetto delle prescrizioni per quanto riguarda il peso, le dimensioni e lo stato tecnico dei veicoli e le ore di lavoro e di riposo dei conducenti, il trasporto di merci pericolose, le licenze, la velocità e il consumo di alcool, medicinali e altre sostanze.

Oltre a intensificare i controlli, potrebbe essere utile incrementare l'importo delle multe. L'obiettivo è di aumentare non solo la frequenza dei controlli ma anche l'importo delle multe previste affinché in nessun caso "valga la pena" di commettere un'infrazione.

4.2.3.1.2 Tassa sul transito alpino

Nel messaggio relativo all'Accordo sui trasporti terrestri e alla legge sul trasferimento del traffico si annunciava già la creazione, nell'ambito della legge d'esecuzione dell'articolo 84 della Costituzione federale, di una base giuridica per una tassa sul transito alpino.

La tassa sul transito alpino è una tassa sul traffico di merci pesante su strada attraverso le Alpi. Deve essere versata per ogni autoveicolo pesante immatricolato in Svizzera o all'estero che supera uno dei quattro valichi transalpini menzionati nell'articolo 2 della legge federale del 17 giugno 1994³³ concernente il transito stradale nella regione alpina (San Gottardo, San Bernardino, Gran San Bernardo e Sempione). Relativamente alla riscossione della tassa, i generi di traffico (di transito, importazione, esportazione e interno) e le categorie di emissione dei veicoli sono trattati in maniera non discriminatoria.

Dal punto di vista della politica ambientale, la tassa serve all'internalizzazione dei costi esterni legati al trasporto di merci su strada sugli assi di transito transalpino e l'imputazione è conforme al principio di causalità.

Rapporto con la TTPCP e misure di gestione delle capacità

Il sistema di tasse della TTPCP è stato concepito in modo da potervi integrare o aggiungere, in un secondo momento, una tassa sul transito alpino; l'obiettivo è la regolazione del traffico nella zona alpina particolarmente sensibile dal punto di vista ecologico e della politica della salute. Non è prevista una differenziazione della tassa secondo i criteri itinerario, ora del giorno e volume di traffico. Tuttavia, in connessione con esigenze di gestione delle capacità in funzione della sicurezza e con misure di regolazione del traffico, la tassa potrebbe anche prevedere differenziazioni che consentono una regolazione fine in base a itinerario, ora del giorno e volume di traffico.

Rapporto con l'Accordo sui trasporti terrestri

Conformemente all'Accordo sui trasporti terrestri la Svizzera ha la possibilità, per l'uso delle infrastrutture speciali nella zona alpina, di riscuotere una tassa sul transito alpino. Tuttavia, gli importi massimi fissati nell'Accordo sui trasporti terrestri per un tragitto transalpino di riferimento non devono essere superati (art. 40 dell'Accordo sui trasporti terrestri). Nello stesso frangente si dovrebbe ridurre in proporzione la TTPCP. La tassa sul transito alpino potrebbe essere introdotta anche per adottare le misure unilaterali di salvaguardia (art. 46) o per l'aumento delle tasse per il transito attraverso le Alpi in Svizzera. In ogni caso, questa tassa deve essere configurata in modo conforme alle disposizioni internazionali.

4.2.3.1.3 Adeguamento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni

Oltre all'introduzione di una tassa speciale sul transito alpino, potrebbe essere prevista anche l'adozione di una misura nell'ambito della strada, in particolare si potrebbe aumentare il livello della TTPCP quale tassa d'uso della rete stradale su tutto il territorio nazionale in misura maggiore rispetto alle aliquote previste per il 2008. L'adeguamento del livello della tassa avrebbe in ogni caso ripercussioni immediate sullo sviluppo del trasporto transalpino di merci su strada.

Un adeguamento del livello della TTPCP, se del caso in connessione con una ristrutturazione delle categorie di tasse, potrebbe essere eventualmente previsto e giustificato sulla base di un cambiamento dello sviluppo generale dei costi delle infrastrutture e dei costi esterni del trasporto di merci su strada e in considerazione della prevista crescita del traffico. Un aumento delle spese sanitarie e dei costi per la protezione della natura e del paesaggio risultanti dalle diverse emissioni del traffico pesante e dei costi degli infortuni provocati dal traffico pesante potrebbero giustificare un adeguamento dell'aliquota della tassa.

³³ RS 725.14

Rapporto con l'Accordo sui trasporti terrestri

Gli importi massimi sono fissati nell'Accordo sui trasporti terrestri per un tragitto transalpino di riferimento (art. 40 dell'Accordo sui trasporti terrestri). Una modifica unilaterale delle aliquote della TTPCP da parte della Svizzera violerebbe le convenzioni internazionali se venissero superati gli importi massimi.

4.2.3.1.4 Vendita all'asta dei diritti di transito (borsa dei transiti alpini)

La vendita all'asta dei diritti di transito è un altro strumento di regolazione del volume del traffico pesante transalpino, del quale si discute molto negli ultimi tempi. Mediante l'implementazione di un simile strumento conforme all'economia di mercato occorrerebbe un diritto di transito per ogni tragitto di un veicolo merci pesante attraverso le Alpi. Il numero di diritti per un determinato periodo dovrebbe essere limitato. La borsa ("borsa dei transiti alpini") costituisce il forum istituzionale per aggiudicare e rivendere in modo efficace diritti di transito. L'oggetto dell'acquisto è un diritto di transito per un determinato itinerario o corridoio. Il transito attraverso il corridoio sarebbe vietato ai trasportatori o veicoli senza diritto di transito.

Configurazione di una borsa:

- Limite:

I viaggi autorizzati di automezzi pesanti attraverso le Alpi sono limitati con la fissazione di un determinato numero di diritti di transito. Questo limite è ridotto in una sola volta o a più riprese al numero massimo di viaggi transalpini autorizzati conformemente alla volontà delle autorità politiche.

- Ripartizione

Il numero di viaggi autorizzato è ripartito sui diversi valichi alpini e periodi. Anche la sicurezza e la salute della popolazione interessata possono servire da criteri di valutazione.

- Vendita all'asta

I diritti di transito sono messi all'asta dalla Confederazione o da un organismo nominato dalla Confederazione nel quadro della prima aggiudicazione. Il numero prestabilito di diritti di transito dello stesso genere è messo all'asta e aggiudicato al miglior offerente in un momento o periodo determinato.

L'accesso alla vendita all'asta è in linea di principio aperto a tutti. I partecipanti devono essersi precedentemente iscritti e aver indicato un indirizzo di pagamento nazionale o internazionale valido.

- Mercato secondario

In linea di principio è previsto il commercio dei diritti di transito acquisiti all'asta. Il mercato secondario può aver luogo sul sito di aste internet, la borsa vera e propria, o direttamente fra le imprese partecipanti.

- Borsa del mercato secondario

Secondo i casi, il Consiglio federale nomina un organismo che funge da sito di aste internet, sul quale i diritti di transito possono essere offerti e acquisiti nel mercato secondario. La partecipazione è aperta a tutti gli interessati. Anche in questo caso occorre iscriversi e indicare l'indirizzo di pagamento, per poter fare la prenotazione e il pagamento per via elettronica.

Configurando la borsa si deve assicurare l'aggiudicazione non discriminatoria e impedire qualsiasi abuso di posizione dominante.

Rapporto con la TTPCP e misure di gestione delle capacità

L'acquisizione di diritti di transito per i valichi alpini è indipendente dal pagamento della TTPCP. Il prezzo di un diritto di transito è quindi cumulato a quello della TTPCP. Il diritto di transito acquisito alla borsa dei transiti alpini non garantisce che il corridoio scelto possa essere percorso a un momento preciso senza attesa. Il tempo di attesa continua a dipendere dalle condizioni quadro della gestione delle capacità e dal volume del traffico. Per la regolazione fine del traffico, dovranno essere ancora adottate misure speciali atte ad aumentare la sicurezza. Si potrebbe però combinare l'acquisizione del diritto di transito con l'acquisizione di diritti che garantiscono l'utilizzazione di un corridoio a un momento preciso senza attesa. Con l'introduzione dei diritti di transito, il Consiglio federale dovrà dunque esaminare l'introduzione, a titolo complementare, di un sistema di prenotazione (a livello di ordinanza).

Fattibilità

La fattibilità tecnica di una borsa dei transiti alpini è stata oggetto di diversi studi o progetti³⁴ in numerose varianti. In linea di massima è teoricamente possibile l'applicazione di diverse versioni della struttura di borsa dei transiti alpini. Tuttavia l'introduzione effettiva in Svizzera dovrebbe evidentemente essere preparata sotto vari punti di vista. Attualmente sono in corso vari lavori preliminari in vista della realizzazione concreta.

³⁴ Ecoplan/RappTrans, Alpentransitbörse, Abschätzung der Machbarkeit verschiedener Modelle einer Alpentransitbörse für den Schwerverkehr, Bern/Basel 2004.

Rapporto con l'Accordo sui trasporti terrestri

L'Accordo sui trasporti terrestri non prevede una borsa dei transiti alpini. Senza coordinazione con l'UE, l'introduzione della borsa sarà considerata un'infrazione dell'Accordo a causa del divieto di contingentamento imposto dall'Accordo stesso (art. 8 par. 6; infrazione del divieto dell'applicazione di misure quantitative unilaterali). Inoltre, nell'Accordo sui trasporti terrestri sono fissati gli importi massimi per un tragitto transalpino di riferimento. Nella misura in cui i prezzi dei diritti di transito superano questi importi massimi, ciò è in contraddizione con l'Accordo sui trasporti terrestri. L'introduzione e la configurazione della borsa dei transiti alpini devono in ogni caso essere conformi alle disposizioni internazionali ed essere coordinate con gli altri Paesi alpini.

4.2.3.1.5 Concorrenza e indennità nel traffico transalpino

Traffico combinato

Con l'entrata in vigore dell'Accordo sui trasporti terrestri e della legge sul trasferimento del traffico, la concessione di contributi per il promovimento del traffico combinato è stata completamente ristrutturata: i prezzi dei tracciati per il traffico combinato sono stati ridotti e le indennità per l'esercizio sono versate mediante ordinazioni agli operatori del traffico combinato. La procedura relativa all'indennità è stata ottimizzata e adattata alle nuove condizioni. Nel frattempo, per tutti gli operatori che provvedono all'esercizio di treni del traffico combinato fra le stesse zone economiche si applicano gli stessi tassi d'indennità massimi, che saranno ridotti progressivamente, tenendo conto degli aumenti di produttività realizzati. In tal modo sarà assicurata una concorrenza senza distorsioni fra operatori del traffico combinato e le imprese di trasporto ferroviario che forniscono le prestazioni su mandato degli operatori.

Nell'ambito della ferrovia, il sostegno del mercato del traffico combinato è l'elemento principale del processo di trasferimento. Continuerà a essere necessario anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge sul trasferimento del traffico merci. L'intensità di questa misura dipenderà dall'obiettivo perseguito. La continuazione del versamento delle indennità per l'esercizio resta in ogni caso una delle misure centrali del trasferimento nell'ambito della ferrovia che proseguirà con la nuova legge. Per la configurazione futura, deve essere possibile ridurre gradualmente i contributi. L'entità di questa riduzione dipende tuttavia, oltre che dal margine di manovra finanziario, segnatamente anche dall'introduzione di altre misure che, in alternativa al promovimento della ferrovia, renderanno più cara la strada.

Trasporto convenzionale di merci per ferrovia, trasporto a carro completo

In linea di principio, la redditività del traffico di vagoni a pieno carico (trasporto a carro completo) attraverso le Alpi è superiore a quella del traffico combinato. Le merci (soprattutto

quelle di massa) sono trasportate mediante treni merci convenzionali, che sono in concorrenza meno immediata con i trasporti su strada rispetto alle merci trasportate nel traffico combinato. La diminuzione della proporzione di questi trasporti sul volume globale del traffico transalpino si spiega soprattutto con l'evoluzione generale dell'economia e con la situazione congiunturale. La produzione di materie prime, le cui merci sono per tradizione trasportate nel traffico di vagoni a pieno carico, svolge un ruolo sempre meno importante: i beni d'investimento e i beni di consumo di alto valore passano al contrario in primo piano. Questi generi di merci sono trasportati di solito nel traffico combinato.

In misura minore, l'aumento del limite di peso generale sulla strada ha contribuito al calo degli introiti del traffico di vagoni a pieno carico. Questo processo è stato attenuato dalla diminuzione dei prezzi dei tracciati per il traffico di vagoni a pieno carico. Per tale motivo ci si deve anche chiedere se, nell'ambito del promovimento del trasporto di merci per ferrovia, il traffico transalpino di vagoni a pieno carico debba essere sostenuto finanziariamente.

4.2.3.1.6 Ampliamento dell'offerta della strada viaggiante

L'ordinazione di offerte della strada viaggiante (traffico combinato accompagnato) è stata realizzata a titolo di misura complementare nel quadro dell'attuale politica di trasferimento. Le misure di trasferimento erano invece focalizzate sul potenziamento del mercato del traffico combinato non accompagnato.

Nell'ambito della politica di trasferimento futura si dovrà decidere se la strada viaggiante dovrà continuare ad avere il ruolo di offerta complementare o se le capacità andranno nettamente aumentate in vista dell'introduzione di una borsa dei transiti alpini. L'ampliamento sostanziale dell'offerta della strada viaggiante (p. es. con un'offerta di posti di carico per circa 350'000 veicoli del traffico pesante) permette di accelerare il processo di trasferimento. Per gli speditori e le imprese di logistica non sono richiesti cambiamenti logistici notevoli. Con il sistema della strada viaggiante, gli autocarri o autoarticolati completi sono trasportati dalla ferrovia compreso il conducente (nella carrozza cuccette). Il vantaggio della strada viaggiante risiede nel fatto che il trasportatore stradale non è tenuto a soddisfare esigenze o condizioni speciali né a operare investimenti. Dopo gli ampliamenti dell'asse del Loetschberg e i nuovi sviluppi del materiale rotabile utilizzato per la strada viaggiante, è possibile trasportare veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci con altezza agli angoli di 4 metri; la strada viaggiante è così compatibile con un'importante quota del parco veicoli europeo del traffico merci stradale.

Nel quadro della determinazione dei futuri obiettivi delle misure di trasferimento, si deve riesaminare l'importanza della strada viaggiante. L'accelerazione del trasferimento mediante un forte aumento dell'offerta di posti di carico è controbilanciata da una sostenibilità troppo debole. Si deve decidere se dovrà essere la Confederazione a strutturare l'offerta della

strada viaggiante (fissando le ubicazioni dei terminali, le relazioni e gli orari e pubblicando un bando di concorso) o se tale compito debba essere lasciato agli operatori della strada viaggiante nell'ambito delle loro decisioni aziendali. Questa decisione dipende dalla misura in cui la strada viaggiante potrà essere applicata sotto forma di strumento collaterale per l'introduzione di ulteriori misure di trasferimento applicate alla strada (borsa dei transiti alpini).

4.2.3.1.7 Assicurare capacità di terminali sufficienti in Svizzera e all'estero

Al potenziamento del traffico combinato deve essere data la priorità anche in futuro. Per continuare a crescere, il traffico combinato deve disporre di impianti di trasbordo in numero sufficiente e di buona qualità. Lungo gli assi di transito alpini e nelle relative regioni estere di provenienza e di destinazione, in particolare nell'Italia settentrionale, le capacità sono ancora insufficienti, vista la forte crescita del mercato del traffico combinato. Bisogna pertanto potenziarle affinché il processo di trasferimento possa continuare e avere successo. Il contributo della Confederazione alla costruzione di terminali in Svizzera e vicino ai suoi confini deve dunque proseguire.

4.2.3.1.8 Misure qualitative

I miglioramenti della qualità dell'infrastruttura e dell'esercizio ferroviario sono una condizione centrale degli aumenti di produttività. Questi passi sono decisivi per rafforzare la posizione del trasporto di merci per ferrovia rispetto alla strada. Soprattutto nel trasporto transfrontaliero di merci per ferrovia, la qualità dei servizi, intesa in particolare quale puntualità e durata di trasporto, è spesso ancora troppa bassa. Nell'ambito della politica di trasferimento si deve mirare a un netto miglioramento della qualità del traffico merci nazionale e internazionale attraverso la Svizzera.

Per migliorare la qualità è fondamentale che vi sia una forte concorrenza tra le imprese di trasporto merci per ferrovia lungo gli assi del traffico merci. Per poter curare e ampliare le relazioni con la clientela, le imprese devono offrire prodotti di qualità. Nell'ambito della collaborazione e della costituzione di alleanze internazionali e con i nuovi modelli commerciali delle diverse ferrovie, sono già stati fatti notevoli progressi nel passato, soprattutto per quanto riguarda la puntualità. Altri miglioramenti sono previsti grazie a nuovi modelli commerciali. Tutti gli sforzi per migliorare la qualità, intrapresi sia a livello di Stato (condizioni quadro) sia a livello di impresa (nuovi regimi d'esercizio), devono essere proseguiti e intensificati.

4.2.3.1.9 Misure di politica ambientale per la riduzione del livello di emissioni

Il mancato raggiungimento dell'obiettivo dei viaggi definito dalla legge sul trasferimento del traffico merci significa un rallentamento dello sgravio della situazione ambientale lungo le

tratte di transito attraverso la Svizzera. Di fronte alla prospettiva di tale rallentamento sarebbero ipotizzabili, accanto all'obiettivo della riduzione del numero di viaggi, misure ambientali specifiche in grado di realizzare una riduzione delle emissioni negli ambiti aria, inquinamento fonico e clima. In teoria rientrano tra le misure di questo genere i rivestimenti stradali a basso tasso di inquinamento fonico e i limiti di velocità per gli autoveicoli pesanti. Accanto a queste misure si potrebbero differenziare ulteriormente le misure fiscali applicabili alla strada già menzionate.

4.2.3.2 Pacchetto di misure di trasferimento, variante 1: realizzazione del mandato di trasferimento

Il pacchetto di misure proposto come variante 1 è concepito partendo dal principio della preminenza della realizzazione del mandato di trasferimento attuale che prevede un obiettivo di 650'000 viaggi. In questa variante si dà la priorità alle esigenze della politica di trasferimento, per cui le misure di promovimento finanziarie possono essere configurate senza restrizioni di natura politico-finanziaria e con piena disponibilità dei mezzi necessari.

La futura politica di trasferimento proposta con la variante 1 prevede di proseguire a breve e a medio termine le attuali misure collaterali. Il loro effetto sul processo di trasferimento è importante e incontestato.

Inoltre, il pacchetto di misure prevede l'intensificazione delle misure di promovimento nel settore del traffico combinato non accompagnato in correlazione con le estensioni e i miglioramenti delle capacità ferroviarie risultanti dalla messa in esercizio della galleria di base del Loetschberg. A lungo termine si dovranno sfruttare maggiormente i potenziali di una politica dei trasporti coordinata nella zona alpina. La legge sul trasferimento del traffico merci creerà dunque le basi giuridiche per l'introduzione di una tassa sul transito alpino, come già prevista nell'Accordo sui trasporti terrestri; tale tassa non sarà però introdotta per il momento. Inoltre saranno stabilite nella legge la possibilità di introdurre diritti di transito per il transito delle Alpi e la vendita all'asta nel quadro di una borsa dei transiti alpini. La borsa dei transiti alpini sarà però creata soltanto in coordinazione con i Paesi alpini e d'intesa con l'UE. Per accompagnare queste misure applicate alla strada si potrebbe ampliare l'offerta della strada viaggiante (Rola) sfruttando le maggiori capacità della NFTA. Ci si può anche immaginare di aumentare la TTPCP su tutto il territorio nazionale, in considerazione dell'evoluzione dei costi esterni del traffico pesante.

Il pacchetto di misure proposto con la prima variante della legge sul trasferimento del traffico merci è configurato come segue:

Variante 1 della nuova regolamentazione del traffico merci	
misure nell'ambito della strada	a breve termine
	<ul style="list-style-type: none"> • rafforzamento dell'esecuzione delle prescrizioni determinanti per la sicurezza (p. es. prescrizioni del diritto di lavoro) • intensificazione dei controlli del traffico stradale, procedimento coordinato dei Cantoni • base giuridica della tassa sul transito alpino (nessuna introduzione) • base giuridica per l'applicazione della misura protettiva
	a lungo termine
	<ul style="list-style-type: none"> • attribuzione di diritti di transito (borsa dei transiti alpini) nel quadro di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino • aumento possibile della TTPCP nel quadro di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino
misure nell'ambito della ferrovia	a breve termine
	<ul style="list-style-type: none"> • continuazione e concentrazione del sostegno finanziario del traffico combinato • garanzia di sufficienti capacità di terminali in Svizzera e all'estero • misure qualitative
	a lungo termine
	<ul style="list-style-type: none"> • ampliamento sostanziale delle capacità della strada viaggiante come misura collaterale della borsa dei transiti alpini

Gli elementi e gli orientamenti principali delle misure previste in questa variante sono presentati e motivati brevemente nel seguito.

4.2.3.2.1 Applicazione di norme più severe relative alle condizioni di lavoro e intensificazione dei controlli del traffico pesante

Le condizioni di lavoro per il trasporto di merci su strada devono essere inasprite: nell'ambito delle condizioni di lavoro, la Svizzera ha l'intenzione di recepire la direttiva 2003/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2003, sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri, che modifica il regolamento (CEE) 3820/85 del Consiglio e la direttiva 91/439/CEE del Consiglio e che abroga la direttiva 76/914/CEE del Consiglio. La misura centrale è che, dal 2009, tutti i conducenti di autocarri dovranno, su un periodo di cinque anni, seguire 35 ore di perfezionamento (una giornata all'anno). Inoltre, la formazione delle persone che non hanno seguito un apprendistato di conducente di camion sarà intensificata. Le relative disposizioni legali sono elaborate in testi diversi dal progetto sul traffico merci.

I controlli intensi sono un compito permanente che permette di aumentare la sicurezza sulle strade di transito alpino. La fase di introduzione e applicazione dell'intensificazione dei controlli del traffico pesante termina con il completamento della rete dei centri di controllo in tutto il Paese. La messa in esercizio dei centri di controllo del traffico pesante permette di intensificare ulteriormente i controlli e di introdurre o applicare più severamente nuove sanzioni (p. es. scarico, trasbordo, inversione ecc.).

Parallelamente, si deve tendere a un aumento coordinato del livello delle sanzioni. Congiuntamente, i due fattori "importo delle multe" e "probabilità di controllo" devono produrre un effetto dissuasivo. I costi del traffico pesante aumentano indirettamente perché viene assicurato in una proporzione maggiore il rispetto delle prescrizioni. In tal modo si causano costi che a loro volta contribuiscono a creare una situazione di concorrenza più leale tra la strada e la ferrovia.

Il coordinamento intercantonale delle sanzioni in caso di infrazione alle disposizioni in vigore deve essere migliorato. Tuttavia, per quanto riguarda sanzioni più severe, vi sono ancora delle riserve rispetto a un coordinamento centralizzato: al di fuori dell'ambito delle multe disciplinari, le sanzioni penali dipendono dal corrispondente diritto cantonale di procedura penale.

4.2.3.2 Tassa sul transito alpino e aumento temporaneo della tassa complessiva sul transito

Conformemente all'Accordo sui trasporti terrestri è possibile applicare anche tasse speciali per il transito attraverso le Alpi di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci. Sono possibili l'applicazione di una tassa sul transito alpino e l'aumento temporaneo della tassa complessiva sul transito quale clausola di protezione (ossia l'aumento della tassa percepita per un viaggio transalpino, composta dalla TTPCP e da un eventuale tassa sul transito alpino), oltre il tasso massimo previsto dall'Accordo sui trasporti terrestri.

Tassa sul transito alpino

Con la prima variante della legge sul trasferimento del traffico merci si intende creare la base giuridica per una "tassa sul transito alpino", nel rispetto delle regolamentazioni dell'Accordo sui trasporti terrestri. L'opzione della tassa sul transito alpino era già contenuta nel messaggio relativo a questo Accordo. Al momento l'introduzione di questa tassa non è tuttavia prevista.

Per l'uso delle infrastrutture speciali può essere riscossa una tassa sul transito alpino non superiore al 15 per cento della tassa totale prevista nell'Accordo sui trasporti terrestri (art. 40 par. 5 dell'Accordo). Ciò significa che il 15 per cento della tariffa di riferimento per un viaggio transalpino fissata nell'Accordo sui trasporti terrestri può essere riscosso come tassa specia-

le sul transito alpino, dovuta in caso di attraversamento di uno dei valichi alpini. Nel caso di una tariffa di riferimento di 325 franchi (media ponderata) valida a partire dal 2008, ne conseguirebbe una tassa di 48,75 franchi, mentre la TTPCP riscossa su tutto il territorio nazionale per il tragitto di riferimento potrebbe ammontare solo a 276,25 franchi nella media ponderata. La tariffa massima per tonnellata-chilometro non potrebbe pertanto più superare 2,30 centesimi. Ne risulterebbe una riduzione della TTPCP generale rispetto alle previste aliquote della tassa (nella media ponderata di 0,13 ct. per tkm rispetto alle aliquote dal 2005 e di 0,40 ct. per tkm rispetto alle aliquote previste dal 2008 conformemente all'Accordo sui trasporti terrestri).

Aumento temporaneo della tassa globale

Nello stesso tempo l'Accordo sui trasporti terrestri permette un aumento temporaneo della tassa globale prevista nel quadro delle misure correttive e delle misure unilaterali di salvaguardia. Questa tassa globale si compone della tassa sul transito complessiva in base alla TTPCP e di un'eventuale tassa sul transito alpino percepita ulteriormente. Queste misure di salvaguardia possono essere adottate in caso di gravi perturbazioni della circolazione regolata del traffico merci transalpino e dopo deliberazione in seno al Comitato misto Trasporti terrestri Comunità/Svizzera e il loro ambito di applicazione e la loro durata non devono avere una portata maggiore a quanto assolutamente necessario per il superamento delle difficoltà (art. 46 Accordo sui trasporti terrestri).

L'importo della tassa per un viaggio transalpino potrebbe in questi casi essere aumentato al massimo del 12,5 per cento dell'aliquota massima ponderata. L'aumento sarebbe riscosso a titolo di tassa supplementare sul transito alpino presso i trasportatori e sarebbe limitato a una durata di sei mesi, con un'opzione unica di prolungamento. Dopo dodici mesi potrebbe essere nuovamente riscossa, a condizione che l'aumento precedente non sia durato più di sei mesi. La misura è applicabile al massimo due volte in cinque anni. Se le due parti contraenti sono d'accordo, è possibile un prolungamento. Condizione per l'adozione di questa misura di salvaguardia unilaterale è che il tasso d'uso delle capacità ferroviarie a disposizione sia inferiore al minimo del 66 per cento durante un periodo di dieci settimane. Il Comitato misto deve avere precedentemente deliberato e il tasso d'uso insufficiente deve essere esaminato dall'osservatorio del Comitato misto Trasporti terrestri Comunità/Svizzera, che avvierà il suo lavoro all'inizio del 2006.

Le entrate supplementari derivate dall'aumento temporaneo della tassa complessiva sul transito sarebbero destinate interamente al traffico ferroviario e al traffico combinato, conformemente all'articolo 46 paragrafo 1 dell'Accordo sui trasporti terrestri, nell'intento di rendere più concorrenziali tali vettori rispetto al traffico merci su strada.

Con la legge sul trasferimento del traffico merci si intende creare la base giuridica svizzera per queste forme speciali di tasse sul transito alpino dato che l'Accordo sui trasporti terrestri non sostituisce una base giuridica nazionale. Tuttavia, per il momento non è prevista l'introduzione di simili tasse sul transito alpino nell'ambito del concetto di trasferimento futuro. I motivi sono illustrati qui di seguito.

La tassa sul transito alpino, con le caratteristiche che le impone l'Accordo sui trasporti terrestri, non può produrre nessun effetto supplementare sul trasferimento. Le aliquote massime autorizzate per il transito attraverso le Alpi conformemente al tragitto di riferimento restano le stesse, indipendentemente dal fatto che le aliquote delle tasse per il transito attraverso le Alpi e il traffico merci di pianura differiscano o che la TTPCP transalpina e non transalpina sia riscossa in base a un'aliquota unica.

Le regolamentazioni in vigore dell'Accordo sui trasporti terrestri limitano dunque nettamente il potenziale di trasferimento di una tassa sul transito alpino. Le aliquote massime fissate nell'Accordo sono valori assoluti e definitivi: a parte l'imposta sui veicoli a motore e quella sugli oli minerali e la TTPCP, non sono autorizzate altre tasse (art. 38 par. 2 dell'Accordo sui trasporti terrestri). La riscossione di una tassa sul transito alpino (sufficientemente elevata) quale strumento principale del processo di trasferimento per raggiungere l'obiettivo "numero di viaggi" non è dunque compatibile con l'Accordo sui trasporti terrestri.

L'introduzione della tassa sul transito alpino quale componente del 15 per cento della tariffa globale obbligherebbe inoltre ad abbassare l'aliquota della TTPCP riscossa su tutto il territorio nazionale. Il previsto sviluppo del trasporto di merci su strada e delle sue emissioni non permette di aspettarsi una riduzione dei costi esterni quale valore di riferimento della TTPCP. Per di più sussistono riserve contro un'eventuale riduzione della TTPCP dal punto di vista della politica finanziaria. I due terzi degli introiti TTPCP alimentano il fondo FTP per il finanziamento dei grandi progetti ferroviari. Da una riduzione della TTPCP conseguirebbero considerevoli perdite di introiti per il fondo.

4.2.3.2.3 Adeguamento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)

La prima variante della legge sul trasferimento del traffico merci non prevede adeguamenti delle aliquote della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni. Tuttavia un loro futuro aumento non è escluso.

Le condizioni quadro internazionali applicabili a un adeguamento delle aliquote della TTPCP sono fissate nell'Accordo sui trasporti terrestri. Conformemente all'articolo 42 paragrafi 1 e 2 di questo Accordo, a partire dal 1° gennaio 2007, le tasse riscosse per il traffico pesante sono riesaminate ogni due anni. Il Comitato misto Svizzera – UE può, su richiesta di una

delle parti contraenti, prendere di comune accordo una decisione per adeguare le tariffe. Tale esame viene effettuato in funzione del livello e della struttura delle tariffe delle due parti contraenti, in particolare quelle relative a tratti transalpini comparabili, dell'evoluzione della ripartizione modale del traffico nella regione alpina e dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso l'arco alpino. A medio termine, la procedura d'imputazione dei costi dell'infrastruttura nell'UE e i risultati di una politica dei trasporti coordinata nella zona alpina avranno un'importanza decisiva in questo contesto. Le modifiche dell'imputazione dei costi dell'infrastruttura e lo sviluppo previsto dei costi esterni del traffico di merci su strada potrebbero rendere necessario un adeguamento delle aliquote delle tariffe.

Gli adeguamenti dei livelli delle tariffe della TTPCP esigerebbero, a livello nazionale, modifiche della legge federale del 19 dicembre 1997 concernente la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni³⁵. Il disegno di legge sul trasferimento del traffico merci non contiene una base legale che permette simili adeguamenti.

4.2.3.2.4 Vendita all'asta di diritti di transito (borsa dei transiti alpini)

La prima variante della futura strategia di trasferimento nell'ambito della legge sul trasferimento del traffico merci creerà la base giuridica per la vendita all'asta di diritti di transito sotto forma di una "borsa dei transiti alpini". La misura costituita dalla borsa dei transiti alpini è menzionata nelle conclusioni dell'incontro dei ministri dei trasporti dei Paesi alpini svoltosi l'11 maggio 2004 a Regensburg. Qualificata quale "misura da studiare", è trattata nei lavori relativi al "Suivi de Zurich".

La vendita all'asta istituzionalizzata di diritti di transito è particolarmente adatta a far confluire gli obiettivi del trasferimento del traffico e della sicurezza del traffico stradale in una sola misura. Nell'ottica dell'obiettivo "numero di viaggi" della legge sul trasferimento del traffico merci, la fissazione e la vendita all'asta di diritti di transito sono molto funzionali. Conformemente all'obiettivo della protezione delle Alpi, si potrebbe stabilire (progressivamente) un limite a livello di 650'000 viaggi, a condizione che le convenzioni internazionali lascino la necessaria libertà di organizzazione. Nello stesso tempo, una borsa dei transiti alpini sarebbe facile da "abbinare" a misure di gestione del traffico per il miglioramento della sicurezza.

A lungo termine la borsa dei transiti alpini può sostituire il promovimento finanziario del traffico merci per ferrovia, dato che con questo strumento è possibile realizzare una situazione di verità dei costi nell'ambito del traffico transalpino e si può pertanto correggere il rapporto tra i prezzi della strada e quelli della ferrovia. Durante una fase di transizione

³⁵ Legge sul traffico pesante, LTTP, RS **641.81**.

potrebbe essere necessario portare avanti in parallelo le due misure per permettere la piena implementazione delle capacità di trasporto.

Condizioni quadro internazionali

Lo strumento della vendita all'asta dei diritti di transito nell'ambito della politica di trasferimento non può essere messo in atto *a breve termine*. L'Accordo sui trasporti terrestri si oppone a un'attuazione di questo strumento senza misure collaterali e non coordinata nell'ambito della politica dei trasporti comune con la CE.

La vendita all'asta dei diritti di transito è incompatibile con le regolamentazioni dell'Accordo sui trasporti terrestri per quanto riguarda i punti seguenti:

- l'Accordo sui trasporti terrestri vieta, all'articolo 8 paragrafo 6, ogni contingentamento del trasporto di merci su strada, che è liberalizzato a livello transfrontaliero compresi i viaggi a vuoto. La limitazione dei viaggi transalpini del trasporto di merci su strada rappresenta un contingentamento in senso formale;
- anche le regolamentazioni tariffarie dell'Accordo sui trasporti terrestri si oppongono a un'introduzione e a una vendita all'asta dei diritti di transito. Le aliquote massime fissate nell'Accordo sono attualmente valori assoluti: a parte l'imposta sugli oli minerali e quella sui veicoli a motore, la TTPCP è la sola tassa autorizzata (art. 38 par. 2 dell'Accordo sui trasporti terrestri). Dai diritti di transito venduti non dovrebbe conseguire, per analogia con la tassa sul transito alpino, una proporzione più elevata delle tasse globali per il transito attraverso la Svizzera.

Tuttavia, per quanto riguarda l'orientamento a lungo termine della politica di trasferimento, il Consiglio federale agisce nell'intento di introdurre, nel quadro di una politica di trasferimento coordinata, una borsa dei transiti alpini concertata tra i Paesi di tutto l'arco alpino. La borsa dei transiti alpini è appropriata per una regolazione sensata dei flussi di traffico, a condizione che sia applicata in tutto l'arco alpino in modo coordinato e non discriminatorio. La fissazione dei viaggi sui singoli assi nazionali deve essere armonizzata. Anche in questo caso è necessario un coordinamento con la Comunità europea.

Il disegno di legge non si limita a imporre al Consiglio federale l'obbligo di coordinare a livello internazionale l'introduzione di una borsa dei transiti alpini. Parallelamente, con la creazione della base legale per la borsa dei transiti alpini nella legge sul trasferimento del traffico merci, al Consiglio federale è attribuita la competenza necessaria per la conclusione degli accordi internazionali necessari per l'introduzione coordinata della borsa dei transiti alpini. In tal modo si sottolinea in particolare anche il fatto che è esclusa l'introduzione unilaterale o non concordata di tale strumento.

L'introduzione di una borsa dei transiti alpini non deve né ridurre le capacità di trasporto transalpine né limitare la libertà di scelta della modalità di trasporto, ammessa come principio. Queste limitazioni impedirebbero la ripartizione spaziale del lavoro. L'introduzione di una borsa dei transiti alpini in questa variante deve dunque essere accompagnata dalla messa a disposizione o dalla garanzia di sufficienti capacità nel traffico combinato accompagnato e non accompagnato. L'utilizzazione delle capacità delle gallerie di base del Loetschberg e del San Gottardo e la messa a disposizione di un'offerta attraente della strada viaggiante provocheranno soprattutto uno spostamento delle capacità dalla strada alla ferrovia. Non sono comunque da temere né cambiamenti logistici né perdite di prezzo, qualità o tempi di percorrenza. I dettagli di queste misure collaterali saranno descritti nel quadro delle misure finanziarie adottate per promuovere il traffico combinato e ampliare l'offerta della strada viaggiante.

L'ulteriore sviluppo della politica dei trasporti nell'UE e i possibili passi in vista di un'introduzione coordinata dei diritti di transito in tutto l'arco alpino devono essere armonizzati tra loro. Una simile armonizzazione può aver luogo in seno agli organi del Comitato misto Svizzera – UE e nel quadro del Comitato direttivo "sicurezza dei trasporti e mobilità nella zona alpina" ("Suivi de Zurich"). In base a quanto acquisito nell'ambito degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, per risolvere il compito del trasferimento del traffico ci si dovrà avvalere anche in futuro della collaborazione internazionale. La questione dell'introduzione di una borsa dei transiti alpini deve essere studiata in comune con i Paesi alpini e l'UE. La competenza del Consiglio federale, stabilita nella legge sul trasferimento del traffico merci, di concludere con gli altri Stati gli accordi necessari per la borsa dei transiti alpini attribuisce a questo compito un peso particolare. Una volta conclusi gli accordi internazionali necessari, il Consiglio federale potrà decidere come e quando istituire concretamente la borsa dei transiti alpini in Svizzera.

Normativa di dettaglio

La procedura prevista per la vendita all'asta sarà fissata in dettaglio dal Consiglio federale e dai Governi partecipanti. Si può prevedere la struttura seguente: le offerte per i diritti di transito possono essere sia pubbliche e ripetute sia segrete e uniche. Per ridurre i lavori amministrativi, la soluzione migliore sarebbe un sistema di offerte segreto, nell'ambito del quale l'offerente deve indicare in via confidenziale, entro un determinato termine, l'importo che è disposto a pagare per un dato numero di diritti di transito. Le offerte più elevate ottengono i diritti di transito; ci si può immaginare che il prezzo sia lo stesso per tutti e corrisponda all'offerta che ha ottenuto l'aggiudicazione per ultima.

L'inconveniente di una messa all'asta di tutti i passaggi annuali nell'ambito di una sola procedura è che i trasportatori non possono pianificare i trasporti per tutto un anno. Per

evitare questo inconveniente, la vendita all'asta dei diritti di transito potrebbe aver luogo una volta ogni trimestre ed essere valida per un anno. In questo modo, la disponibilità dei diritti di transito sarebbe assicurata e, contemporaneamente, sarebbe raggiunto l'obiettivo "numero di viaggi".

Non si intende introdurre una differenziazione e suddivisione numerica dei diritti di transito a seconda delle categorie di emissioni. Una differenziazione di questo genere implicherebbe esigenze accresciute alla realizzazione e al controllo e, inoltre, limiterebbe la possibilità della vendita ulteriore dei diritti, dato che sarebbero necessari ulteriori contingenti a seconda delle categorie di emissioni. In questo modo si ridurrebbe notevolmente il grado di accettazione dello strumento della borsa dei transiti alpini.

Accanto a questi elementi, è possibile collegare il diritto di transito a un diritto di prenotazione per il transito in un lasso di tempo determinato, per permettere che le capacità stradali siano sfruttate in massima parte senza tempi di attesa. Con questa soluzione, la necessità dei diritti di transito è collegata con un vantaggio tangibile per i trasportatori e caricatori.

Stima del prezzo di un diritto di transito

La limitazione del numero dei diritti di transito e la loro alienazione avranno un effetto rincarante. Dopo la determinazione della quantità di diritti di transito (equivalente a un determinato obiettivo "numero di viaggi") il prezzo è fissato mediante una procedura di messa all'asta.

Se si limita il numero dei diritti di transito a 650'000, il prezzo medio attuale, in combinazione con le misure stradali citate (condizioni di lavoro, intensificazione dei controlli del traffico stradale), ammonterebbe, a seconda delle misure collaterali (capacità supplementare sulla ferrovia), a 100-200 franchi svizzeri per diritto di transito. Misure collaterali in forma di un'offerta ferroviaria interessante riducono il prezzo previsto e propongono una valida alternativa per quanto riguarda prezzo e qualità.

Misure di compensazione per il traffico interno

Contingenti speciali per il traffico interno rispetto ad altri traffici potrebbero essere considerati come una discriminazione dei traffici internazionali.

Ma la parità di trattamento del traffico interno rincarerebbe sproporzionatamente i costi di trasporto o ridurrebbe la capacità, perché il prezzo del transito attraverso le Alpi aumenterebbe, in proporzione, troppo nel caso di una breve corsa interna rispetto a un tragitto lungo.

Al momento dell'introduzione di una tassa sul transito alpino o della vendita all'asta di diritti di transito, si deve dunque prevedere una compensazione diretta dei Cantoni interessati. I dettagli concreti dovranno essere disciplinati dal Consiglio federale.

I Cantoni possono decidere autonomamente in merito all'utilizzazione della compensazione. L'obiettivo è di ridurre al minimo gli effetti di una modifica dei costi di trasporto sulla struttura economica (in particolare i luoghi di produzione) delle regioni interessate.

4.2.3.2.5 Concorrenza e indennità nel traffico transalpino

Rafforzamento del mercato per il traffico combinato tramite incentivi finanziari

Gli incentivi finanziari per rafforzare e accelerare la crescita del mercato del traffico combinato continuano. Un miglioramento duraturo del rapporto fra i prezzi della strada e quelli della ferrovia è possibile solo se, mantenendo e in parte intensificando le indennità d'esercizio, si può ridurre il prezzo del trasporto di merci per ferrovia. Si potrebbero certamente utilizzare in parte i possibili incrementi di produttività risultanti da un miglioramento dell'infrastruttura ferroviaria per una riduzione progressiva delle indennità. Ma sarà necessario che una parte di questi incrementi di produttività resti presso gli attori del traffico merci per ferrovia affinché i mezzi finanziari così liberati possano essere impiegati per il trasferimento di altri traffici. Parallelamente, le indennità d'esercizio dovranno essere destinate all'acquisizione di nuovi traffici trasferiti direttamente dalla strada. Fintanto che il trasporto di merci su strada non diventerà più caro, non sarà possibile a corto-medio termine sopprimere del tutto le indennità senza indurre effetti considerevoli sui traffici trasferiti. In ogni caso però il promovimento del traffico combinato dovrà essere considerato una misura provvisoria per la quale a lungo termine si dovrà prevedere uno scadenzario di rinuncia. Con l'introduzione dei diritti di transito per la strada si può anticipare l'avvio della graduale riduzione di tale promovimento.

Il promovimento del traffico combinato sotto forma di ordinazioni presso operatori del traffico combinato avviene in modo non discriminatorio. Per le relazioni tra determinate zone economiche, si applicano tassi d'indennità massimi unitari. Gli aumenti di produttività portano con il tempo a una riduzione graduale dei tassi d'indennità. Per i nuovi traffici occorrono regolarmente indennità più elevate, dato che per essi, a causa del rapporto di prezzo sfavorevole, il trasporto per ferrovia non entrava in linea di conto. In questo ambito, si devono dunque creare incentivi speciali nel quadro dello sviluppo delle condizioni di ordinazione. In compenso si ridurranno con ogni probabilità in larga misura le indennità per la strada viaggiante grazie a migliori rotazioni di treni e alle relative ottimizzazioni in termini di produzione.

Stima dell'ammontare delle indennità per il traffico combinato

Conformemente ai modelli matematici, per ottenere il massimo effetto in materia di trasferimento, i mezzi complessivi impiegati per il promovimento del traffico combinato dovranno essere aumentati progressivamente fino al 2017. I mezzi federali per sovvenzionare i prezzi dei tracciati e le indennità d'esercizio raggiungeranno 250-300 milioni di franchi all'anno. Questo aumento non è dovuto a un aumento dei tassi d'indennità per ogni spedizione trasferita, ma al volume spesso superiore di trasporti sovvenzionati. Con l'introduzione della borsa dei transiti alpini è prevista una netta riduzione di questi mezzi di promovimento.

In dettaglio questo significa che nell'ambito del concetto di trasferimento illustrato, fino al 2015 si intendono rendere possibili 1'050'000 - 1'200'000 spedizioni nel traffico transalpino su rotaia mediante l'impiego di al massimo 300 mio di franchi all'anno, rispetto alla somma di promovimento di 203 mio di franchi che nel 2004 ha permesso di trasportare circa 680'000 spedizioni attraverso le Alpi nel traffico combinato. In media fino al 2015 in tal modo la singola spedizione trasferita potrà essere sostenuta con importi di entità nettamente inferiore rispetto a oggi. La riduzione del livello di indennità dovrà avvenire successivamente in piccoli passi. Questa riduzione dovrà essere compensata mediante miglioramenti della produttività da parte degli attori del traffico combinato. Ciò facendo occorre tenere conto del fatto che le spedizioni che sono trasferite dalla strada per la prima volta necessitano tendenzialmente di un'indennità superiore rispetto alle spedizioni che in base al promovimento esistente sono già trasportate in modo intermodale. Una riduzione superiore allo sviluppo generale della produttività sarebbe collegata al pericolo del ritrasferimento di questi traffici sulla strada.

Un'ulteriore riduzione delle indennità è possibile soltanto con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini, se si vuole evitare un ritrasferimento sulla strada. Con l'introduzione della borsa dei transiti alpini le capacità del trasporto transalpino di merci su strada si ridurranno. I trasportatori dipenderanno dall'utilizzazione delle capacità della ferrovia. La differenza di prezzo fra strada e ferrovia si sposterà nettamente a favore del trasporto di merci per ferrovia. Questi miglioramenti dovranno essere sfruttati per eliminare progressivamente le indennità d'esercizio per il traffico combinato, accompagnato e non accompagnato.

Trasporto di merci per ferrovia convenzionale, traffico di vagoni a pieno carico

Si continua a non prevedere il promovimento mirato del traffico transalpino di vagoni a pieno carico. Il trasporto di merci per ferrovia convenzionale non è in grado, dal punto di vista logistico, di aumentare in modo considerevole le sue capacità di trasferimento. A tal fine occorrono reti di trasporto intermodali.

Non sono previste altre misure per sottoporre il traffico transalpino di vagoni a pieno carico a una pressione speciale a livello di introiti. Le conseguenze del processo di aumento dei limiti di peso, che terminerà nel 2008, sono state attenuate dalle misure di sovvenzione del prezzo dei tracciati. L'aumento della TTPCP e gli incrementi di produttività già realizzati consentono al traffico di vagoni a pieno carico di confermare la sua importanza nei trasporti transalpini. Una continuazione o nuova introduzione delle sovvenzioni del prezzo dei tracciati per il traffico di vagoni a pieno carico non è pertanto prevista come misura di trasferimento.

Prezzi dei tracciati per il traffico merci su rotaia

I prezzi dei tracciati per il traffico merci costituiscono – come anche la disponibilità delle capacità dei tracciati – una condizione quadro importante per il traffico merci su rotaia. La discussione a livello politico sull'eventuale necessario adeguamento dei prezzi dei tracciati alle condizioni modificate del mercato intermodale deve essere condotta nell'ambito dei progetti per l'ulteriore evoluzione delle condizioni quadro del mercato ferroviario. Se si operano modifiche del livello dei prezzi dei tracciati per il traffico merci su rotaia, queste modifiche si ripercuotono direttamente anche sull'importo del sostegno finanziario del traffico combinato. Le stime riportate sopra si basano sul sistema di prezzi dei tracciati applicato oggi. Tuttavia, nemmeno con una forte riduzione del prezzo dei tracciati per il traffico merci si potrebbe rinunciare alle indennità per il traffico combinato, dato che già oggi una parte importante dei treni del traffico combinato riceve indennità che superano il prezzo dei tracciati. Le minori entrate dei gestori dell'infrastruttura in seguito a una tale riduzione dei prezzi dei tracciati dovrebbero in ogni caso essere compensate adeguatamente.

4.2.3.2.6 Ampliamento dell'offerta della strada viaggiante

In concomitanza con l'introduzione della borsa dei transiti alpini, l'offerta della strada viaggiante dovrà essere ampliata in modo che sia possibile disporre di capacità sufficienti per il necessario processo di trasferimento. A lungo termine, l'offerta dovrà essere sufficientemente estesa e di qualità sufficiente da poter accompagnare una borsa dei transiti alpini in maniera adeguata. Dal punto di vista della logistica, per i trasportatori non vi è differenza tra l'uso della strada viaggiante e la strada convenzionale per il transito attraverso le Alpi, ammesso che non debbano subire svantaggi di prezzo, di capacità e di qualità.

Nel corso dei prossimi anni si intende pertanto ottenere un aumento progressivo dell'offerta della strada viaggiante. Gli effetti di produttività dovuti all'apertura delle gallerie di base della NFTA dovranno farsi sentire. Collegamenti più rapidi e un'offerta in larga misura cadenzata dovranno essere possibili. Nello stesso tempo, migliori rotazioni di treni dovranno permettere un'offerta con minori costi di produzione. Negli anni dal 2010 fino all'entrata in servizio della galleria di base del Gottardo si vuole raggiungere un aumento progressivo dell'offerta sino a

200'000-400'000 posti di carico. Per accompagnare la borsa dei transiti alpini occorrerebbe ampliare l'offerta di posti di carico fino a coprire perlomeno la differenza tra il numero di viaggi di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci registrato al momento dell'introduzione della borsa dei transiti alpini e il numero dei diritti di transito definiti. I viaggi transalpini su strada che con l'introduzione della borsa dei transiti alpini non disporrebbero più di un diritto di transito, potrebbero così essere trasportati nella loro totalità con la strada viaggiante.

A tal fine, si dovranno studiare, se del caso, nuove relazioni con nuovi punti di partenza e nuove ubicazioni di terminali. L'accento sarà messo sui collegamenti della strada viaggiante con transito della Svizzera da una frontiera all'altra. Per l'asse del Loetschberg-Sempione, sono previsti collegamenti tra Basilea o Weil am Rhein / dintorni e Domodossola. Dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo l'ampliamento dell'offerta della strada viaggiante sarà possibile anche per l'asse del San Gottardo. Per l'asse del San Gottardo si dovrà allora esaminare la possibilità di collegamenti tra Basilea o Weil am Rhein / dintorni e Chiasso.

Quando l'ultima tappa della TTPCP sarà raggiunta e l'apertura della galleria di base del Loetschberg porterà dei risparmi di tempo, potrà essere esaminato un aumento del prezzo di una corsa sulla strada viaggiante. Oltre agli incrementi di produttività, ne conseguirà una riduzione dell'indennità per posto di carico. Un'offerta di strada viaggiante in grado di coprire i propri costi – se non interamente perlomeno parzialmente – potrà essere realizzata solo al momento dell'introduzione di diritti di transito, perché, in considerazione dei costi più elevati della strada, il prezzo del trasporto su strada viaggiante potrà essere nettamente aumentato. Con un ampliamento della strada viaggiante non si intende assolutamente trasferire proporzionalmente le indennità per il traffico combinato dal traffico combinato non accompagnato (TCNA) verso la strada viaggiante, in maniera da ridurre i mezzi di indennità applicabili al TCNA. Al contrario, grazie ai risparmi di tempo dei trasporti, alle migliorie nel trasferimento del materiale rotabile e ad altri progressi di produttività non ci si deve attendere rispetto a oggi un aumento delle somme delle indennità versate alle imprese per la strada viaggiante.

Strutturazione dell'offerta complementare alla borsa dei transiti alpini

La Confederazione dovrà esaminare le esigenze relative alla definizione dell'offerta (numero di collegamenti, orario e tariffe), soprattutto alla luce di un accompagnamento dello strumento della borsa dei transiti alpini. Ma la competenza dell'esercizio spetterà, in linea di principio, agli operatori ai quali verrà ordinato il traffico. Per accelerare l'aumento delle capacità di posti di carico, la Confederazione esercita soprattutto una funzione di supporto organizzativo della messa a disposizione di terminali. Se del caso, l'offerta può essere messa a concorso nella misura definita. La messa a concorso dovrebbe specificare in ampia

misura il numero e il genere di posti di carico e l'orario. Per la ripartizione dell'offerta di posti di carico sugli assi del Loetschberg-Sempione e del San Gottardo, si può prevedere una messa a concorso per ogni asse. L'aggiudicazione avverrà secondo il criterio del minor fabbisogno di indennità o della miglior capacità di pagamento. In base agli studi sulla fattibilità economica svolti, a determinate condizioni quadro i bisogni di indennità per i singoli posti di carico saranno molto minori rispetto a oggi. Di conseguenza non sarà necessario un trasferimento di mezzi finanziari dal TCNA alla strada viaggiante.

La costruzione e l'ampliamento di un'offerta di strada viaggiante di alto valore sono necessari per accompagnare efficacemente lo strumento della borsa dei transiti alpini. I seguenti fattori in materia di capacità, di qualità e di prezzo dell'offerta sono determinanti:

- *capacità*: il numero di posti di carico offerti deve orientarsi alla differenza tra numero di viaggi prima dell'introduzione dei diritti di transito e obiettivo "numero di viaggi" 650'000. Secondo le aspettative, l'offerta di posti di carico deve in tal caso ammontare almeno a 350'000. Grazie alla possibilità di trasportare veicoli con un'altezza agli angoli di 4 m, è compreso in linea di principio quale cliente tutto il parco veicoli abilitato a circolare sulle strade svizzere conformemente alle relative prescrizioni sull'altezza dei veicoli³⁶. I clienti non hanno assolutamente bisogno di modificare i processi logistici o le tecniche di produzione, per cui il principio della libera scelta del vettore di trasporto resta garantita. Da questo punto di vista la strada viaggiante va considerata un "trasporto su strada";
- *qualità*: un'offerta cadenzata di strada viaggiante deve escludere tempi di attesa ai terminali e fornire alle imprese di trasporto una buona sicurezza di pianificazione. Viste le attuali capacità dei tracciati, si deve favorire un'offerta oraria. Sull'asse del San Gottardo, tra Basilea e Chiasso, i tempi di percorrenza dovranno raggiungere le 4,5 ore (tratta di montagna) e le 3,5 ore (galleria di base), e sull'asse del Loetschberg-Sempione tra Basilea e Domodossola, le 4 ore.

Capacità infrastrutturali messe a disposizione della strada viaggiante

L'estensione dell'offerta della strada viaggiante comprende la costruzione o l'ampliamento dei terminali della strada viaggiante. In linea di principio si parte dall'idea che l'apertura delle gallerie di base del Loetschberg e del San Gottardo aumenterà sufficientemente le capacità dei tracciati per la realizzazione di un'offerta di posti di carico nella forma definita. Tuttavia si dovrà esaminare a fondo la questione della fattibilità con i gestori dell'infrastruttura, soprattutto per quanto concerne la garanzia di tracciati a orari cadenzati. L'ampliamento della strada viaggiante, considerate le necessità di tracciati del traffico combinato non

accompagnato e l'offerta del traffico dei viaggiatori, potrebbe richiedere ampliamenti puntuali dell'infrastruttura ferroviaria lungo gli assi nord-sud per aumentare le capacità di tracciati. L'analisi delle misure da adottare ha luogo nel quadro dell'elaborazione del progetto sull'evoluzione futura dei progetti ferroviari (ZEB, visione d'assieme).

Rapporto fra strada viaggiante e traffico combinato non accompagnato

Un ampliamento importante della strada viaggiante nell'ambito delle misure collaterali legate all'introduzione della borsa dei transiti alpini rappresenta un nuovo orientamento rispetto all'attuale politica di trasferimento nell'ambito delle misure collaterali. Sinora, la strada viaggiante era considerata in primo luogo un'offerta complementare per il traffico combinato, per la quale non si poteva prevedere un trasferimento al traffico combinato non accompagnato. Niente cambia, in linea di principio, a questo stato di cose. Al traffico combinato non accompagnato spetterà anche in futuro la responsabilità principale del trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia. Al contrario, la strada viaggiante assumerà un ruolo più importante soltanto con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini.

Il proposto ampliamento della strada viaggiante permette di accelerare il processo del trasferimento per il fatto che il trasportatore non deve cambiare niente ai processi logistici di produzione. Nello stesso tempo, dato che aumentano le offerte di posti di carico, si può ottimizzare la rotazione del materiale rotabile e i costi per posto di carico si riducono nettamente. Con l'ampliamento dell'offerta si sfrutteranno pienamente questi potenziali. In altre parole, per l'ampliamento della strada viaggiante non saranno necessari ulteriori mezzi finanziari che andrebbero a carico del TCNA.

Non si deve dimenticare che il trasferimento dalla strada alla ferrovia che si può conseguire mediante l'offerta della strada viaggiante costituisce una soluzione isolata e non deve essere considerata come un trasferimento durevole nel senso di un cambiamento di sistema da traffico merci "solo strada" a sistema in prevalenza ferroviario o intermodale. Mentre il traffico combinato non accompagnato esige una trasformazione per lo più durevole di tutta l'organizzazione del trasporto e dei processi, la messa a disposizione dell'offerta della strada viaggiante diventa più attrattiva soprattutto in relazione alle condizioni quadro stradali (pedaggi, permanente insufficienza di capacità, divieto di circolazione notturna, TTPCP, borsa dei transiti alpini ecc.). L'utilizzazione della strada viaggiante dipende dunque dalla durabilità di altri fattori. L'esempio dell'Austria mostra come in pochissimo tempo una strada viaggiante ben funzionante ha subito le conseguenze negative del cambiamento delle condizioni quadro stradali (soppressione del sistema degli ecopunti). In quest'ottica

³⁶ Cfr. l'articolo 66 dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale, RS 741.11.

l'ampliamento della strada viaggiante va intesa soltanto come misura collaterale in relazione con l'istituzione di una borsa dei transiti alpini.

L'estensione dell'offerta della strada viaggiante influisce anche sui potenziali di crescita del traffico combinato non accompagnato (TCNA). Ricerche mostrano che anche se una strada viaggiante non "cannibalizza" il TCNA esistente, essa ne può ridurre il potenziale di crescita, soprattutto quando, a causa dell'offerta della strada viaggiante qualitativamente di alto valore e delle capacità dell'infrastruttura ferroviaria necessaria, per il TCNA sono a disposizione tracciati di qualità inferiore.

Tuttavia si deve correre questo rischio per accelerare il processo di trasferimento e raggiungere gli obiettivi della politica in materia di trasferimento in relazione con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini.

4.2.3.2.7 Garanzia di sufficienti capacità di terminali in Svizzera e all'estero

I programmi pluriennali costituiscono il quadro per il promovimento delle capacità di terminali da parte della Confederazione. Per il programma pluriennale 2003-2008, una parte dell'importo di 207 milioni di franchi a disposizione è destinato a progetti già autorizzati. Parallelamente, sono pendenti altre domande. Nell'ambito del trattamento di queste domande si valutano i motivi per il promovimento in base a criteri dettagliati. Si possono sovvenzionare solo i progetti che contribuiscono notevolmente a eliminare le insufficienti capacità di trasbordo del traffico combinato. Nell'ambito del processo di trasferimento è necessario continuare il promovimento. Ma non si prevede di aumentare il credito.

La Confederazione non pianifica terminali nel settore del TCNA. Gli investitori privati ricevono, dopo l'esame della loro richiesta, un finanziamento di partenza a condizione che forniscano almeno il 20 per cento di fondi propri. Il contributo finanziario della Confederazione dipende dalla valutazione del progetto nel quadro di un'analisi costi-vantaggi. I fondi per la costruzione e l'ampliamento di terminali sono versati solo se i progetti non possono essere realizzati senza sovvenzioni federali, se hanno un effetto possibilmente importante sul trasferimento e se, in considerazione dei contributi d'investimento della Confederazione, possono raggiungere la soglia di redditività entro 10 anni di esercizio.

Nel quadro dell'ampliamento dell'offerta della strada viaggiante, il finanziamento di terminali può assumere una grande importanza.

4.2.3.2.8 Misure qualitative

Gli sforzi dei partecipanti per migliorare la qualità del trasporto di merci per ferrovia devono continuare e aumentare. L'apertura del mercato e l'intensificazione della concorrenza che ne deriva creano a tale scopo degli incentivi adeguati. Il miglioramento della qualità può essere

ottenuto in primo luogo da parte delle imprese di trasporto ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura nel quadro dell'ottimizzazione dei processi d'esercizio. Il miglioramento continuo della qualità (puntualità, affidabilità, flessibilità) è in tal modo condizione inderogabile per il successo del trasferimento. Anche negli organi internazionali gli Stati e i gestori dell'infrastruttura devono provvedere al miglioramento della qualità. A tal fine, devono essere realizzati programmi transfrontalieri di miglioramento della qualità. Tali programmi concernono in primo luogo le misure per eliminare le interfacce ancora esistenti tra le diverse reti nazionali, nell'intento di migliorare l'interoperatività.

Le esigenze in materia di qualità variano in funzione della prestazione di trasporto da fornire. Assicurare la qualità costa. Non è dunque il caso di fissare norme di qualità per tutti i tipi di trasporto di merci per ferrovia. Ne risulterebbe anche una disparità di trattamento rispetto alla strada. È preferibile che le norme di qualità delle prestazioni da fornire siano fissate nelle convenzioni tra caricatori o operatori e imprese di trasporto ferroviario e nelle convenzioni tra imprese di trasporto ferroviario e gestori dell'infrastruttura. Si devono adottare anche regolamentazioni contrattuali sul modo di procedere e sulle sanzioni in caso di vizi di qualità. La base è assicurata con le regolamentazioni della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) e la revisione della legge federale sul trasporto ferroviario di merci (per i traffici nazionali) nel quadro del presente testo.

Non si dovranno dunque fissare norme minime né principi dettagliati in materia di indennità. Ma si continuerà a osservare lo sviluppo della qualità nel traffico merci transfrontaliero (continuazione del monitoraggio della qualità sviluppata nel quadro del monitoraggio delle misure collaterali al processo di trasferimento). Nel caso in cui la qualità si deteriorasse notevolmente, si dovrebbero determinare condizioni minime in accordo con le vigenti disposizioni internazionali (COTIF, misure della Comunità europea nel quadro dei pacchetti ferroviari) e adottare regolamentazioni in caso di mancato rispetto delle esigenze di qualità convenute nel contratto di trasporto.

Se rispettato strettamente, l'ordine delle priorità vigente con precedenza al traffico dei viaggiatori può ostacolare l'esercizio ottimale delle capacità (soprattutto nell'ambito del materiale rotabile) e impedire miglioramenti considerevoli della qualità del trasporto di merci per ferrovia. Il Consiglio federale si adopera per un trattamento flessibile dell'ordine delle priorità, in modo che un orario allestito in modo integrato e una gestione pragmatica dell'esercizio permettano di migliorare la qualità dei trasporti. È attribuita un'importanza particolare a una pianificazione dei tracciati transfrontalieri.

4.2.3.2.9 Misure di politica ambientale atte a ridurre il livello delle emissioni

Con la legge sul trasferimento del traffico merci non sono stabilite ulteriori misure per la riduzione specifica delle emissioni foniche e dell'inquinamento dell'aria.

L'applicazione di rivestimenti stradali a basso tasso di inquinamento fonico è da un lato collegata a un aumento dei costi di manutenzione dovuta alla minore durata di vita di tali rivestimenti, dall'altro per motivi tecnici (maggiore rischio di formazione di ghiaccio, manutenzione invernale più onerosa, forti danneggiamenti a causa delle catene) non è adatta alle regioni sopra i 600 m/sm. Pertanto, l'applicazione mirata e completa di simili rivestimenti a basso tasso di inquinamento fonico su tutti gli assi di transito non appare opportuna. Tuttavia, secondo la pianificazione attuale talune tratte sono dotate di tali rivestimenti già oggi nell'ambito degli imminenti rinnovamenti dei fondi stradali.

Non è proposta con il presente disegno di legge nemmeno l'applicazione di limiti di velocità (più bassi) per gli autoveicoli pesanti. A una simile misura si oppongono alcune considerazioni concernenti la sicurezza del traffico (peggioramento dei flussi di traffico dovuto alle maggiori differenze tra le velocità delle corsie veloci e quelle lente, ossia tra corsia sinistra e destra). Inoltre, l'effetto di una misura di questo genere non è del tutto chiaro nemmeno dal punto di vista della politica ambientale, dato che ad esempio la riduzione delle emissioni di particelle nocive potrebbe andare di pari passo con un aumento delle emissioni foniche (dovute a una più frequente applicazione del freno motore).

4.2.3.2.10 Effetti dell'applicazione della variante 1 finalizzata alla realizzazione del mandato di trasferimento

Valutazione globale

Il pacchetto delle misure di trasferimento proposto con questa prima variante finalizzata alla realizzazione del mandato di trasferimento permette di continuare la politica in materia di trasferimento. Mediante nuovi accenti e l'intensificazione di determinate misure, si può prevedere che il processo di trasferimento proseguirà con successo e che gli obiettivi saranno raggiunti due anni dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo. L'introduzione di una borsa dei transiti alpini che copre tutto l'arco alpino e sfrutta i potenziali di una politica dei trasporti coordinata nella zona alpina favorirebbe in modo sostenibile questo processo.

La seguente tabella offre una panoramica dei principali sviluppi previsti entro il 2017:

Effetti della variante 1 della legge sul trasferimento del traffico merci		
Realizzazione degli obiettivi	Potenziale di trasferimento dei viaggi	<ul style="list-style-type: none"> È possibile il raggiungimento dell'obiettivo di 650'000 viaggi entro circa il 2017 in caso di evoluzione ferroviaria positiva (in caso di introduzione della borsa dei transiti alpini con un limite di 650'000 viaggi, la realizzazione degli obiettivi è assicurata) Il consolidamento del numero di viaggi dopo il 2017 dipende dalla possibilità di istituire la borsa dei transiti alpini nell'ambito di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino.
Condizioni quadro finanziarie	Introiti	<ul style="list-style-type: none"> Nell'ambito della vendita all'asta dei diritti di transito, se è possibile istituire la borsa dei transiti alpini (Introiti provenienti dalla TTPCP)
	Fabbisogno finanziario	<ul style="list-style-type: none"> Circa 250-300 milioni di franchi all'anno per il promovimento del traffico combinato (nessuna riduzione di rilievo possibile finché non sarà introdotta la borsa dei transiti alpini). Circa 60 milioni di franchi all'anno per il promovimento dei terminali e dei binari di raccordo (limite attuale) Circa 20 milioni di franchi all'anno per l'intensificazione dei controlli del traffico pesante (limite attuale)
	Limite di spesa 2011-2017	<ul style="list-style-type: none"> 2 miliardi di franchi (decreto federale a parte, soltanto promovimento del traffico combinato)
	Altre ripercussioni finanziarie	<ul style="list-style-type: none"> Spese per gli ampliamenti puntuali delle capacità dell'infrastruttura sull'asse nord-sud (finanziamento tramite il fondo FTP)

Sviluppo dei viaggi transalpini e dei traffici trasferiti

L'attuazione del pacchetto di misure descritto permetterà di ridurre il numero di viaggi transalpini nella misura seguente:

Anni	Traffico merci transalpino su strada rimanente dopo l'attuazione della politica di trasferimento
2008-2010	950'000-1'100'000
2011-2014	900'000-950'000
2015-2016	750'000-950'000
2017	650'000-750'000*
2018 segg.	650'000-750'000*

* La stabilizzazione a partire dal 2017 dipende dall'introduzione della borsa dei transiti alpini

Conformemente ai modelli matematici, si può prevedere una riduzione a 1'000'000-1'100'000 viaggi transalpini sino al 2008 dopo l'attuazione del pacchetto di misure. Partendo dall'idea che a quella data saranno intensificati i controlli del traffico pesante e che l'apertura della galleria di base del Loetschberg aumenterà le capacità ferroviarie disponibili, appare addirittura possibile, in caso di evoluzione positiva, scendere leggermente al di sotto della soglia di un milione di viaggi. A partire dal 2011, si può prevedere un assestamento duraturo al di sotto di questa soglia. Ciò si ripercuoterà anche sull'obiettivo intermedio della nuova legge sul trasferimento del traffico merci. La successiva riduzione importante del numero di viaggi dovrebbe verificarsi dopo l'apertura della galleria di base del San Gottardo nel 2015, quando il trasporto di merci per ferrovia potrà beneficiare di importanti vantaggi di produzione e saranno realizzate capacità supplementari nell'ambito della strada viaggiante come misura accompagnatoria di una futura borsa dei transiti alpini.

L'introduzione di una borsa dei transiti alpini nel quadro di una politica dei trasporti coordinata può permettere una riduzione più rapida e sicura del numero di viaggi a seconda del numero di diritti di transito stabilito. Con l'introduzione di una borsa dei transiti alpini si può garantire una stabilizzazione del numero dei viaggi anche dopo il 2017.

Panoramica delle spedizioni transalpine trasportate mediante traffico combinato (TCNA e strada viaggiante) in caso di attuazione del pacchetto di misure (il traffico di vagoni a pieno carico non è considerato):

Anni	Spedizioni trasportate nel traffico combinato di merci per ferrovia (TCNA e strada viaggiante)
2008-2010	800'000-900'000
2011-2014	900'000-1'050'000
2015-2016	1'050'000-1'200'000
2017	1'200'000-1'350'000
2018 segg.	1'250'000-1'400'000

Nel corso dei prossimi anni diminuirà pertanto regolarmente il numero di viaggi transalpine di veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci e aumenterà invece nettamente quello delle spedizioni transalpine attraverso la Svizzera trasferite alla ferrovia.

Esigenze richieste dall'infrastruttura ferroviaria

Attualmente si sta esaminando il fabbisogno di tracciati per il trasporto di merci per ferrovia previsto con l'attuazione del pacchetto di misure. I risultati sono integrati nelle analisi delle capacità e nelle pianificazioni sul monitoraggio dello sviluppo della rete ferroviaria svizzera, soprattutto per quanto riguarda i lavori relativi al progetto "futuro sviluppo dei progetti

ferroviari" (ZEB). Il fabbisogno di tracciati si situerà attorno al medesimo ordine di grandezza di quanto stabilito nel messaggio sul FTP.

Questi tracciati devono essere di alta qualità e assicurare tempi di percorrenza brevi e il cadenzamento dei trasporti. A tale scopo i tracciati del traffico merci dovranno essere attribuiti soprattutto alle nuove tratte di base. Il fabbisogno concreto di tracciati dovrà essere deciso in collaborazione con i gestori dell'infrastruttura, le imprese di trasporto ferroviario e gli operatori del traffico combinato accompagnato e non accompagnato.

Nel quadro degli ampliamenti dell'infrastruttura previsti sinora per la messa in esercizio della NFTA, l'ampliamento della strada viaggiante e l'aumento del volume di traffico del traffico combinato non accompagnato possono entrare in conflitto con l'obiettivo del mantenimento e dell'ottimizzazione delle offerte di trasporto nel traffico viaggiatori, poiché ne possono risultare insufficienti capacità a livello di infrastruttura. Potranno dunque diventare necessari ampliamenti puntuali dell'infrastruttura ferroviaria lungo l'asse nord-sud, destinati ad aumentare la capacità dei tracciati. La messa a disposizione di capacità ferroviarie sufficienti è pertanto indispensabile per il successo del processo di trasferimento.

Fabbisogno finanziario

Il fabbisogno finanziario per la futura politica di trasferimento nella forma proposta con la variante 1 dipende prevalentemente dalla continuazione dei contributi finanziari destinati al traffico combinato. Il credito per le indennità del traffico combinato deve essere mantenuto al livello attuale nei prossimi anni. Considerata la crescita delle spedizioni trasferite, è necessario aumentare i fondi federali a 250 milioni di franchi a partire dal 2011 e a 300 milioni di franchi a partire dal 2013. Ottimizzando regolarmente le indennità, si otterrà, per gli anni 2011-2017, un limite di spesa di 2 miliardi di franchi necessario al trasferimento.

Parallelamente, i contributi d'investimento destinati agli impianti di terminali e i contributi per l'intensificazione dei controlli del traffico pesante e per la gestione dei flussi di traffico pesante devono essere mantenuti al livello attuale. In caso di introduzione di una borsa dei transiti alpini prima del 2017 si può già introdurre una riduzione graduale e importante dei mezzi impiegati annualmente per il promovimento del traffico merci su rotaia.

Panoramica del fabbisogno finanziario (gli importi si intendono in milioni di CHF):

Misura	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016	Budget 2017
<i>Indennità del traffico combinato (ordinazione TC compresa la strada viaggiante)</i>	250	250	300	300	300	300	300
<i>Contributi d'investimento ai terminali</i>	40	40	40	40	40	40	40
<i>Intensificazione dei controlli del traffico pesante</i>	20	20	20	20	20	20	20
<i>Gestione dei flussi del traffico pesante</i>	20	20	20	20	20	20	20
<i>(Binari di raccordo)</i>	20	20	20	20	20	20	20

= limite di spesa 2011 - 2017

Come nel decreto federale del 28 settembre 1999 sulle risorse finanziarie per il promovimento dell'insieme del traffico ferroviario merci, i contributi d'investimento per terminali e binari di raccordo poggiano su basi di finanziamento proprie (legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, LUMin³⁷) e non sono oggetto del limite di spesa. L'intensificazione dei controlli del traffico pesante sarà finanziata anche in futuro mediante la partecipazione nella misura di 2/3 della Confederazione agli introiti della TTPCP.

Opzione di realizzazione per tappe

Evidentemente le prognosi sull'evoluzione del traffico e del fabbisogno finanziario necessario per continuare il processo di trasferimento non sono affidabili al cento per cento. Il fattore di insicurezza aumenta più è lungo l'arco di tempo considerato: così, il fabbisogno per il trasferimento a medio termine, ossia nei prossimi 7-8 anni, può essere previsto con maggiore certezza rispetto a quello degli anni successivi. Se viene introdotta la borsa dei transiti alpini, il promovimento finanziario del traffico merci ferroviario transalpino potrà certamente essere ridotto mediante poche, grandi tappe; tuttavia oggi è molto difficile prevedere la data esatta di entrata in funzione di una tale borsa, poiché questa decisione dipende anche dalle decisioni della CE e degli altri Paesi dell'arco alpino. Inoltre il fabbisogno finanziario dipende anche dai miglioramenti della produttività che si potranno realizzare nel traffico merci ferroviario e dall'evoluzione dei costi per il trasporto su strada. A

³⁷ RS 725.116.2

sua volta, l'evoluzione in questi due ambiti dipende soprattutto dall'evoluzione del traffico internazionale su tutto l'asse nord-sud.

Considerati questi fattori di insicurezza nella presente procedura di consultazione si propone anche una variante che prevede un'implementazione per tappe. Il limite di spesa ammonterebbe pertanto a 1 miliardo di franchi e sarebbe inizialmente adottato per quattro anni, ovvero per il periodo 2011-2014. Prima della scadenza di tale periodo, ossia nel 2012/2013, sarà svolto un esame dello status quo del processo di trasferimento e si potrà fare una nuova valutazione del fabbisogno finanziario in questo ambito, mediante il monitoraggio del processo di trasferimento e la pianificazione continua descritta al n. 4.2.3.7. In tale occasione ci si potrà avvalere di basi aggiornate relative all'evoluzione del trasferimento, alle condizioni quadro e allo scadenario di introduzione di una borsa dei transiti alpini coordinata a livello internazionale.

4.2.3.3 Pacchetto di misure di trasferimento, variante 2: adeguamento del mandato di trasferimento

L'obiettivo fondamentale della futura politica di trasferimento secondo la variante 2 è continuare in maniera differenziata le misure collaterali attuali; la differenziazione si impone dato che per motivi di politica finanziaria i mezzi disponibili per il trasferimento vengono ridotti. Anche se l'effetto di queste misure sul processo di trasferimento è incontestato, il promovimento finanziario del traffico merci su rotaia è stato a suo tempo introdotto come misura provvisoria di durata limitata. Di conseguenza, in questa variante è prevista una netta riduzione del sostegno finanziario dell'esercizio del traffico combinato fino all'entrata in servizio della NFTA integrale, poiché viene dato maggiore peso alle esigenze di politica finanziaria e di bilancio rispetto alle necessità della politica di trasferimento. Le altre misure saranno continuate in linea di massima senza modifica e conformemente alle modalità attuali che hanno dato buona prova.

Del rimanente questo pacchetto di misure, per quel che concerne l'aspetto stradale, è configurato in modo analogo alla variante 1, nel senso che anche qui si crea la base legale per l'introduzione di una tassa sul transito alpino (senza che tale introduzione sia perseguita come obiettivo prioritario) e si intende prevedere nella legge la possibilità dell'introduzione dei diritti di transito alpino e la vendita all'asta nell'ambito di una borsa dei transiti alpini. Anche in questa variante è prevista la coordinazione di tali misure con i Paesi dell'arco alpino e d'intesa con l'UE.

Il pacchetto di misure della legge sul trasferimento del traffico merci proposto con la seconda variante si presenta come segue:

Variante 2 della nuova regolamentazione del traffico merci	
misure nell'ambito della strada	a breve termine
	<ul style="list-style-type: none"> • rafforzamento dell'esecuzione delle prescrizioni determinanti per la sicurezza (p. es. prescrizioni del diritto di lavoro) • intensificazione dei controlli del traffico stradale, procedimento coordinato dei Cantoni • base giuridica della tassa sul transito alpino (senza introduzione) • base giuridica per l'applicazione della misura protettiva
	a lungo termine
	<ul style="list-style-type: none"> • attribuzione di diritti di transito (borsa dei transiti alpini) nel quadro di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino • aumento possibile della TTPCP nel quadro di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino
misure nell'ambito della ferrovia	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione graduale del sostegno finanziario del traffico combinato fino al 2017 (limite di spesa di 1 mia. CHF) • Contributi finanziari per il finanziamento dei terminali in Svizzera e all'estero • misure qualitative

Qui di seguito sono illustrate brevemente e motivate le ponderazioni e le direttrici d'attacco delle singole misure in questa seconda variante.

4.2.3.3.1 Rafforzamento delle prescrizioni del diritto del lavoro e intensificazione dei controlli del traffico pesante

Analogamente a quanto descritto per la variante 1, anche nel pacchetto di misure della variante 2 è previsto introdurre condizioni di lavoro più severe nel settore dei trasporti di merci su strada: controlli intensivi sono un compito duraturo per il miglioramento della sicurezza sulle strade di transito alpino. La fase di introduzione e di implementazione dell'intensificazione dei controlli del traffico pesante sarà conclusa quando la rete di centri di controllo sarà completata in tutto il Paese. Con l'entrata in esercizio dei centri di controllo del traffico pesante sarà possibile un'ulteriore intensificazione dei controlli, come anche l'introduzione e una rafforzata implementazione di ulteriori sanzioni.

4.2.3.3.2 Tassa sul transito alpino e aumento temporaneo della tassa di transito complessiva

La creazione, nella variante 2, della base legale per una tassa sul transito alpino e il possibile aumento temporaneo della tassa di transito complessiva per il transito alpino,

prevista come misura protettiva unilaterale, corrisponde alla proposta della variante 1. Un'introduzione della tassa sul transito alpino non è prevista.

4.2.3.3.3 Adeguamento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP)

Nessuna delle varianti del disegno di legge sul trasferimento del traffico prevede un adeguamento delle tariffe della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Un aumento in un secondo tempo delle tariffe non è tuttavia escluso.

4.2.3.3.4 Vendita all'asta dei diritti di transito (borsa dei transiti alpini)

Anche con la seconda variante di configurazione strategica delle misure della legge sul trasferimento del traffico merci si crea la base legale per la vendita all'asta dei diritti di transito sotto forma di una "borsa dei transiti alpini". In questa variante la borsa dei transiti alpini è l'elemento centrale e l'unica misura di questo pacchetto di misure che ha una portata realmente trainante con cui si può raggiungere l'obiettivo iniziale di trasferimento pari a 650'000 viaggi transalpini, mediante l'introduzione di un relativo tetto massimo.

Le condizioni quadro internazionali, le possibili normative di dettaglio e le misure di compensazione per il traffico merci interno sono identiche a quelle della prima variante. Tuttavia, rispetto alla variante 1 le possibilità di un adeguato sostegno alla ferrovia tramite la messa a disposizione e la garanzia di sufficienti capacità nel traffico combinato accompagnato e non accompagnato sono limitate poiché i mezzi di sostegno finanziario per la creazione di tali capacità sono disponibili soltanto in misura nettamente limitata e saranno praticamente del tutto esauriti fino all'introduzione di una borsa dei transiti alpini. Se necessitano di indennità, queste misure collaterali non potranno pertanto essere finanziate mediante il limite di spesa che verrà richiesto. Il sostegno è possibile soltanto in caso di offerta autofinanziata mediante pubblico concorso.

Stima del prezzo di un diritto di transito

La limitazione del numero di diritti di transito e la loro vendita all'asta causa un aumento dei costi a carico del traffico pesante attraverso le Alpi. Una volta definita la quantità di diritti di transito, il prezzo sarà stabilito nell'ambito della vendita all'asta.

In caso di limitazione del numero di diritti di transito a 650'000, nella situazione attuale il prezzo medio per un diritto di transito ammonterebbe presumibilmente almeno a 200 franchi svizzeri nel caso in cui a causa dell'assenza di un sostegno finanziario non sono possibili misure di sostegno mirate per la ferrovia. Un sostegno collaterale mediante una buona offerta ferroviaria (ad es. nell'ambito di un'offerta di strada viaggiante autofinanziata)

porterebbe a una riduzione del prezzo, poiché soprattutto per i viaggi di transito attraverso il Paese si disporrebbe di alternative attraenti dal profilo dei prezzi e della qualità.

4.2.3.3.5 Concorrenza e indennità nel traffico transalpino

Riduzione graduale del sostegno finanziario del traffico combinato

In questa variante, il sostegno finanziario del traffico combinato sarà continuato. Tuttavia, per i motivi di politica finanziaria menzionati sopra, sarà ridotto gradualmente a partire dal 2017 a causa della riduzione dei mezzi disponibili. L'obiettivo di questa riduzione è che una parte possibilmente elevata dei trasporti sostenuti attualmente possa essere, entro il 2017, effettuata con bilancio dei costi neutrale. La riduzione, che inizierà nel 2011, sarà realizzata in grandi passi. Con questa riduzione i responsabili del traffico merci su rotaia saranno costretti a realizzare senza limitazione tutti i miglioramenti della produttività possibili per poter mantenere i loro trasporti per ferrovia. In tal modo non vi sono più margini di manovra finanziari per investimenti volti ad acquisire un volume di traffico nuovo o più elevato, in maniera che l'effetto di trasferimento dei mezzi di sostegno impiegati subirà una conseguente riduzione.

Il sostegno del traffico combinato sarà continuato secondo le modalità che hanno dato buona prova e che garantiscono la non discriminazione, cioè sotto forma di ordinazioni presso gli operatori del traffico combinato, anche in misura ridotta. Per i collegamenti tra determinate zone economiche si applicano tassi di indennità massimi uniformi. I tassi di indennità uniformi saranno tuttavia ridotti in grandi passi nel corso degli anni.

Ammontare delle indennità ed effetto di trasferimento

Le indennità per il traffico combinato saranno ridotte completamente e in modo lineare partendo dal livello di 220 milioni di franchi nel 2010 per giungere a un livello di 100 milioni di franchi nel 2017. Secondo questa soluzione la riduzione del sostegno sarà assorbita nell'ambito delle possibilità disponibili. Per una parte dei trasporti sostenuti oggi sarà possibile entro tale data un esercizio con neutralità dei costi anche senza indennità, soprattutto grazie alla maggiore produttività indotta dalla NFTA. A causa della riduzione progressiva delle indennità sarà però praticamente escluso trasferire un volume di traffico nuovo o più elevato verso la ferrovia. La maggior parte di questi trasporti attraverseranno le Alpi sulla strada.

Nell'ambito della riduzione delle indennità i mezzi disponibili saranno ridotti di 20 milioni di franchi l'anno. Questa riduzione delle indennità delle spedizioni, pari circa al 10 per cento all'anno rispetto al livello attuale, non può essere compensata con l'evoluzione media generale della produttività. Anche se il trasporto di merci per ferrovia può realizzare progressi di produttività economica notevolmente superiori al resto dell'economia pubblica,

non è garantito che tutti i trasporti che entro il 2010 saranno effettuati sotto forma di traffico combinato possano attraversare le Alpi su rotaia anche dopo il 2010 con riduzione delle indennità, dato che in tal caso il rapporto dei prezzi risulterà nuovamente e nettamente a favore della strada.

Traffico merci convenzionale su rotaia, trasporto a carri completi

Un promovimento mirato del trasporto a carri completi attraverso le Alpi non è previsto. Dal punto di vista logistico il traffico merci convenzionale su rotaia non è in grado di creare ulteriori o nuove capacità di trasferimento degne di nota. A tale scopo sono richieste catene di trasporto intermodale. Dato che la promozione del traffico merci transalpino su rotaia sarà fortemente ridotta entro il 2017, la definizione di una nuova fattispecie che dia diritto a un sussidio darebbe inoltre un segnale sbagliato.

Prezzi dei tracciati nel traffico merci su rotaia

Anche in caso di riduzione del sostegno mirato del traffico merci su rotaia, i prezzi dei tracciati per il traffico merci continuano a essere una condizione quadro importante per il traffico merci su rotaia. Qualsiasi modifica del livello dei prezzi dei tracciati nel traffico merci su rotaia, decisa nell'ambito di un processo politico, si ripercuote direttamente sugli importi del sostegno finanziario del traffico combinato e sull'effetto che questo sostegno esplica sul trasferimento. Le stime effettuate per la variante 2 si basano sul sistema di prezzi dei tracciati applicato oggi in Svizzera. Le minori entrate che subirebbero i gestori dell'infrastruttura in seguito a una modifica del sistema di prezzi dei tracciati dovrebbe in ogni caso essere compensato.

4.2.3.3.6 Offerta della strada viaggiante come misura complementare

Nell'ambito della riduzione delle indennità per il traffico combinato sarà ridotto anche il sostegno finanziario dell'offerta della strada viaggiante. Un ampliamento sostanziale della strada viaggiante a queste condizioni non è realizzabile, anche se nell'ambito della strada viaggiante sarebbero realizzabili potenziali di produttività maggiori rispetto al traffico combinato non accompagnato. Per questo motivo, nell'ambito della variante 2 la strada viaggiante continuerebbe a svolgere "soltanto" il ruolo di misura complementare. L'avvio di nuovi collegamenti con nuovi punti di partenza e terminali è pertanto ipotizzabile soltanto nell'ambito dell'ottimizzazione dei processi di produzione e servirebbe unicamente a sostituire le offerte già esistenti.

4.2.3.3.7 Garanzia di sufficienti capacità nei terminali in Svizzera e all'estero

Dato che in seguito alla riduzione delle indennità d'esercizio nel traffico combinato si avrà una riduzione della crescita in questo settore, diminuirà progressivamente anche la

necessità di ampliare le capacità dei terminali in Svizzera e nelle zone limitrofe. Con la fine completa del versamento di indennità nell'ambito del traffico combinato si dovrà esaminare criticamente anche la necessità di continuare il sostegno finanziario per investimenti a favore di terminal del traffico combinato.

4.2.3.3.8 Misure qualitative

Il miglioramento della qualità nel traffico merci su rotaia è fondamentale per un'evoluzione positiva in questo settore, e di conseguenza deve essere perseguito anche nell'ambito di questa seconda variante. Le misure per il miglioramento della qualità – come è stato mostrato per la prima variante – devono essere continuate in maniera coerente e intensificate. Occorre sottolineare inoltre che il margine di manovra della Confederazione in questo ambito è limitato; al contrario, spetterà a tutti gli attori coinvolti collaborare attivamente e sarà necessaria una coordinazione internazionale delle misure.

4.2.3.3.9 Misure di protezione dell'ambiente volte a ridurre il livello di emissioni

Con questa seconda variante per una concezione del trasferimento nell'ambito della legge sul trasferimento del traffico merci non sono definite altre misure volte specificamente a ridurre le emissioni foniche e l'inquinamento dell'aria.

4.2.3.3.10 Ripercussioni della realizzazione della seconda variante con adeguamento del mandato di trasferimento

Valutazione globale

Il presente pacchetto di misure di trasferimento permette una netta riduzione delle misure di sostegno del traffico merci su rotaia entro il 2017 sfruttando al massimo il potenziale di trasferimento rimanente, in maniera che il numero di viaggi transalpini di veicoli pesanti adibiti al trasporto di merci potrà essere mantenuto a un livello stabile a medio termine e il traffico combinato potrà continuare a svolgere un ruolo importante nel trasporto di merci attraverso le Alpi.

La seguente tabella mostra le evoluzioni principali previste entro il 2017:

Effetti della variante 2 della legge sul trasferimento del traffico merci		
Realizzazione degli obiettivi	Potenziale di trasferimento dei viaggi	<ul style="list-style-type: none"> È possibile il raggiungimento dell'obiettivo di 1-1,1 mio. di viaggi entro ca. il 2017 in caso di evoluzione ferroviari molto positiva (in caso di introduzione di una borsa dei transiti alpini con un limite di 650'000 viaggi, la realizzazione dell'obiettivo alternativo di 650'000 è assicurata) Il consolidamento del numero di viaggi dopo il 2017 non è assolutamente garantito in caso di sostegno finanziario ridotto e senza l'introduzione di una borsa dei transiti alpini nell'ambito di una politica dei trasporti coordinata nell'arco alpino.
Condizioni quadro finanziarie	Introiti	<ul style="list-style-type: none"> Nell'ambito della vendita all'asta dei diritti di transito, se è possibile introdurre la misura della borsa dei transiti alpini (Introiti provenienti dalla TTPCP)
	Fabbisogno finanziario	<ul style="list-style-type: none"> Riduzione dei mezzi per il sostegno del traffico combinato su un determinato arco di tempo Circa 60 milioni di franchi all'anno per il promovimento dei terminali e dei binari di raccordo (limite attuale; eventualmente anche qui riduzione entro il 2017, ma con base legale diversa per il finanziamento) Circa 20 milioni di franchi all'anno per l'intensificazione dei controlli del traffico pesante (limite attuale)
	Limite di spesa 2011 - 2017	<ul style="list-style-type: none"> 1 miliardo di franchi (decreto federale a parte; soltanto promovimento del traffico combinato transalpino)
	Altre ripercussioni finanziarie	<ul style="list-style-type: none"> Nessuna, dato che non sono necessari ampliamenti puntuali delle capacità dell'infrastruttura sull'asse nord-sud

Evoluzione dei viaggi transalpini e dei trasporti trasferiti

Con la realizzazione del pacchetto di misure descritto è probabile un'evoluzione del numero di viaggi transalpini nella seguente forma:

Anno	Traffico merci transalpino su strada rimanente in caso di realizzazione della futura politica di trasferimento
2008-2010	1'000'000-1'100'000
2011-2014	1'050'000-1'250'000
2015-2016	1'050'000-1'200'000
2017	1'000'000-1'100'000 (650'000*)
2018 segg.	1'150'000-1'350'000 (650'000*)

* La diminuzione dei viaggi a 650'000 dipende interamente dall'introduzione della borsa dei transiti alpini

Conformemente ai calcoli svolti per questa variante, in caso di realizzazione del pacchetto di misure proposto ci si deve attendere una riduzione del numero di viaggi transalpini fino a un

livello di 1'000'000-1'100'000 viaggi. L'annuncio di una riduzione rigorosa dei sussidi avrà tuttavia l'effetto di scoraggiare gli operatori del mercato del traffico merci su rotaia dall'effettuare ulteriori investimenti nel mercato allo scopo di ampliare le capacità. Negli anni successivi il settore del traffico merci su rotaia non potrà compensare interamente la crescita del traffico merci transalpino su strada a causa della riduzione dell'effetto di trasferimento esplicito dalle indennità. Un effetto di trasferimento in favore della ferrovia è probabile con l'entrata in servizio della NFTA e dei vantaggi di produzione che ne derivano, in modo che in caso di evoluzione positiva della ferrovia appare verosimile che il numero di viaggi verrà a situarsi stabilmente attorno a 1,0 milioni di viaggi transalpini.

In questa variante, soltanto l'introduzione della borsa dei transiti alpini nell'ambito di una politica dei trasporti coordinata permette una riduzione di rilievo del numero di viaggi transalpini sotto il livello di 1,0 milioni.

Requisiti per l'infrastruttura ferroviaria

Il fabbisogno di tracciati per il traffico merci su rotaia previsto con la realizzazione del pacchetto di misure proposto con la seconda variante potrà essere molto probabilmente coperto con l'entrata in servizio della NFTA. Un esame è tuttavia svolto nell'ambito delle attuali analisi di capacità e delle pianificazioni per l'ulteriore sviluppo della rete ferroviaria svizzera, soprattutto nei lavori concernenti lo "Sviluppo futuro dei progetti ferroviari" (ZEB). I tracciati per il traffico merci su rotaia devono essere messi a disposizione con un alto livello di qualità, dato che soltanto in tal modo potrà essere realizzato il più ampio progresso di produttività possibile, necessario in seguito alla riduzione delle indennità, senza che un numero eccessivo di trasporti sia ritrasferito sulla strada.

Fabbisogno finanziario

Il fabbisogno finanziario per la futura politica di trasferimento è determinato prevalentemente dalla continuazione del sostegno finanziario del traffico combinato; tuttavia con questa seconda variante tale sostegno è gradualmente ridotto. Per garantire che la riduzione delle indennità non generi un ritrasferimento eccessivo del traffico verso la strada – e tenendo conto dell'esigenze di non gravare eccessivamente sulle finanze della Confederazione – nell'ambito di questa variante è stato previsto un limite di spesa dell'ordine di 1 miliardo di franchi, che verrebbe chiesto unitamente al disegno di legge sul trasporto di merci.

Oltre a ciò saranno versati contributi d'investimento ai terminal e contributi in favore dell'intensificazione dei controlli del traffico pesante e della gestione dei flussi del traffico pesante.

Complessivamente, il fabbisogno finanziario si presenta come segue (gli importi si intendono in milioni di CHF):

Misura	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016	Budget 2017
<i>Indennità del traffico combinato (ordinazione TC compresa la strada viaggiante)</i>	200	180	160	140	120	100	100
<i>Contributi d'investimento ai terminali</i>	40	40	40	40	40	40	40
<i>Intensificazione dei controlli del traffico pesante</i>	20	20	20	20	20	20	20
<i>Gestione dei flussi del traffico pesante</i>	20	20	20	20	20	20	20
(Binari di raccordo)	20	20	20	20	20	20	20

= limite di spesa 2011 - 2017

I contributi d'investimento ai terminali come pure ai binari di raccordo poggiano su basi di finanziamento separate (legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata (LUMin)³⁸). Essi non sono oggetto del limite di spesa. La riduzione di questi mezzi di promovimento non è oggetto di questa variante posta in consultazione; essa andrebbe tuttavia esaminata per motivi di coerenza in seguito alla riduzione generale del promovimento del trasporto di merci su rotaia. Questa decisione va presa in altra sede. L'intensificazione dei controlli del traffico pesante sarà finanziata con la quota di 2/3 della Confederazione alle entrate della TTPCP.

4.2.3.4 *Pacchetto di misure di trasferimento, variante 3: forte ampliamento della strada viaggiante mediante pubblico concorso*

Con la variante 3 si propone un pacchetto di misure incentrato su un forte ampliamento dell'offerta della strada viaggiante. L'obiettivo è creare in tempi brevi una strada viaggiante da confine a confine di alto livello qualitativo e quantitativo mediante una messa a concorso pubblica (ad es. 400'000 posti di carico, cadenza oraria). In tal modo si potrebbe realizzare un forte effetto di trasferimento senza modifiche della logistica dei trasportatori e dei caricatori. Questa variante non è di per sé in concorrenza con le varianti 1 e 2 ma le completa forzando l'ampliamento della strada viaggiante. L'offerta da realizzare andrebbe messa a concorso mediante un bando di concorso pubblico e aggiudicata al miglior offerente. Un esame approfondito della fattibilità sarà effettuato parallelamente alla procedura di consultazione.

³⁸ RS 752.116.2

La configurazione delle seguenti misure nell'ambito della variante 3 risulta identica a quella descritta per le varianti 1 e 2, motivo per cui non deve essere illustrata in dettaglio in questa sede:

- intensificazione dei controlli del traffico pesante;
- base legale per la tassa sul transito alpino e aumento temporaneo della tassa di transito complessiva;
- adeguamento della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP);
- misure qualitative per il traffico merci su rotaia;
- rinuncia a misure ambientali.

4.2.3.4.1 Forte ampliamento della strada viaggiante: creazione di condizioni quadro favorevoli e messa a concorso di un'offerta autofinanziata

L'apertura della galleria di base del Lötschberg permetterebbe di offrire collegamenti più veloci nell'ambito della strada viaggiante, con una migliore rotazione del materiale rotabile e un'offerta cadenzata molto attrattiva per la clientela (ca. 400'000 posti di carico, almeno un treno all'ora in ogni direzione). Quest'offerta di strada viaggiante, di alto livello qualitativo e quantitativo e potenzialmente autofinanziata, potrebbe essere realizzata mediante una messa a concorso come descritto nella presente variante 3. Entra in considerazione a tale scopo in primo luogo un'offerta da confine a confine (cioè da Basilea a Domodossola) sull'asse del Lötschberg-Sempione; fino al 2015 l'asse del Gottardo non sarà infatti disponibile come percorso alternativo di strada viaggiante da confine a confine, nemmeno con l'utilizzo di materiale rotabile nuovo, causa i valori limite di altezza agli angoli degli autocarri.

Con questa variante si sfrutterebbero appieno i vantaggi intrinseci della strada viaggiante per implementare con successo il processo di trasferimento. Il trasporto di veicoli con un'altezza agli angoli fino a 4 metri copre infatti le esigenze di una clientela che comprende tutti i tipi di trasporto mediante autocarro ammessi in Svizzera al transito attraverso le Alpi in virtù delle vigenti prescrizioni sull'altezza dei veicoli³⁹. Inoltre la strada viaggiante è la forma più veloce di trasferimento del traffico dato che non richiede nessuna modifica a livello logistico o di tecnica produttiva. Un'offerta con cadenza oraria nell'ambito della strada viaggiante aumenterebbe ulteriormente l'attrattiva di questo vettore per tutti gli utenti poiché permetterebbe di ridurre al minimo i tempi di attesa e garantirebbe una sufficiente flessibilità e affidabilità.

³⁹ Cfr. art. 66 dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11)

La messa a concorso di quest'offerta potrà avvenire appena saranno date le prerogative tecniche, aziendali e giuridiche per la sua realizzazione e si saranno conclusi i preparativi necessari. In uno studio realizzato in vista del presente rapporto sono stati paragonati i prezzi dell'esercizio di diversi sistemi di strada viaggiante; lo studio conclude che un'offerta fortemente ampliata (ad es. 400'000 posti di carico) sarebbe in grado di produrre un utile finanziario a determinate condizioni quadro. Per la realizzazione di una strada viaggiante autofinanziata l'accento si sposta pertanto sulla realizzabilità di tali condizioni quadro ottimali: questo punto sarà esaminato più a fondo parallelamente alla procedura di consultazione.

Messa a concorso e configurazione dell'offerta

In caso di realizzazione della presente variante la Confederazione svolge una messa a concorso internazionale conforme alle pertinenti disposizioni di legge. L'oggetto del concorso sono la quantità e il tipo di offerta di posti di carico e l'orario. In sede di esame preliminare la Confederazione deve valutare la realizzabilità e definire di conseguenza i piani di sfruttamento della rete, riservando un determinato numero di tracciati alla strada viaggiante da confine a confine. Non è ancora deciso se la Confederazione debba partecipare alla realizzazione dei terminali o se tale compito sarà parte integrante dell'appalto. Dato che una strada viaggiante non può essere attivata da un giorno all'altro, il concorso potrebbe anche contemplare una realizzazione dell'offerta a tappe successive sull'arco ad esempio di tre anni.

Gli offerenti sono liberi di fissare i prezzi e la struttura delle tariffe. Si tratta infatti di un elemento che rientra nella responsabilità aziendale e che risulterà strettamente correlato con i costi del traffico su strada in quanto concorrente della strada viaggiante. Di conseguenza, nell'ambito della procedura di concorso e di offerta, anche la stima dei possibili guadagni rientra nel rischio imprenditoriale. Per quel che concerne i costi, l'offerta dovrà indicare non soltanto i costi direttamente legati all'esercizio (trazione, manutenzione del materiale rotabile) ma anche i costi a carico dell'offerente per la realizzazione dei terminali e l'acquisto del materiale rotabile.

L'appalto sarà pluriennale (ad es. una durata di 15-20 anni) e verrà aggiudicato a titolo esclusivo all'offerente che presenta il migliore rapporto tra costi e prestazioni. Prima della messa a concorso si dovrà decidere se in questo ambito la Confederazione intende ordinare in ogni caso un'offerta oppure se intende farlo soltanto a condizione che pervengano offerte realizzabili in modo autofinanziato e senza indennità. In vista dell'aggiudicazione dell'appalto la Confederazione non offre comunque nessuna garanzia per i rischi imprenditoriali degli esercenti derivanti da una valutazione errata dei costi o da una diminuzione delle entrate.

Creazione di condizioni quadro favorevoli

La prima condizione è poter mettere a disposizione dell'esercente della strada viaggiante i tracciati necessari in quantità e qualità sufficiente da permettere di realizzare una rotazione efficace sotto il profilo dei costi. Nell'allestimento degli orari i tracciati necessari per la strada viaggiante dovranno quindi avere la priorità. A tale scopo il Consiglio federale dovrà definire i relativi piani di sfruttamento della rete oppure adeguare le priorità sull'asse del Lötschberg-Sempione. Attualmente non è possibile dire se potranno effettivamente essere realizzati tempi di percorrenza di 5 ore (incl. le riserve), come preconizzato dallo studio citato sopra. Oggi il tempo di percorrenza tecnico tra Basilea e Domodossola è di 6-8 ore; secondo l'orario previsto in seguito all'apertura della galleria di base del Lötschberg dovrebbe ammontare a 5-6 ore. Per garantire la stabilità dell'orario si dovranno prevedere ulteriori riserve; solo in tal modo le capacità disponibili potranno essere sfruttate in modo ottimale.

In secondo luogo i costruendi terminali dovranno avere una capacità pari a ca. 400'000 operazioni di carico e scarico. Oggi non esistono ancora siffatti terminali. Nell'area di Basilea, punto di partenza e di arrivo settentrionale del collegamento di strada viaggiante, l'ubicazione concreta per le operazioni di carico e scarico non è ancora stata decisa. A sud in linea di massima entra in linea di conto per la realizzazione di un terminale soltanto Domodossola. Trattandosi di un terminale situato in una regione oltre confine, la sua realizzazione tempestiva richiederebbe una partecipazione attiva della Confederazione alle trattative con l'Italia, la Regione Piemonte e l'esercente dell'infrastruttura italiano. Occorre qui ricordare che la realizzazione di un terminale di strada viaggiante in questa regione viene oggi categoricamente respinta a causa del già forte carico di traffico pesante nella Val d'Ossola e in parti del Piemonte e della Lombardia. Infine l'esercizio di una tale strada viaggiante richiederebbe adeguamenti infrastrutturali sulla rete dell'esercente dell'infrastruttura italiano (Sempione), che andrebbero a carico o del futuro esercente della strada viaggiante oppure della Svizzera.

Disponibilità delle capacità infrastrutturali necessarie per la strada viaggiante

In linea di massima si può ritenere che con l'apertura delle gallerie di base del Lötschberg e del Gottardo si disporrà di sufficienti capacità di tracciati per la realizzazione dell'offerta di strada viaggiante qui contemplata. Tuttavia fino all'apertura della galleria di base del Gottardo sussisteranno lacune puntuali. In particolare vi è un limite al numero di tracciati per i treni con un'elevata altezza agli angoli (strada viaggiante, taluni treni del traffico combinato non accompagnato (TCNA)), dato che questi treni necessitano di un'attribuzione dei tracciati particolare per la tratta a sud del Sempione (traffico slalom per i tracciati SIM). Inoltre non è ancora possibile stabilire la lunghezza massima dei treni, che potrebbe essere limitata da eventuali restrizioni in ambito infrastrutturale.

Nell'ottica di uno sfruttamento ottimale delle capacità infrastrutturali esistenti, il criterio determinante in relazione con un forte ampliamento della strada viaggiante è il carico utile trasportato. Un treno della strada viaggiante deve trasportare il 30 per cento in più di massa non produttiva rispetto a un treno del TCNA: in altre parole, nella strada viaggiante sono necessari molti più treni rispetto al TCNA per trasportare il medesimo carico utile netto. Un forte ampliamento della strada viaggiante rende più difficile una suddivisione ottimale dei tracciati tra traffico viaggiatori e merci sull'asse nord-sud; fino all'entrata in servizio della NFTA la situazione è aggravata dal fatto che tali tracciati sono già a malapena sufficienti. Perlomeno fino all'apertura della galleria di base del Gottardo possono pertanto risultare forti limitazioni delle altre forme di trasporto su rotaia, con conseguente riduzione dell'offerta nel TCNA (oggi notevolmente meno caro della strada viaggiante) o nel traffico viaggiatori regionale e interurbano sull'asse del Lötschberg-Sempione (ad es. l'integrazione nel nodo di Milano).

La fattibilità di un notevole ampliamento della strada viaggiante dovrà essere esaminata a fondo d'intesa con gli esercenti dell'infrastruttura. Segnatamente dovranno essere chiarite le conseguenze che subirebbero le altre offerte di trasporti se si decidesse di dare la priorità ai trasporti della strada viaggiante. L'analisi della disponibilità dei tracciati è fatta nell'ambito del dossier "Futura evoluzione dei progetti ferroviari" (Progetto ZEB, visione d'insieme) come pure nell'ambito dell'"analisi delle capacità degli assi nord-sud della rete ferroviaria svizzera e la garanzia dei tracciati per le tratte rinviate della NFTA" (Progetto KANSAS⁴⁰).

4.2.3.4.2 Vendita all'asta dei diritti di transito (borsa dei transiti alpini): interazioni con la strada viaggiante

Anche nella variante 3 è prevista la creazione di una base legale per la vendita all'asta dei diritti di transito, ovvero per l'istituzione di una borsa dei transiti alpini. In questa variante la borsa dei transiti alpini da un lato serve a garantire la costanza delle condizioni quadro concernenti la strada, permettendo così agli offerenti e agli esercenti dell'offerta di strada viaggiante di operare con una pianificazione degli introiti affidabile e sicura. Nel contempo una strada viaggiante fortemente estesa è un complemento ideale sul lato ferrovia alla borsa: nel momento in cui la strada viaggiante diventa un'alternativa interessante dal punto di vista dei prezzi e della qualità, il valore di mercato dei diritti di transito diminuirà e aumenterà così a livello nazionale e internazionale il grado di accettazione dello strumento della borsa dei transiti alpini.

⁴⁰ Cfr. anche il messaggio relativo a tale analisi di capacità, dell'8 settembre 2004; FF 2004 4529.

4.2.3.4.3 Concorrenza e indennità nel traffico transalpino

Il promovimento finanziario del traffico combinato sarà in linea di massima continuato ma potrà essere ridotto in caso di aggiudicazione ed entrata in servizio di una strada viaggiante del genere qui descritto. Se le conclusioni dello studio citato sopra sono corrette, dopo l'entrata in servizio della strada viaggiante non sarebbero più necessarie indennità per il traffico combinato accompagnato; il potenziale di risparmio rispetto alla situazione attuale è stimato a circa 50 milioni di franchi all'anno. L'intensità con cui sarà continuato il promovimento del traffico combinato non accompagnato dipenderà dalla scelta di realizzare la strada viaggiante qui presentata a complemento della variante 1 oppure della variante 2.

4.2.3.4.4 Garantire sufficienti capacità dei terminali in Svizzera e all'estero

Dato che l'appalto per un'offerta di strada viaggiante fortemente ampliata e autofinanziata include anche la costruzione e l'esercizio dei terminali, la Confederazione non dovrà per intanto riservare mezzi finanziari per questi ultimi. L'ampliamento delle capacità dei terminali del traffico combinato non accompagnato potrà essere sostenuto in maniera puntuale anche in futuro.

4.2.3.4.5 Ripercussioni del forte ampliamento della strada viaggiante

La strategia di trasferimento proposta con la presente variante 3 propone un approccio di continuità unito a una nuova accentuazione della politica di trasferimento. In linea di massima sono continuate le misure che hanno dato buona prova, ma alla strada viaggiante viene attribuito un ruolo nettamente più importante all'interno della strategia di trasferimento della Confederazione. Al momento attuale non sono però ancora state definite le scadenze per gli adeguamenti delle condizioni quadro (disponibilità dei tracciati, realizzazione dei terminali, trattative internazionali, aspetti finanziari) necessari in caso di realizzazione di questa variante. Come menzionato sopra, parallelamente alla procedura di consultazione il Consiglio federale svolgerà un esame approfondito delle ripercussioni di un forte ampliamento della strada viaggiante, segnatamente dal punto di vista finanziario come pure per quel che concerne le condizioni concrete necessarie e le opportunità e i rischi per le altre forme di trasporto su rotaia.

4.2.3.5 Possibili varianti intermedie

Le tre varianti di base qui presentate ammettono ovviamente anche una vasta gamma di soluzioni intermedie con una ponderazione differenziata delle esigenze del trasferimento e della politica finanziaria. Tali varianti intermedie permettono di configurare in modo interdipendente i rapporti tra raggiungimento degli obiettivi, fabbisogno finanziario e realizzazione di una borsa dei transiti alpini.

4.2.3.6 Misure alternative e misure respinte

Nei lavori preliminari al presente progetto di legislazione sono state esaminate anche le seguenti misure alternative e le loro ripercussioni sui trasporti e sulle finanze.

Introduzione di nuove misure fiscali senza coordinamento con l'UE

Se si anticipasse l'introduzione di nuove misure fiscali quali la tassa sul transito alpino (oltre il livello previsto dall'Accordo sui trasporti terrestri) e/o una borsa dei transiti alpini, rinunciando a coordinare tale misura a livello internazionale, l'obiettivo di trasferimento potrebbe certamente essere raggiunto prima del 2017. In teoria, i mezzi necessari per finanziare il trasporto di merci su rotaia potrebbero allora essere ridotti molto rapidamente e si potrebbe rinunciare a un sostegno della ferrovia parallelamente alla borsa o alla tassa dei transiti alpini. Tuttavia il Consiglio federale ritiene che questa soluzione vada respinta a priori sia per motivi giuridici sia segnatamente per le ripercussioni che essa avrebbe sulla politica estera del nostro Paese e a livello di politica interna. Ci si dovrebbe infatti attendere misure di ritorsione da parte dell'UE con conseguenze nefaste per l'economia svizzera. Lo stesso vale per l'introduzione di siffatte misure limitatamente ai viaggi di transito (da confine a confine).

Utilizzo gratuito dei tracciati per il traffico merci

È stata esaminata anche la possibilità di un azzeramento generale del prezzo dei tracciati per il traffico merci, cioè la messa a disposizione gratuita dei tracciati per il traffico merci. I tracciati sono il fattore iniziale più importante per il traffico merci; la riduzione dei relativi prezzi andrebbe a vantaggio non soltanto del traffico combinato ma anche del trasporto a carri completi. Tecnicamente sarebbe possibile limitare la misura ai trasporti transalpini.

Una strategia di trasferimento di questo tipo porterebbe tuttavia a una ripartizione completamente diversa, non auspicabile, dei flussi finanziari nel mercato ferroviario. Innanzitutto i gestori dell'infrastruttura subirebbero una forte diminuzione delle entrate che dovrebbe essere compensata mediante indennità di altro genere. Inoltre dal punto di vista dell'effetto di trasferimento questa misura appare troppo poco differenziata dato che i vettori di trasporto che oggi già si svolgono su rotaia e che riescono a coprire i costi – come è il caso per la maggior parte del traffico a carri completi – usufruirebbero delle medesime agevolazioni concesse ai vettori che hanno un potenziale di trasferimento maggiore e che pertanto andrebbero sostenuti maggiormente. D'altronde per la maggior parte del traffico combinato questa misura non sarebbe nemmeno sufficiente poiché questo settore percepisce oggi indennità che superano i prezzi per i tracciati sulla rete svizzera.

Infine, oltre all'offerta di tracciati gratuiti sarebbe necessaria una definizione completamente diversa delle priorità nell'allestimento degli orari e nell'esercizio che andrebbe a favore del

traffico merci e a scapito di quello viaggiatori. In tal modo si metterebbe in forse il vigente sistema del traffico viaggiatori regionale e interurbano cadenzato.

Proroga della vigente legge sul trasferimento del traffico

Come ultima variante è stata esaminata la possibilità di prorogare di alcuni anni la validità della vigente legge sul trasferimento del traffico. Questa possibilità appare in un primo momento avallata dal fatto che oggi non è possibile prevedere in dettaglio come il processo di trasferimento si svilupperà negli anni a venire in un contesto di crescente liberalizzazione e in vista dell'entrata in servizio della galleria di base del Lötschberg.

Tuttavia il Consiglio federale non la ritiene una soluzione adeguata. Già oggi si può infatti dire con certezza che l'obiettivo di 650'000 viaggi transalpini non potrà essere raggiunto, per i motivi illustrati al numero 4.2.1.4. Una semplice proroga della vigente legge sul trasferimento del traffico non permetterebbe di creare la base legale per nuove misure di trasferimento come la borsa dei transiti alpini e non offrirebbe pertanto una prospettiva di successo e sostenibilità per il processo di trasferimento.

4.2.3.7 Monitoraggio delle misure ed esame di misure supplementari

In sintonia con l'attuale "monitoraggio delle misure di accompagnamento" il Consiglio federale presenterà, ogni due anni, alle Commissioni parlamentari competenti un rapporto sul trasferimento del traffico transalpino nella fase che precede la realizzazione degli obiettivi fissati – a seconda della variante scelta – nella legge sul trasferimento del traffico merci. Il rapporto espone lo stato di avanzamento e lo sviluppo dell'offerta, l'utilizzazione delle infrastrutture di trasporto, lo sviluppo delle offerte e l'utilizzazione delle prestazioni del traffico merci e la riduzione dell'inquinamento. L'efficacia delle misure adottate deve essere costantemente verificata e se del caso si devono prevedere ulteriori fasi intermedie. Una volta raggiunti gli obiettivi, con ogni probabilità nel 2017, il rapporto sarà presentato ogni tre anni.

Se dall'esame delle misure e dalla loro valutazione dovesse risultare che sarà difficile raggiungere gli obiettivi formulati in termini di viaggi transalpini, oppure che sarà necessaria una diversa ponderazione delle singole misure, la Confederazione potrà esaminare altre misure e proporle all'Assemblea federale o, se di sua competenza, introdurle direttamente secondo un approccio di pianificazione continua. Nel contesto del messaggio sulla legge sul trasferimento del traffico merci, tutta la gamma delle misure applicabili alla politica di trasferimento è stata sottoposta a un esame approfondito. Il potenziale di ulteriori azioni possibili è piccolo e senza effetti importanti sul trasferimento. Se del caso, si dovrà valutare se una modifica delle condizioni quadro nazionali e internazionali permetterà di estendere i margini di manovra della politica di trasferimento e di correggere le misure. Nel contempo si

dovranno sfruttare immediatamente tutti i potenziali di riduzione dei sussidi che emergono nell'ambito della pianificazione continua, sempreché tali riduzioni non ostacolino il processo di trasferimento: in tal modo nell'ambito del monitoraggio si potrà dare il giusto peso anche alle esigenze di politica finanziaria della Confederazione.

4.3 Promovimento del trasporto di merci per ferrovia di pianura

Anche nel traffico interno la Confederazione si sforza di creare fra i modi di trasporto un rapporto ecologicamente equo e conforme alle esigenze economiche. Il mantenimento di un'offerta efficiente del traffico ferroviario di pianura ne è una condizione essenziale.

4.3.1 Situazione iniziale

4.3.1.1 Strumenti e misure per il promovimento del trasporto di merci per ferrovia di pianura

Sinora, diversi strumenti hanno contribuito con maggiore o minore intensità al promovimento del trasporto di merci per ferrovia di pianura. Parallelamente alla TTPCP e alla riforma delle ferrovie, si tratta soprattutto delle misure seguenti:

- ordinazione dell'infrastruttura ferroviaria da parte della Confederazione

La Confederazione ordina prestazioni ai gestori dell'infrastruttura e risarcisce i costi non coperti e pianificati di questa offerta (nel quadro dell'ordinazione delle offerte d'importanza nazionale conformemente all'art. 49 della legge sulle ferrovie). Sono oggetto di simili ordinazioni le norme d'ampliamento e le esigenze che devono soddisfare determinate tratte, che consentono anche di svolgere il traffico merci;

- promozione degli investimenti nei binari di raccordo

In virtù della legge federale del 5 ottobre 1990 sui binari di raccordo e dell'ordinanza del 26 febbraio 1992 sui binari di raccordo, sono concessi aiuti finanziari per la costruzione e il rinnovo di binari di raccordo. Gli aiuti sono concessi in caso di costruzione, risanamento, trasformazione e ampliamento dei binari di raccordo;

- promozione degli investimenti negli impianti di terminali

Come è il caso per il traffico combinato transalpino, la Confederazione partecipa finanziariamente anche alla costruzione di impianti di terminali degni di essere promossi nel traffico combinato per il traffico interno, di importazione e di esportazione;

- mandato per un sistema di traffico di vagoni a pieno carico che copre tutto il territorio nazionale e convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS

Secondo l'articolo 11 della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per il periodo 2007-2010, nel traffico di vagoni a pieno carico (TCV) la SA FFS "predisporre nell'ambito di un esercizio autonomo dal profilo economico un'offerta estesa al territorio nazionale che corrisponda alle necessità dell'economia dei trasporti". Se, a causa di una nuova situazione di concorrenza, non può più assicurare in modo economico il traffico su tutto il territorio nazionale, la SA FFS dovrà presentare un rapporto al Consiglio federale e proporre misure appropriate, che sono prima discusse in seno alle conferenze regionali.

4.3.1.2 Situazione economica del trasporto di merci per ferrovia di pianura

Nel corso degli ultimi anni, FFS Cargo ha avuto più volte difficoltà ad assicurare in modo economico il traffico di vagoni a pieno carico su tutto il territorio nazionale.

Secondo FFS Cargo, tale traffico ha generato anche nel 2005 una perdita elevata, dopo i problemi incontrati nel 2002, per cui si è dovuto modificare il sistema di produzione e la densità del servizio. Con il cosiddetto progetto "Fokus", il numero di punti di servizio sarà ridotto entro metà 2006: in futuro rimarranno 323 punti di servizio e relativi binari di raccordo. Per il tramite di questa rete può essere effettuato il 95 per cento del volume di traffico attuale. Inoltre grazie a un elevato numero di soluzioni adeguati alle esigenze specifiche di singoli clienti e grazie a prodotti speciali come treni circolari e collettivi, è possibile operare anche in ulteriori punti di servizio. Il Consiglio federale ha esaminato le misure previste da FFS Cargo il 2 novembre 2005 e ha confermato che nonostante queste misure sarà garantito anche in futuro un servizio nel traffico merci su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia in futuro non è garantito che con le prestazioni del traffico di vagoni a pieno carico su tutto il territorio nazionale si possano coprire i relativi costi, ferma restando la densità del servizio. I cambiamenti della situazione di concorrenza tra la strada e la ferrovia possono provocare perdite di guadagni nel traffico di vagoni a pieno carico. Non si possono in futuro escludere ulteriori e più profondi adeguamenti del servizio. Conformemente alla convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS, si dovrebbe quindi applicare la procedura precedentemente descritta. Resta da sapere come procedere successivamente. Secondo il messaggio sulla convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS per gli anni 2003-2006, la SA FFS può sottoporre al Consiglio federale una proposta per il mantenimento dell'offerta se il Consiglio federale constata che non è più dato un servizio di trasporto di merci per ferrovia in tutto il Paese. In seguito, si dovrà decidere a livello politico se intervenire o meno mediante un'ordinazione.

4.3.2 Attuazione delle misure di promovimento del traffico merci di pianura

I progetti di legislazione in ambito di traffico merci e gli altri progetti previsti nel settore ferroviario modificano le condizioni quadro del trasporto di merci per ferrovia di pianura. Le misure seguenti dovranno essere attuate per promuovere il trasporto di merci per ferrovia di pianura:

4.3.2.1 *Ordinazione dell'infrastruttura ferroviaria da parte della Confederazione*

Anche in futuro la Confederazione ordina prestazioni d'infrastruttura. Nell'ambito dei progetti di legislazione previsti per un nuovo ordinamento del finanziamento dell'infrastruttura, le ordinazioni avverranno sotto forma di convenzioni sulle prestazioni o sui programmi pluriennali, nei quali sono convenuti standard relativi all'offerta dei singoli gestori dell'infrastruttura. La Confederazione si cura di definire norme minime concernenti i pesi per asse autorizzati come pure le lunghezze, i pesi e le velocità dei treni che permettano di configurare un'offerta adeguata alle esigenze del traffico merci su rotaia.

4.3.2.2 *Promozione degli investimenti in binari di raccordo*

Le dense reti di binari di raccordo è un elemento importante nell'ambito dell'offerta di prestazioni delle ferrovie sia per il sistema nazionale del traffico di vagoni a pieno carico che per i traffici di importazione e esportazione. Si tratta, in parte, anche del traffico di vagoni a pieno carico transalpino. La continuazione del promovimento degli investimenti in binari di raccordo contribuisce notevolmente al mantenimento di un traffico efficiente di vagoni a pieno carico. Anche in futuro sono previsti contributi per un importo annuo di 15-20 milioni.

Gli aiuti finanziari sono stati finora subordinati, conformemente alle disposizioni dell'ordinanza sui binari di raccordo⁴¹, all'obbligo del beneficiario di trasportare una determinata quantità per ferrovia entro cinque anni. Il promovimento della costruzione e del rinnovo dei binari di raccordo è stato oggetto di un esame approfondito nel quadro dello studio delle misure della legge sul trasferimento del traffico merci. La base legale del promovimento dei binari di raccordo è di conseguenza adattata dal punto di vista della terminologia. A livello di ordinanza, si mirerà a un adeguamento delle condizioni di promovimento alle nuove condizioni: il limite dei casi di lieve importanza sarà abbassato e le nuove quantità minime aumentate e armonizzate. Inoltre, si prescriveranno un'efficienza minima e un limite superiore del contributo di promozione, in modo che la sovvenzione federale non superi il 20 per cento dei costi del trasporto ferroviario. In questo modo, si potrà ottenere un trasferimento più importante e più duraturo.

⁴¹ OBR, RS 742.141.51

4.3.2.3 Promozione degli investimenti in impianti di terminali

In futuro è previsto anche il promovimento degli impianti di terminali che servono prima di tutto al traffico interno. Per la determinazione dell'importo del contributo, si applicheranno i medesimi criteri (fornitura di fondi propri, fabbisogno di investimento, effetto sul trasferimento) come per gli impianti di trasbordo che servono soprattutto al traffico transalpino. Ma considerata la priorità del mandato costituzionale di trasferimento del traffico transalpino, i progetti di traffico non transalpino sono classificati a un livello più basso nell'ordine delle priorità.

4.3.2.4 Rinuncia a un aiuto finanziario all'esercizio del trasporto di merci per ferrovia di pianura

In futuro il mandato di prestazioni per l'offerta del traffico di vagoni a pieno carico su tutto il territorio nazionale non sarà più necessariamente oggetto di una convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS, dato che le convenzioni sulle prestazioni saranno concentrate sulla questione dell'infrastruttura.

Ciononostante il Consiglio federale è in linea di principio dell'avviso che si debba mantenere un sistema di traffico di vagoni a pieno carico su tutto il territorio nazionale in grado di coprire i propri costi. In qualità di proprietario di FFS Cargo, si impegna pertanto nel quadro della strategia del proprietario affinché FFS Cargo offra un sistema di traffico di vagoni a pieno carico su tutto il territorio nazionale.

Per questi motivi, con la revisione totale della legge sul trasporto di merci sarà stralciata la base legale per l'ordinazione di prestazioni del trasporto di merci per ferrovia e la concessione di contributi d'investimento nel trasporto di merci per ferrovia da parte della mano pubblica (vigente art. 8 LTP⁴²). Per il trasporto di merci in pianura non esiste un mandato di trasferimento esplicito che renda necessario un promovimento mirato dell'offerta ferroviaria in questo settore, né esiste un mandato che attribuisca carattere di "servizio pubblico" all'approvvigionamento di merci tramite ferrovia nella pianura. Questa posizione è stata confermata dal Parlamento con il rigetto della mozione 05.3845 Per le merci la ferrovia, depositata dal consigliere agli Stati Gentil, mozione che chiedeva al Consiglio federale di elaborare una base legale atta a garantire il trasferimento di tutte le merci del traffico interno dalla strada alla ferrovia.

Con la rinuncia all'opzione dell'ordinazione dei trasporti la Confederazione lascia la questione della densità dei servizi al libero apprezzamento delle imprese di trasporto ferroviarie e interviene in questo ambito soltanto tramite la strategia del proprietario definita per FFS Cargo.

4.4 Diritto dei trasporti

4.4.1 Situazione iniziale

Il diritto in vigore comprende le disposizioni sul trasporto di merci da parte delle imprese dei trasporti pubblici e le disposizioni sul trasporto di viaggiatori e di bagagli. Le disposizioni sono contenute nella legge federale sul trasporto pubblico (LTP)⁴³.

Nell'ambito dei progetti legislativi per lo sviluppo ulteriore delle condizioni quadro per il mercato ferroviario, tutti gli articoli concernenti il traffico dei viaggiatori sono trasferiti nella legge sul trasporto di viaggiatori⁴⁴. La legge federale sul trasporto pubblico è pertanto ridotta alle disposizioni vigenti per il traffico merci. Essa è stata quindi ribattezzata legge federale sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia (Legge sul trasporto di merci, LTM).

La nuova legge sul trasporto di merci definisce le condizioni quadro giuridiche valide per il trasporto di merci nel traffico nazionale.

Per quanto riguarda la revisione del diritto del trasporto delle merci, vi sono due aspetti da prendere in considerazione:

- i restanti articoli della vecchia legge federale sui trasporti pubblici sono in parte obsoleti in seguito agli sviluppi registrati dopo la riforma delle ferrovie 1. Le pratiche commerciali e le modalità di svolgimento del trasporto delle merci sono evolute;
- inoltre, il contesto giuridico internazionale è cambiato. La Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) è stata emendata nel 1999 dal Protocollo di Vilnius. Nella stessa occasione, sono state anche emendate le Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale ferroviario delle merci (CIM). Il Protocollo è stato ratificato dalla Svizzera già tempo fa. Ai trasporti transfrontalieri che passano per la Svizzera si applicherà in futuro il CIM riveduto. Esso tiene conto delle nuove pratiche commerciali. Le sue soluzioni per i trasporti internazionali devono essere applicate anche ai trasporti nazionali, se possibile.

Le principali novità del CIM che si applicano anche al diritto svizzero sono:

- o il contratto sul trasporto di merci è ora un contratto consensuale. Non devono più essere rispettate esigenze formali e non è più necessaria la consegna della lettera di vettura. La lettera di vettura non è più un'esigenza di validità, ma ha solo funzione di prova;
- o l'obbligo di trasporto è soppresso;
- o l'obbligo di pubblicare le tariffe è abrogato.

⁴² RS 742.40

⁴³ RS 742.40

Il diritto dei trasporti riveduto deve tenere conto dei cambiamenti avvenuti in ambito ferroviario dopo la riforma delle ferrovie ¹. Le disposizioni devono disciplinare le pratiche e i processi commerciali che si svolgono nella realtà. Si deve realizzare una regolamentazione moderna e adeguata al traffico merci attuale.

4.4.2 Grandi linee del nuovo diritto del trasporto di merci

Qui di seguito sono illustrati gli elementi che caratterizzano il diritto dei trasporti proposto con la nuova legislazione sul traffico merci.

Obbligo di trasporto e di pubblicare le tariffe

L'obbligo di trasporto è in linea di massima un relitto risalente alla precedente configurazione del settore del traffico merci ed era legato all'obbligo di pubblicare le tariffe. In un settore merci sottoposto a una liberalizzazione di fondo e con la conseguente libera formazione dei prezzi non vi è più posto per un obbligo di trasporto e di pubblicazione delle tariffe sancito a livello di legge, né un tale obbligo appare necessario. Tuttavia la libertà di decisione delle imprese può essere limitata nei settori in cui la Confederazione, i Cantoni o i Comuni convengono determinate prestazioni con le imprese di trasporto di merci e forniscono loro i mezzi finanziari necessari. Senonché, invece di imporre obblighi di trasporto e di tariffe fissate a livello di legge, in questo settore occorre prevedere disposizioni contrattuali tra il committente e l'impresa. Negli altri settori, la libertà imprenditoriale si applica pienamente.

Contratto di trasporto

Sinora il contratto di trasporto delle merci si concludeva con l'accettazione delle merci da parte dell'impresa e con l'allestimento di un documento di trasporto. I due elementi costituivano parte integrante del contratto. In futuro, il contratto di trasporto assumerà come nel CIM la forma di contratto consensuale. La validità del contratto non dipenderà più dall'accettazione della merce né dalla lettera di vettura. L'opzione della lettera di vettura elettronica non deve essere menzionata espressamente. Dato che non vi sono più prescrizioni per quanto riguarda la forma, è implicitamente ammesso che il contratto possa essere stipulato in forma di lettera di vettura che può essere trasmessa per via elettronica.

4.5 Binari di raccordo

La legislazione sui binari di raccordo disciplina le relazioni contrattuali tra le imprese raccordate (i proprietari del diritto reale su un binario di raccordo) e le ferrovie, sia che esercitino la rete ferroviaria di collegamento quali gestori dell'infrastruttura sia che spediscono o ritirino vagoni per il binario di raccordo in qualità di imprese di trasporto

⁴⁴ RS 744.10

ferroviarie del traffico merci. Sono oggetto della legge federale sui binari di raccordo anche le relazioni con i contenuti dei binari di raccordo nonché la costruzione e l'esercizio di binari di raccordo.

Nell'ambito dell'elaborazione del disegno di legislazione sul traffico merci è stata esaminata, accanto al promovimento concreto dei binari di raccordo, anche la legislazione ad hoc rimanente. I risultati dell'esame mostrano che l'attuale versione della legge sui binari di raccordo corrisponde in linea di massima alle esigenze di un mercato del traffico ferroviario liberalizzato. I cambiamenti effettuati concernono pertanto solo singole precisazioni terminologiche per specificare in che misura il gestore dell'infrastruttura e l'impresa di trasporto ferroviario, sinora riuniti sotto la designazione di "ferrovie", sono toccati dalle diverse regolamentazioni.

Nell'ambito della vigilanza sulla sicurezza vi è necessità di coordinazione e di armonizzazione concettuale (a livello intramodale e intermodale). Pertanto in futuro la vigilanza su tutti i binari di raccordo sarà attribuita all'Ufficio federale dei trasporti. Ciononostante la legge attribuisce tuttora compiti sovrani ai gestori dell'infrastruttura (per motivi legati all'evoluzione storica in questo ambito). Questa soluzione non convince più.

Invece di prescrivere in maniera vincolante l'applicazione per principio delle disposizioni del diritto ferroviario in materia di sicurezza al settore dei binari di raccordo (cfr. art. 12 della legge federale sui binari di raccordo⁴⁵), occorre elaborare un concetto di sicurezza coerente per la vigilanza sui binari di raccordo che da un lato preveda una vigilanza in ambito di sicurezza presso i singoli impianti di raccordo che tenga conto dei rischi specifici di tali esercizi. Dall'altro occorre anche garantire che non siano applicate norme di sicurezza troppo severe rispetto a quelle applicate in settori paragonabili di altri vettori del traffico (ad es. centri di manutenzione stradale / strada). In caso contrario questo potrebbe influire negativamente sulla situazione dei costi e di conseguenza sulla competitività della ferrovia rispetto agli altri vettori del traffico.

⁴⁵ RS 742.141.5

5 Contenuti della revisione della legge sulle ferrovie (Disposizioni sulla responsabilità)

La vigente legge del 28 marzo 1905 sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera (LRespC) è abrogata e sostituita con disposizioni della legge sulle ferrovie in materia di responsabilità. La responsabilità per rischio si applicherà anche alla riparazione morale e in linea di principio ai danni materiali. Le eccezioni sono previste soltanto per le cose trasportate. Per il bagaglio a mano in determinati casi si applica come finora il principio della colpevolezza; l'impresa ferroviaria deve tuttavia provare di non avere avuto un comportamento colposo. Per i bagagli e la merce trasportata si applicherà come sinora una responsabilità contrattuale senza colpa, con possibilità di esonero.

Ora l'impresa ferroviaria non sarà più in alcun caso responsabile di un suicidio. Un'altra novità concerne il caso in cui diverse imprese ferroviarie esercitano e utilizzano un'infrastruttura: entrambe le imprese rispondono in solido. Per il resto i dettagli della responsabilità sono retti quasi interamente dal Codice delle obbligazioni.

La nuova regolamentazione non si applica soltanto alle ferrovie bensì a tutte le imprese di trasporto concessionarie nonché agli impianti di trasporto a fune e alle sciovie.

5.1 Situazione iniziale

5.1.1 Diritto vigente

Oggi la responsabilità in relazione con le ferrovie è disciplinata principalmente dalla legge federale del 28 marzo 1905⁴⁶ sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera (LRespC). Essa prevede una cosiddetta responsabilità per rischio del titolare dell'impresa ferroviaria. Il semplice fatto di causare un danno dovuto all'esercizio o alla costruzione di una ferrovia determina l'obbligo di risarcimento (art. 1). La responsabilità non dipende né da una colpa né da un'inosservanza di prescrizioni d'ordine. L'esercizio di una ferrovia è considerato pericoloso di per sé, e di conseguenza tale da giustificare la responsabilità. La responsabilità per rischio è una responsabilità causale, ossia non presuppone una colpa. È una responsabilità extracontrattuale in quanto si applica anche in assenza di un legame contrattuale tra l'autore del danno e la persona che lo ha subito.

La LRespC è una delle leggi federali più vecchie che prevedono una responsabilità per rischio. Questo spiega perché *la responsabilità per rischio si applichi soltanto in misura limitata*. Per la riparazione, ossia per l'indennità per torto morale (art. 8), nonché per l'indennizzo di danni materiali, è necessaria una colpa, se non vi sono morte o lesioni personali: soltanto

⁴⁶ RS 221.112.742

in caso di danni a cose che sono sotto la custodia di una persona uccisa o lesa in un incidente si applica la regola della responsabilità per rischio (art. 11).

La *responsabilità è esclusa* se l'incidente è dovuto a forza maggiore o colpa di un terzo o della persona uccisa o lesa (art. 1 cpv. 2) o se la persona uccisa o lesa si è posta in contatto con la strada ferrata mediante un atto criminoso o di mala fede (art. 6); se la persona uccisa o lesa si è posta in contatto con la strada ferrata violando scientemente prescrizioni di polizia, il giudice potrà limitare l'indennità o anche non accordarne del tutto (art. 7).

La LRespC disciplina ampiamente i *dettagli* della responsabilità:

- il calcolo del danno in caso di morte (art. 2), lesioni personali (art. 3 e 10), danni materiali (art. 12), nonché nel caso in cui l'impresa ferroviaria responsabile contribuiva al pagamento dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni della persona uccisa o lesa (art. 13);
- il tipo di indennizzo (capitale o rendita, art. 9); la diminuzione dell'indennità se la persona uccisa o lesa ritraeva dal suo lavoro un guadagno eccezionalmente elevato (art. 4) o se la colpa che ha cagionato l'infortunio è parzialmente imputabile alla persona uccisa o lesa (art. 5);
- la prescrizione (art. 14). Il dritto all'indennità si prescrive in due anni dal giorno dell'incidente;
- il divieto di cedere le pretese che gli operai o gli impiegati di un'impresa ferroviaria facessero valere contro di essa (art. 15) nonché il divieto di escludere o limitare la responsabilità per mezzo di regolamenti, pubblicazioni o convenzioni (art. 16); la possibilità di impugnare convenzioni d'indennizzo (art. 17);
- il diritto di regresso dell'impresa ferroviaria verso terzi (art. 18);
- il libero apprezzamento delle prove (art. 20).

Infine la legge prescrive che l'impresa ferroviaria che utilizza l'infrastruttura di un'altra impresa ferroviaria è responsabile a titolo esclusivo nei confronti dei danneggiati (art. 25).

Come indica il titolo, la LRespC è applicabile anche alle imprese di navigazione a vapore e alla Posta (art. 24 LRespC). Oggi il *campo d'applicazione* è tuttavia definito dall'articolo 5 della legge federale del 18 giugno 1993⁴⁷ sul trasporto di viaggiatori e l'accesso alle professioni di trasportatore su strada (LTV): alla LRespC sottostanno, oltre alla Posta svizzera, tutte le imprese titolari di una concessione federale; tra di esse vi sono le imprese di navigazione e le imprese di trasporto a fune. Le autovetture sottostanno invece, giusta l'articolo 5

⁴⁷ RS 744.10

capoverso 2 LTV, alle disposizioni della legge del 19 dicembre 1958⁴⁸ sulla circolazione stradale relative alla responsabilità civile (LCStr). Di conseguenza praticamente tutti i trasporti di viaggiatori effettuati oggi dalla Posta sono soggetti alla LCStr. Nell'ambito di altri progetti legislativi concernenti il mercato ferroviario è previsto di integrare l'articolo 5 LTV nella nuova legge federale sul trasporto di viaggiatori.

Nel messaggio del 22 dicembre 2004⁴⁹ concernente la legge federale sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone (legge sugli impianti a fune) si propone di assoggettare in linea di principio alla LRespC tutti gli impianti di trasporto a fune e tutte le sciovie.

Se nell'esercizio di una ferrovia si realizza un rischio grave per l'ambiente (segnatamente se merci trasportate pericolose per l'ambiente inquinano il suolo, l'aria o l'acqua), si applica la responsabilità per rischio giusta l'articolo 59a della legge federale del 7 ottobre 1983⁵⁰ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). Essa vale per tutti i tipi di danni.

La legge federale del 4 ottobre 1985⁵¹ sul trasporto pubblico (LTP) disciplina la responsabilità contrattuale delle imprese di trasporto concessionarie. La regolamentazione relativa al bagaglio a mano (art. 19 LTP) corrisponde a quella della LRespC. Per i bagagli (art. 23 LTP) e per la merce trasportata (art. 39 LTP) la legge prescrive una responsabilità causale con prova ai fini dell'esonero: l'impresa non risponde se prova che il danno è dovuto a colpa della parte lesa o a circostanze che non poteva evitare o alle cui conseguenze non poteva ovviare. Si presume che la causa del danno risieda nel trasporto. La responsabilità è limitata per quanto concerne gli importi di risarcimento (art. 41 LTP, art. 12, 34, 37 dell'ordinanza del 5 novembre 1986⁵² sul trasporto pubblico). Nell'ambito dell'ulteriore evoluzione delle condizioni quadro del mercato ferroviario si prevede di trasferire le disposizioni della legge sul trasporto pubblico relative al trasporto di viaggiatori e di bagagli nella nuova legge sul trasporto di viaggiatori e le disposizioni relative alla merce trasportata nella nuova legge sul trasporto di merci.

La *Convenzione del 9 maggio 1980*⁵³ *relativa ai trasporti internazionali per ferrovia* (COTIF) contiene nell'Appendice A regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per ferrovia dei viaggiatori e dei bagagli (CIV). La responsabilità corrisponde a grandi linee a quella della legge sulla responsabilità civile delle imprese ferroviarie e della legge federale sul trasporto pubblico, ma prevede limitazioni di somme anche per i danni corporali. L'Appendice B contiene regole uniformi concernenti il contratto di trasporto internazionale per

⁴⁸ RS 741.01

⁴⁹ FF 2005 793

⁵⁰ RS 814.01

⁵¹ RS 742.40

⁵² RS 742.401

ferrovia delle merci (CIM). La responsabilità corrisponde a grandi linee a quella della legge sul trasporto pubblico.

5.1.2 Problemi

Limitazione della responsabilità per rischio

Il fatto di limitare la responsabilità per rischio ponendo come condizione una colpa in relazione con il diritto alla riparazione morale e con danni materiali costituisce un caso isolato nel diritto svizzero della responsabilità civile. Tutte le altre leggi federali che prevedono una responsabilità per rischio non conoscono limitazioni di questo tipo. Oltre che per le ferrovie, la responsabilità per rischio è prevista per le seguenti fonti di rischio:

- aziende o impianti che costituiscono un rischio per l'ambiente⁵⁴;
- impianti elettrici⁵⁵, condotte⁵⁶, impianti nucleari⁵⁷;
- veicoli a motore⁵⁸, aeromobili⁵⁹;
- esplosivi⁶⁰;
- organismi geneticamente modificati⁶¹ e patogeni⁶²;
- caccia⁶³.

Per quanto concerne la riparazione tutte queste leggi rinviano alle disposizioni del Codice delle obbligazioni⁶⁴. Dalla revisione del 1983 esso non subordina più la riparazione a una colpa (art. 47 e 49 CO). Nel caso di morte di un uomo o di lesione corporale, il giudice deve unicamente tener conto delle "particolari circostanze" (art. 47 CO). Anche in caso di danni materiali la colpa non è posta come condizione.

⁵³ RS **0.742.403.1**

⁵⁴ Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb; RS **814.01**.

⁵⁵ LF del 24 giugno 1902 concernente gli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole (legge sugli impianti elettrici, LIE; RS **734.0**).

⁵⁶ LF del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e carburanti liquidi o gassosi (LITC; RS **746.1**).

⁵⁷ Legge del 18 marzo 1983 sulla responsabilità civile in materia nucleare (LCRN; RS **732.44**).

⁵⁸ LF del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr; RS **741.01**).

⁵⁹ LF del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS **748.0**).

⁶⁰ LF del 25 marzo 1977 sugli esplosivi (LEspl; RS **941.41**).

⁶¹ LF del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, GTG; RS **814.91**).

⁶² LPAmb

⁶³ LF del 20 giugno 1986 su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (legge sulla caccia, LPC; RS **922.0**).

⁶⁴ RS **220**

Queste differenze tra la legge sulla responsabilità civile delle ferrovie e le altre responsabilità per rischio determinano una disuguaglianza giuridica: le vittime di incidenti ferroviari sono sfavorite rispetto alle vittime di altri incidenti. Se viene investito da un'automobile e ferito gravemente, un pedone ha diritto alla riparazione, anche se l'automobilista non ha colpa. Se invece viene investito da un treno a un passaggio a livello incustodito e ferito gravemente, il pedone ha diritto a una riparazione soltanto se l'impresa ferroviaria ha una colpa nell'incidente. Gli indennizzi possono superare in questi casi i 100'000 franchi. La stessa disuguaglianza giuridica esiste per i danni materiali: se un autocarro va a finire contro una casa e la danneggia, il detentore risponde del danno anche senza colpa (responsabilità causale). Se invece un treno merci carico di benzina deraglia e si rovescia, la benzina prende fuoco e le case vicine vengono distrutte dall'incendio, l'impresa ferroviaria è responsabile soltanto in caso di colpa. Questo caso si è verificato l'8 marzo 1994 a Zurigo-Affoltern. Il deragliamento era dovuto a un difetto tecnico di un vagone merci. Non vi era colpa. Le FFS si sono assunte tuttavia la responsabilità volontariamente. In questo caso non era applicabile nemmeno la responsabilità per rischio in virtù della legge sulla protezione dell'ambiente. Questa si applica infatti soltanto in caso di inquinamento dell'ambiente ma non per danni conseguenti a incendio o esplosioni.

La situazione è insoddisfacente anche in caso di collisione tra un veicolo a motore e un treno: se l'autista non viene ucciso o ferito, l'impresa ferroviaria risarcisce il danno al veicolo soltanto in caso di colpa⁶⁵, mentre il detentore del veicolo a motore dovrebbe risarcire i danni causati al treno anche senza colpa. Il Tribunale federale ha tuttavia constatato una lacuna giuridica impropria e deciso che il detentore del veicolo a motore, come per la collisione tra veicoli a motore (art. 61 cpv. 2 LCStr), dovrebbe risarcire i danni soltanto in caso di colpa, temporanea incapacità di discernimento o difetto del veicolo (DTF 93 II 111 segg., 125/26). Se un'automobile viene investita da un altro veicolo a motore, il detentore di quest'ultimo è responsabile nei confronti di tutti i passeggeri per i danni causati alle cose sotto la loro custodia. Se invece un'automobile viene investita da un treno, il titolare dell'impresa ferroviaria ha una responsabilità soltanto causale per i danni causati alle cose sotto la custodia di passeggeri che sono stati uccisi o feriti.

Disposizioni inutili

Molte disposizioni della LRespC non sono più giustificate. Si tratta da una parte di disposizioni il cui contenuto è identico a quelle del Codice delle obbligazioni (per es. calcolo del danno in caso di morte e lesioni personali; gli art. 2, 3 e 10 LrespC corrispondono agli art. 45 e 46 CO). Dall'altra si tratta di disposizioni che differiscono da quelle del Codice delle obbligazioni e da leggi più recenti sulla responsabilità civile, senza nessun motivo che lo giustifi-

⁶⁵ DTF 56 II 63 segg., 64 seg.; le disposizioni dell'art. 11 LRespC vengono definite "singolari".

chi. Un esempio è l'esonero dalla responsabilità in caso di violazione di prescrizioni di polizia o altri comportamenti illeciti, anche se il danneggiato non ha causato egli stesso l'incidente (art. 6 e 7 LRespC); l'articolo 44 CO prevede invece l'esonero dalla responsabilità soltanto se il danneggiato stesso o altre circostanze hanno causato l'incidente. Un'altra regolamentazione non giustificata è il breve termine di prescrizione di due anni (art. 14 LRespC): l'articolo 60 CO prevede un termine di un anno dal giorno in cui il danneggiato viene a conoscenza del danno e del responsabile e un termine di dieci anni dal giorno dell'atto che ha causato il danno.

5.2 Lavori di revisione

Proposte di revisione della responsabilità civile delle ferrovie sono state presentate nell'ambito degli sforzi volti a unificare il diritto della responsabilità civile svizzero. Nel 1967 il Congresso svizzero dei giuristi si è occupato dell'unificazione del diritto della responsabilità civile⁶⁶. Nel 1991 la Commissione di studio sulla revisione totale del diritto della responsabilità civile istituita dal Dipartimento federale di giustizia e polizia ha presentato un rapporto contenente proposte presentate sotto forma di tesi. Secondo la Commissione la revisione della LRespC avrebbe potuto essere realizzata prima della revisione totale⁶⁷. Sulla scorta del rapporto della Commissione di studio, i professori Pierre Widmer e Pierre Wessner hanno elaborato un avamprogetto (avamprogetto Widmer/Wessner)⁶⁸, che è stato sottoposto a consultazione negli anni 2000-2001.

L'avamprogetto prevedeva la creazione di una parte generale del diritto della responsabilità civile nel Codice delle obbligazioni e l'adeguamento delle leggi speciali del diritto della responsabilità civile alla parte generale. La LRespC doveva essere abrogata. Al suo posto era prevista nella legge del 20 dicembre 1957⁶⁹ sulle ferrovie una norma sulla responsabilità per rischio (art. 40b AP-LFerr). In virtù di detta norma l'esercente di un'impresa ferroviaria, di funivie, di funicolari o di sciovie risponde del danno risultante dalla realizzazione dei rischi caratteristici insiti nelle sue attività. La responsabilità per rischio era applicabile a tutti i danni materiali e alla riparazione morale. Diverse questioni disciplinate nella LRespC erano ora disciplinate nella parte generale del diritto della responsabilità civile, per cui le corrispondenti disposizioni della LRespC potevano essere abrogate. L'avamprogetto prevedeva che la responsabilità per rischio extracontrattuale disciplinasse anche i danni tra partner contrattuali (violazione positiva del contratto). Di conseguenza la legge federale sul trasporto pubblico ha conservato soltanto una regolamentazione per i danni che non risultano dai rischi caratteristici dell'esercizio di una ferrovia (art. 40b cpv. 3 AP-LFerr, art. 19, 23 e 39 AP-LTP).

⁶⁶ Stark 1 segg.

⁶⁷ Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts, pag. 197.

Le consultazioni sull'avamprogetto hanno dato luogo a controversie sull'insieme del testo. La volontà di unificazione è stata accolta positivamente dalla maggioranza. Tuttavia numerosi partecipanti consideravano l'avamprogetto troppo favorevole ai danneggiati. L'estensione della responsabilità extracontrattuale alla violazione positiva del contratto è stata respinta quasi all'unanimità. In merito alla responsabilità delle ferrovie e alla modifica della legge sul trasporto pubblico si sono espresse unicamente le associazioni delle aziende di trasporto (Associazione svizzera di navigazione e d'economia portuale, ASN; parere collettivo dell'Unione dei trasporti pubblici, UTP, delle Funivie svizzere e dell'Associazione delle società di navigazione svizzere) e della Federazione svizzera degli avvocati (FSA). Mentre l'ASN e la FSA erano favorevoli alle modifiche, l'UTP ha respinto l'inasprimento della responsabilità per le cose trasportate (bagaglio a mano, bagagli, merce), poiché contrario al diritto internazionale del trasporto ferroviario. Siccome i trasporti pubblici meritano una posizione di favore, l'UTP ha chiesto di conservare la responsabilità per rischio per i danni materiali e la riparazione nonché un diritto di ricorso integrale delle imprese ferroviarie nei confronti di tutti i responsabili non soggetti alla legge sulle ferrovie. Per quanto concerne la parte generale (art. 47a AP-CO), l'UTP ha proposto che per i rischi conosciuti e evitabili una negligenza lieve basti per interrompere la causalità. Come esempio è stato citato un viaggiatore stressato la cui tazza di caffè si rovescia, durante una curva, sul suo portatile.

5.3 La nuova regolamentazione proposta

La nuova regolamentazione segue ampiamente l'avamprogetto Widmer/Wessner. La *legge sulla responsabilità civile delle ferrovie* è abrogata e sostituita con *disposizioni sulla responsabilità nella legge sulle ferrovie* e un rimando al Codice delle obbligazioni. La *responsabilità non si riallaccia più* alla costruzione e all'esercizio delle ferrovie bensì alla *realizzazione dei rischi caratteristici legati all'esercizio di una ferrovia* (art. 40b cpv. 1), ossia la locomozione, l'energia utilizzata e le merci pericolose trasportate⁷⁰. *La responsabilità per rischio si applica anche alla riparazione e in linea di principio ai danni materiali. Sono esclusi i danni alle cose trasportate*: bagaglio a mano, bagagli, merci (art. 40b cpv. 2), ai quali si applica esclusivamente la responsabilità contrattuale. La responsabilità contrattuale della legislazione federale sui trasporti è applicabile alle imprese concessionarie, mentre alle imprese non concessionarie si applicano le disposizioni del diritto contrattuale del Codice delle obbligazioni. Nella *legge sul trasporto pubblico* vengono proposte unicamente modifiche relative alla responsabilità per il bagaglio a mano (art. 19 LTP e art. 25 della *legge sul trasporto di viaggiatori proposta nella Riforma delle ferrovie 2*): la ferrovia risponde come finora soltanto in caso di colpa se il viaggiatore che ha il bagaglio a mano sotto la sua custodia non viene ucciso né

⁶⁸ Cfr. bibliografia

⁶⁹ RS 742.101

⁷⁰ Cfr. sezione 6.5, commento dell'art. 40b LFerr.

ferito; l'onere della prova per la colpa è però rovesciato. Il viaggiatore non ha più una responsabilità causale per il suo bagaglio; anche in questo caso si applica una responsabilità per rischio con il rovesciamento dell'onere della prova.

L'*esonero dalla responsabilità (art. 40c)* è oggetto di una nuova regolamentazione. Il titolare dell'impresa ferroviaria non è in nessun caso responsabile di un suicidio. Oggi egli è esonerato dalla responsabilità soltanto in caso di suicidio commesso da una persona capace di discernimento, poiché questo è considerato colpa grave. Ora il titolare non deve rispondere nemmeno se una persona incapace di discernimento si toglie la vita. Questo è precisato con una descrizione generale dei fatti che escludono la responsabilità. I crimini o gli atti di mala fede o la violazione di prescrizioni di polizia sono invece esonerati dalla responsabilità soltanto se vi è colpa grave.

Per i dettagli della responsabilità si rimanda nella misura del possibile al *Codice delle obbligazioni (art. 40f)*, segnatamente per quanto concerne il calcolo del danno, la valutazione del risarcimento dei danni, la riparazione e la prescrizione. Per la responsabilità in caso di *utilizzazione dell'infrastruttura di terzi* è prevista ora una *responsabilità in solido*: il titolare dell'impresa ferroviaria che mette l'infrastruttura a disposizione e il titolare dell'impresa ferroviaria che la utilizza rispondono in solido (*art. 40d*).

Nella legge sul trasporto di viaggiatori, nella legge sugli impianti di trasporto a fune e nella legge sulla navigazione interna sono introdotti rinvii alle disposizioni sulla responsabilità della legge sulle ferrovie. Per l'applicazione agli impianti di trasporto a fune occorre tenere conto della seguente particolarità: la responsabilità si applica come sinora sia alle imprese titolari di una concessione che a quelle prive di concessione. Tuttavia gli impianti di trasporto a fune utilizzati a scopi militari sono esclusi dalla legge sugli impianti di trasporto a fune (art. 2 cpv. 2 lett. c). Questi mezzi di trasporto soggiacciono alla responsabilità causale di cui all'articolo 135 della legge militare⁷¹.

5.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Siccome la regolamentazione della responsabilità delle ferrovie prevista nell'avamprogetto Widmer/Wessner ha suscitato critiche limitate nel corso della consultazione, è giustificato conservarne le grandi linee. Il Consiglio federale non ha previsto la revisione totale del diritto della responsabilità civile nel programma di legislatura 2003-2007; la revisione della responsabilità civile delle ferrovie deve pertanto essere attuata nell'ambito del progetto di legislazione sul traffico merci. Una revisione rapida s'impone a causa delle lacune della regolamentazione vigente.

⁷¹ RS 510.10

La *limitazione della responsabilità per rischio ai rischi caratteristici legati all'esercizio della ferrovia (art. 40b cpv. 1)* corrisponde all'essenza di questa responsabilità: deve essere applicabile soltanto alle fonti di rischio che sono difficili da dominare anche con tutta la cura possibile e ai casi in cui la realizzazione del pericolo giustifica in sé la responsabilità. Di conseguenza non devono rientrare nell'ambito della responsabilità per rischio ad esempio gli incidenti che avvengono mentre si sale o si scende dal treno.

L'*estensione della responsabilità per rischio alla riparazione morale e ai danni materiali (art. 40b cpv. 1, salvo per i danni alle cose trasportate, art. 40b cpv. 2)* elimina una disuguaglianza inaccettabile rispetto ad altre responsabilità per rischio ed è necessaria soprattutto per i danni da incendio ed esplosione causati da merci pericolose. È l'oggetto principale della revisione. Sarebbe errato sperare che le imprese ferroviarie si assumano questi rischi volontariamente, non da ultimo perché nell'ambito della Riforma delle ferrovie 2 l'accesso alla rete ferroviaria viene aperto a numerose nuove imprese. Anche il fatto che le imprese di trasporto concessionarie forniscano prestazioni d'interesse pubblico e debbano di conseguenza adempiere diversi oneri non giustifica una responsabilità meno severa. Infatti nel diritto della responsabilità civile svizzero è usuale sottoporre anche lo Stato alla responsabilità per rischio quando si serve di una fonte di rischio⁷².

Il *mantenimento della responsabilità contrattuale per le cose trasportate (art. 40b cpv. 2)* è giustificato poiché in questo caso il bisogno di protezione della parte lesa è minore. Per il bagaglio a mano (per es. tazze di caffè) la responsabilità di evitare danni incombe in prima linea alla parte lesa. Per i danni ai bagagli e alla merce trasportata è possibile assicurarsi. Una maggiore responsabilità dell'impresa di trasporto farebbe aumentare le tariffe e dovrebbe essere cofinanziata dal mittente. Sarebbe inoltre contraria al diritto internazionale del trasporto ferroviario⁷³. Infine, poiché la proposta di sottomettere i danni tra partner contrattuali alla responsabilità extracontrattuale è stata respinta quasi all'unanimità nella consultazione⁷⁴, non vi è ragione di volerla imporre.

L'*estensione dell'esonero dalla responsabilità o dei motivi di esonero (art. 40c)* deve liberare il titolare dell'impresa ferroviaria dalla responsabilità nei casi in cui i danni caratteristici legati all'esercizio della ferrovia sono soltanto una causa aleatoria e senza importanza del danno. Segnatamente in caso di suicidio, il comportamento della persona che intende compiere quest'atto è da considerarsi la causa principale del danno. Di conseguenza la responsabilità del titolare dell'impresa ferroviaria non è giustificata. Lo stesso si applica alle altre situazioni di cui all'articolo 40c al di fuori dell'esercizio dell'impresa ferroviaria che devono essere con-

⁷² Per es. art. 73 LCStr, art.59a cpv. 6 LPAmb, art. 27 cpv. 3 LEspl.

⁷³ Cfr. sezione 5.1.1.

⁷⁴ Cfr. sezione 5.2.

siderate la causa principale del danno. Se ad esempio a causa di un difetto tecnico un'automobile si scontra con un treno in marcia, si realizza un rischio tipico che la persona lesa deve assumersi, per cui il titolare dell'impresa ferroviaria non è ritenuto responsabile.

La *responsabilità in solido dei titolari delle imprese ferroviarie che mettono a disposizione e utilizzano l'infrastruttura ferroviaria (art. 40d)*, è giustificata poiché non sono soltanto le locomotive e le carrozze ferroviarie a costituire una fonte di rischio, bensì anche le parti dell'infrastruttura quali le linee di contatto, gli scambi, i segnali, ecc.

5.5 Confronto giuridico e rapporto con il diritto europeo

5.5.1 Confronto giuridico

La *legge tedesca sulla responsabilità civile* prevede una responsabilità per rischio per i danni corporali. Essa si applica anche per quanto concerne l'indennità per torto morale (riparazione morale). La responsabilità è limitata per persona a un capitale di 600'000 Euro o a una rendita annua di 36'000 Euro. La responsabilità per rischio si applica anche ai danni materiali, ma per le cose trasportate soltanto al bagaglio a mano. La responsabilità per danni materiali è limitata a 300'000 Euro per evento; per i danni ai beni immobiliari è però illimitata. Responsabile è l'impresario, ossia la persona che esercita la ferrovia per conto proprio e che dispone sull'esercizio. Se l'infrastruttura è esercitata e utilizzata da più persone, entrambe possono essere considerate imprenditori.

La *legge austriaca sulla responsabilità delle ferrovie* corrisponde a grandi linee al diritto tedesco. Per i danni corporali è prevista una responsabilità per rischio, anche per quanto concerne l'indennità per torto morale. La responsabilità è limitata per persona a un capitale di 800'000 Euro o a una rendita annua di 48'000 Euro. Anche per i danni materiali è prevista una responsabilità per rischio, limitata però, per le cose trasportate, al bagaglio a mano. Per tutti i danni materiali il limite superiore della responsabilità è di 400'000 Euro per evento. Responsabile è l'imprenditore, ossia la persona che dispone sull'esercizio della ferrovia e la esercita per conto proprio e a proprio rischio. Più imprenditori rispondono in solido. La responsabilità in caso di utilizzazione dell'infrastruttura di terzi non è disciplinata.

In *Francia* l'impresa ferroviaria risponde nei confronti dei passeggeri per contratto, in virtù dell'articolo 1147 del Codice civile. La giurisprudenza ammette un obbligo di protezione simile a una garanzia di funzionamento, valida per tutti i mezzi di trasporto (responsabilità quasi-causale). Al di fuori del processo di trasporto, per es. per gli incidenti sui marciapiedi, la giurisprudenza ammette una responsabilità extracontrattuale. La ferrovia ha una responsabilità causale in virtù dell'articolo 1384 del Codice civile se causa un danno a una cosa in quanto detentrica (*gardien*) della stessa. Altrimenti si applica la responsabilità per colpa di cui all'articolo 1382 del Codice civile; questa è meno severa soprattutto perché la parte lesa ha

l'onere della prova. Essa è però resa obiettiva in ampia misura (quasi-causale). Per i bagagli registrati si applica una responsabilità causale contrattuale, la cui struttura è analoga a quella prevista dalla legge svizzera sul trasporto pubblico. Per i danni al bagaglio a mano e alle cose al di fuori del mezzo di trasporto la responsabilità è extracontrattuale. La responsabilità in caso di utilizzazione dell'infrastruttura di terzi non è disciplinata.

Anche l'Italia conosce una responsabilità contrattuale quasi-causale dell'impresa ferroviaria nei confronti dei passeggeri⁷⁵. Il passeggero vittima di un danno corporale o di un danno al bagaglio a mano deve provare soltanto l'esistenza del contratto di trasporto, il danno e la relazione di causa ed effetto tra l'esercizio della ferrovia e il danno. Tuttavia, l'impresa ferroviaria non risponde del danno se prova che l'incidente risulta da una causa che non le è imputabile. Secondo la terminologia svizzera si può parlare di una responsabilità causale semplice. Questa responsabilità si applica anche quando un passeggero è vittima di un incidente al di fuori del mezzo di trasporto, nell'area della stazione. Per i non viaggiatori e per le pretese di riparazione morale da parte di passeggeri si applicano le disposizioni generali del Codice civile sulla responsabilità extracontrattuale. Nell'ambito della responsabilità per colpa (art. 2043) i tribunali impongono alle ferrovie obblighi di sicurezza estesi. Questo facilita notevolmente l'onere della prova della parte lesa. Le disposizioni del Codice civile relative alla responsabilità causale del detentore di una cosa (art. 2051) e all'esercizio di attività pericolose (art. 2050) non hanno invece ottenuto importanza pratica. Più persone alle quali si può attribuire un danno rispondono in linea di principio in solido. La responsabilità in caso di utilizzazione dell'infrastruttura di terzi non è disciplinata.

5.5.2 Rapporto con il diritto europeo

Né l'Unione europea né il Consiglio d'Europa hanno disciplinato la responsabilità civile delle ferrovie. La maggior parte degli Stati europei hanno invece aderito alla Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia descritta in precedenza⁷⁶. Siccome detta Convenzione disciplina unicamente i trasporti transfrontalieri, la Svizzera è libera di organizzare come vuole la responsabilità dei trasporti sul territorio svizzero.

5.6 Trattamento di interventi parlamentari

Il postulato 10470 Unificazione del diritto della responsabilità civile (N 7.10.70, Cadruvi) chiedeva al Consiglio federale di attuare la revisione della legge sulla responsabilità civile delle ferrovie nel senso dell'introduzione di una responsabilità causale uniforme per i danni causati alle persone e i danni materiali e di considerare l'unificazione del diritto della respon-

⁷⁵ Art. 13 cpv. 4 delle Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato, ed. 1977.

⁷⁶ Cfr. sezione 5.1.1.

sabilità civile. Il postulato è stato stralciato nel 2003 su proposta della Commissione della gestione.

6 Commento ai testi di legge

6.1 Sistemática legislativa

6.1.1 Contesto del progetto

Il presente progetto concerne tre leggi che disciplinano l'ambito tematico del trasporto di merci: la legge sul trasferimento del traffico merci, la legge federale sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia e la legge sui binari di raccordo. Si rinuncia a integrare queste leggi in una legge unica. Sicuramente le tre leggi menzionate hanno un tema in comune: il traffico merci. Tuttavia da un punto di vista della sistemática legislativa la legge sul trasferimento del traffico merci disciplina questioni di diritto pubblico, mentre la legge sul trasporto di merci concerne le relazioni di diritto privato esistenti tra gli attori. La legislazione sui binari di raccordo comprende oltre ad aspetti di diritto pubblico anche quelli di diritto privato concernenti i raccordati e le ferrovie. Una combinazione delle tre leggi non permetterebbe di trarre nessun vantaggio.

Altre leggi già in vigore contenenti disposizioni sull'infrastruttura e sui mezzi di trasporto (spesso dal profilo tecnico) non sono toccate dal presente progetto; nonostante questi testi abbiano molti punti in comune con il trasporto di merci per ferrovia, nel contempo essi trattano pure temi che non hanno un legame diretto con lo stesso.

La relazione tra il settore delimitato dalle leggi interessate dal presente progetto e gli ambiti della legislazione sui trasporti pubblici può essere rappresentata nel modo seguente:

Settore	Legge	Contenuto della legge
Traffico merci	Legge sul trasferimento del traffico Legge sul trasferimento del traffico merci (nuova)	Definizione degli obiettivi di protezione delle Alpi, definizione delle misure di trasferimento
	Legge sul trasporto di merci per ferrovia o idrovia	Trasporto di merci per ferrovia, con battelli e con funivie Revisione totale
	Legge sui binari di raccordo ferroviario	Rapporti tra imprese ferroviarie, raccordati e coutenti Revisione parziale
Trasporto di viaggiatori	Legge sul trasporto viaggiatori	Trasporto regolare di persone: concessione, indennità, obblighi fondamentali, contratto di trasporto
Infrastruttura, mezzi di trasporto	Legge sulle ferrovie	Infrastrutture ferroviarie, veicoli ferroviari, personale delle ferrovie, traffico ferroviario Responsabilità civile nel settore ferroviario (nuova)

Settore	Legge	Contenuto della legge
	Legge sulla navigazione interna	Battelli, equipaggi, traffico fluviale
	Legge sulle funivie	Impianti di trasporto a fune e relativo personale
	Legislazione sulle strade	Costruzione di strade, autoveicoli, circolazione stradale, conducenti

Come risulta dalla tabella, le disposizioni modificate sulla responsabilità nel settore ferroviario vengono inserite nella legge sulle ferrovie, che tratta i temi comuni a diversi modi di trasporto.

6.2 Legge sul trasferimento del traffico merci

Art. 1 Scopo

L'articolo sullo scopo serve a esplicitare gli obiettivi perseguiti con la nuova legge sul trasferimento del traffico merci.

Il *capoverso 1* dell'articolo sullo scopo rende chiaro il punto di riferimento della legge sul trasferimento del traffico merci. L'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.) definisce un mandato costituzionale specifico il cui obiettivo è il trasferimento del traffico merci pesante transalpino dalla strada alla ferrovia nell'intento di proteggere le regioni alpine. L'obiettivo va realizzato in modo proporzionato e sostenibile, come sottolinea il *capoverso 2*. In merito agli obiettivi da raggiungere questo principio porta a tenere in considerazione il calcolo dei costi causati (inclusi i costi esterni) e delle capacità generate. In merito ai campi d'azione significa che non si dovranno applicare né misure sproporzionate né misure che portano a un trasferimento di corta durata e senza effetti a lungo termine.

Art. 2 Campo d'applicazione

La legge sul trasferimento del traffico merci possiede validità per tutte le forme di traffico merci pesante attraverso le Alpi, vale a dire anche per i rapporti intermodali tra la strada e la rotaia. Questo concerne soprattutto il rapporto dei prezzi strada-ferrovia, rapporto su cui influiscono da un lato le tasse sull'utilizzazione delle strade e l'introduzione di diritti di transito, dall'altro le misure di promovimento del traffico merci per ferrovia.

Art. 3 Obiettivi di trasferimento

L'*articolo 3* concretizza l'obiettivo generale di trasferimento: il trasferimento progressivo del traffico merci transalpino dalla strada alla rotaia. A tale scopo sono definiti gli obiettivi quantitativi e temporali da raggiungere. Conformemente alle varianti 1 e 2 di obiettivi e misure presentate nella parte generale, anche nella legge sono proposte due varianti per questo articolo⁷⁷.

Variante 1: realizzazione del mandato di trasferimento

Il *capoverso 1* definisce il numero di viaggi massimo fissato dalla Confederazione in virtù dell'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.), numero che corrisponde a quello già stabilito nella vigente legge sul trasferimento del traffico. Il termine "strada di transito" fa riferimento all'articolo 2 della legge federale del 17 giugno 1994 concernente il transito stradale nella regione alpina (LTS⁷⁸).

Nel *capoverso 2* è fissato l'orizzonte temporale per il raggiungimento dell'obiettivo. In linea di massima l'obiettivo del *capoverso 2* deve essere realizzato il più in fretta possibile, in ogni caso al più tardi entro due anni dall'apertura commerciale della galleria di base del San Gotardo. Inoltre il *capoverso* stabilisce che l'obiettivo del numero di viaggi non è limitato nel tempo ma che resta valido una volta raggiunte le quantità definite. Il livello di viaggi ammesso nel traffico merci pesante sarà mantenuto. A seconda dello sviluppo congiunturale potrebbe rivelarsi impossibile raggiungere questi obiettivi con precisione, motivo per cui occorre tenere conto dell'evoluzione globale sul piano sia economico sia dei trasporti; di conseguenza, un leggero scarto verso l'alto sarà permesso per singoli anni in cui la crescita dell'economia e del traffico sarà particolarmente forte (*cpv. 3*).

Il *capoverso 4* fissa l'obiettivo intermedio della futura politica di trasferimento. Esso fa riferimento soltanto al numero di viaggi che si intende raggiungere. Il numero massimo di viaggi attraverso le Alpi ammessi nel 2011 sarà di 1 milione. Negli anni successivi si intende ottenere una riduzione progressiva di tale numero.

Variante 2: adeguamento del mandato di trasferimento

Rispetto all'articolo sugli obiettivi proposto nella variante 1, la variante 2 si distingue innanzitutto per il diverso numero di viaggi menzionato nel *capoverso 1*, e in secondo luogo per il fatto di stabilire che l'obiettivo da raggiungere deve dipendere dall'introduzione di una borsa

⁷⁷ La variante 3 non richiede una formulazione di obiettivi separata dato che può essere applicata a complemento sia della variante 1 sia della variante 2.

⁷⁸ RS 725.14

dei transiti alpini. In questa seconda variante si rinuncia a definire nella legge un obiettivo intermedio.

Il *capoverso 1* definisce, conformemente all'articolo sulla protezione delle Alpi (art. 84 Cost.), l'obiettivo dei viaggi previsto dalla Confederazione, che è fissato a 1 milione di viaggi attraverso le Alpi a causa della gamma ridotta di misure a disposizione. Anche qui il concetto di "strada di transito" si riferisce all'articolo 2 della legge federale del 17 giugno 1994⁷⁹ concernente il transito stradale nella regione alpina (LTS). L'obiettivo si applica con riserva delle disposizioni del *capoverso 4* dell'articolo sull'obiettivo.

Nel *capoverso 2* è definito, senza modifiche rispetto alla variante 1, il termine per il raggiungimento dell'obiettivo. Inoltre è stabilito che l'obiettivo del numero di viaggi e il raggiungimento di tale obiettivo saranno validi anche in futuro. Il numero di viaggi permessi in ambito di traffico merci pesante sarà mantenuto, eccetto per quel che concerne le oscillazioni congiunturali (*cpv. 3*).

Il *capoverso 4* stabilisce che se dovesse essere introdotta la borsa dei transiti alpini definita all'articolo 6, l'obiettivo dei viaggi è ridotto a 650'000 viaggi. Si tratta in altre parole di un obiettivo subordinato alla realizzazione di una misura determinata.

Gli articoli 4 a 8 creano le basi giuridiche per la gamma di misure della futura politica di trasferimento. Le misure come la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP), fissate in altri testi di legge, non sono menzionate in questa sede.

Art. 4 Tassa sul transito alpino

L'*articolo 4* crea le basi giuridiche per introdurre e mettere in atto la tassa sul transito alpino. Dato che gli Stati contraenti dell'Accordo sui trasporti terrestri (ATT⁸⁰) sono competenti per la messa in atto e l'applicazione dell'accordo sui rispettivi territori nazionali, la creazione di questa base giuridica è stata annunciata nel messaggio concernente tale accordo (in particolare nell'ottica della clausola di protezione fiscale secondo l'art. 46 ATT).

Il *capoverso 1* collega la tassa sul transito alpino agli obiettivi di trasferimento, obiettivi alla cui realizzazione la tassa deve contribuire. L'introduzione della tassa è formulata come disposizione potestativa: il Consiglio federale è quindi libero di deciderne l'applicazione. Il Consiglio federale potrebbe introdurre una tassa di questo genere sui valichi alpini del Gotardo, del San Bernardino, del Gran San Bernardo e del Sempione, tenendo conto degli accordi internazionali già conclusi.

⁷⁹ RS 725.14

⁸⁰ RS 0.740.72

Il *capoverso 2* prescrive la messa in atto e l'applicazione non discriminatoria della tassa. Queste disposizioni concernono soprattutto il divieto di distinzione tra veicoli immatricolati in Svizzera e all'estero.

Il *capoverso 3* disciplina l'importo massimo della tassa creando un rapporto con le tariffe massime previste per il tragitto di riferimento secondo l'ATT. La tassa sul transito alpino non potrà pertanto superare del 15 per cento gli importi della tassa massima per il transito complessivo (riferiti al tragitto di riferimento attraverso le Alpi pari a 300 chilometri) ammessi dalle convenzioni internazionali.

Il *capoverso 4* prevede un'eccezione per i viaggi di veicoli dell'esercito o di veicoli utilizzati per scopi militari come pure per i viaggi nell'ambito delle misure di aiuto e di protezione dalle catastrofi.

Art. 5 Aumento temporaneo della tassa complessiva per il transito attraverso le Alpi

L'*articolo 5* fissa i dettagli dell'aumento temporaneo della tassa di transito complessiva adottato unilateralmente a titolo di misura protettiva e correttiva. Il tasso massimo fissato nell'ATT potrà essere aumentato del 12,5 per cento durante 6 mesi se per un periodo di almeno 10 settimane il grado di sfruttamento della capacità della rete ferroviaria nel traffico combinato accompagnato e non accompagnato è nettamente inferiore alla capacità massima. È ammessa una proroga unica dell'applicazione di tale misura per ulteriori 6 mesi. La misura può essere applicata al massimo due volte in cinque anni. Tra la prima applicazione della misura e la seconda è previsto un termine minimo che dipende dalla durata della prima applicazione secondo lo schema seguente: se l'aumento è applicato per non di più di sei mesi, la seconda misura potrà essere applicata già dodici mesi dopo la fine della prima; se invece la prima misura è stata prolungata oltre i sei mesi (in virtù della proroga unica), la seconda misura potrà intervenire al più presto diciotto mesi dopo la prima.

Art. 6 Borsa dei transiti alpini

L'*articolo 6* crea le basi giuridiche per istituire diritti di transito e una borsa dei transiti alpini; disciplina i principi di applicazione di tale misura e le condizioni di base per l'istituzione della borsa.

Il *capoverso 1* formula l'istituzione della borsa con una disposizione potestativa, analogamente all'introduzione della tassa sul transito alpino. L'introduzione della borsa è vincolata alla condizione di un'armonizzazione della misura con gli altri Paesi dell'arco alpino.

Il *capoverso 2* concretizza l'oggetto della borsa dei transiti alpini. Definisce i diritti di transito attraverso le Alpi per il traffico merci pesante nonché la vendita all'asta di tali diritti. La vendita all'asta deve avvenire in modo non discriminatorio: anche qui si tratta essenzialmente di

garantire un equo trattamento di tutti gli offerenti (svizzeri e stranieri). È prescritta l'applicazione di principi di mercato affinché l'aggiudicazione si faccia al miglior offerente. Nel contempo è necessario prevenire gli abusi da parte di offerenti che potrebbero detenere una posizione dominante sul mercato. La forma esatta dell'aggiudicazione nonché le modalità dei diritti di transito devono essere definiti a livello di ordinanza.

Il *capoverso 3* descrive la cerchia di persone fisiche e giuridiche che sono autorizzate a partecipare all'asta dei diritti di transito e ad acquistare tali diritti nell'ambito del commercio successivo degli stessi. Nell'ambito della realizzazione occorrerà prevedere a livello di ordinanza l'obbligo di registrazione per garantire una procedura disciplinata. La vendita ulteriore dei diritti di transito acquistati nell'ambito della borsa è ammessa per ogni titolare di un tale diritto. Il numero dei diritti di transito attraverso le Alpi sul territorio svizzero, è definito in base all'obiettivo concernente il numero massimo di viaggi stabilito dalla legge sul trasferimento del traffico merci. Sarà possibile anche un adeguamento graduale. L'eventuale ripartizione dei diritti di transito sui differenti valichi svizzeri dovrà essere disciplinata a livello di ordinanza nell'ambito della messa in atto.

Con il *capoverso 4* si prescrive agli autisti di autoveicoli pesanti adibiti al traffico merci di portare con se durante ogni viaggio attraverso le Alpi il relativo diritto di transito o l'attestazione del possesso di tale diritto. Il capoverso si applica a tutti i veicoli del traffico merci pesante, indipendentemente dal loro Stato di immatricolazione.

Con il *capoverso 5* si attribuisce al Consiglio federale la competenza necessaria per concludere gli accordi internazionali richiesti per l'introduzione coordinata della borsa dei transiti alpini. L'istituzione concreta della borsa può quindi essere decisa dal Consiglio federale a tempo debito.

Art. 7 Promovimento del trasporto di merci per ferrovia

L'*articolo 7* stabilisce il quadro per il seguito delle misure collaterali di trasferimento applicabili alla ferrovia. Queste misure manterranno il loro carattere collaterale poiché anche in futuro gli strumenti principali del trasferimento del traffico saranno le condizioni quadro per la strada, la liberalizzazione del mercato del traffico merci e le nuove infrastrutture ferroviarie. Ciononostante le misure collaterali – la cui ponderazione dipenderà dalla variante e dal pacchetto di misure scelti – non svolgeranno più un mero ruolo sussidiario e provvisorio e assumeranno una funzione più importante di sostegno del processo di trasferimento e di rafforzamento del mercato nel settore del trasporto di merci per ferrovia. Anche per queste misure occorre garantire l'applicazione non discriminatoria, cioè essenzialmente la parità di trattamento di tutte le aziende interessate nel mercato ferroviario. L'elaborazione e l'accentuazione futura di queste misure sono descritte nella parte generale del messaggio (cfr. n. 4.2.3.2).

Art. 8 Valutazione

L'*articolo 8* incarica il Consiglio federale di garantire un monitoraggio periodico e continuo del processo di trasferimento del traffico per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi e l'efficacia delle misure applicate. I risultati di questo monitoraggio dovranno fare l'oggetto di rapporti periodici sul trasferimento del traffico merci pesante transalpino da pubblicare almeno una volta ogni tre anni; fino al raggiungimento degli obiettivi è previsto un intervallo di pubblicazione di due anni.

Art. 9 Esecuzione

L'*articolo 9* incarica il Consiglio federale dell'esecuzione della legge sul trasferimento del traffico merci.

Art. 10 Diritto previgente: abrogazione

Tutte le disposizioni di legge modificate dall'articolo 6 della vigente legge sul trasferimento del traffico – segnatamente l'articolo 53a della legge federale sulla circolazione stradale (LCStr⁸¹), che disciplina le basi legali per la gestione del traffico e i controlli degli autoveicoli pesanti nello spirito degli obiettivi della vigente legge sul trasferimento del traffico – continuano a mantenere la loro validità anche dopo l'abrogazione di tale legge. Nelle disposizioni in questione occorre adeguare i rimandi alla legge conformemente alla presente modifica di legge.

6.3 Legge sul trasporto di merci

6.3.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Campo d'applicazione

L'*articolo 1* definisce il campo d'applicazione della legge sul trasporto di merci: la legge nella sua totalità si applica al trasporto di merci da parte delle imprese ferroviarie, di trasporto a fune e di navigazione titolari di una concessione.

Art. 2 Definizioni

In questo articolo sono definiti concetti importanti concernenti il trasporto di merci.

Art. 3 Requisiti di qualità e cooperazione

L'*articolo 3* sottolinea l'importanza delle iniziative volte a migliorare la qualità del traffico merci ferroviario. Tali iniziative debbono essere realizzate da tutte le parti coinvolte, ossia

dalle imprese ferroviarie, dai gestori dell'infrastruttura e dai trasportatori. È importante pure il contributo della Confederazione sotto forma di elaborazione di condizioni quadro e collaborazione con gli altri governi e altre amministrazioni nazionali. Il *capoverso 1* rende possibile l'adozione di determinate esigenze di qualità nella misura in cui siano valide e convenute a livello internazionale. In tal caso è prevista la loro estensione ai sistemi di trasporto nazionali di merci per ferrovia. Il *capoverso 2* dà al Consiglio federale la competenza e il mandato di intervenire, in qualità di interlocutore dei singoli attori del mercato dei trasporti di merci per ferrovia, per migliorare la collaborazione e aumentare la qualità delle prestazioni e la loro utilità per l'utente.

6.3.2 Capitolo 2: Trasporto di merci

Art. 4 Trasporto di merci pericolose (LTM art. 4)

L'articolo corrisponde, con un'eccezione, alle disposizioni della vigente LTM sul trasporto di merci pericolose. Le norme di delega al Consiglio federale nel *capoverso 1* sono riprese. Occorre garantire la proporzionalità delle misure adottate per aumentare la sicurezza del trasporto ferroviario di merci pericolose, affinché la competitività della ferrovia rispetto alla strada non sia ridotta.

Il *capoverso 2* crea la base legale per la possibilità di una delega di ampia portata dell'autorizzazione, dell'omologazione o del controllo degli imballaggi di merci pericolose. Per questa delega devono poter essere definite aziende o organizzazioni diverse.

Art. 5 Trasporti nell'ambito della cooperazione nazionale in materia di sicurezza (LTM art. 8a)

L'*articolo 6* è stato ripreso senza modifiche dalla LTM. Disciplina la priorità dei trasporti per motivi di politica di sicurezza in situazioni particolari e straordinarie.

6.3.3 Capitolo 3: Diritto dei trasporti

Art. 6 Responsabilità extracontrattuale

Già oggi la responsabilità extracontrattuale è retta dalle disposizioni del diritto ferroviario sulla responsabilità civile. Tuttavia questo fatto non è stabilito esplicitamente, motivo per cui a causa delle disposizioni sulla responsabilità contrattuale, che non sono segnalate come tali, vi è la possibilità di interpretazioni errate nell'applicazione della legge. Per evitare questa fonte di insicurezza, le disposizioni sulla responsabilità extracontrattuale saranno trasfe-

⁸¹ RS 741.01

rite dalla legge sulla responsabilità delle imprese di strade ferrate e di piroscafi, e della Posta svizzera (LRespC⁸²) alla legge sulle ferrovie (LFerr⁸³).

Art. 7 Vizi del carro

I contratti distinti di fornitura di carri previsti dagli attuali articoli 24 a 26 LTM non esistono praticamente più. Se un'impresa mette un carro a disposizione del mandatario per trasportare la merce, questo punto è disciplinato nel contratto di trasporto. Le parti contraenti devono poter negoziare liberamente le modalità *ad hoc*; occorre mantenere soltanto la disposizione sulla responsabilità nei casi in cui la merce subisce un avaria a causa di un difetto del carro.

Art. 8 Contratto di trasporto, definizione (LTM art. 28)

Attualmente il contratto di trasporto è concluso quando l'impresa ha accettato per il trasporto la merce corredata del documento di trasporto. Il contratto deve essere concluso per scritto mediante un formulario (documento di trasporto); la presa in consegna del documento e della merce hanno valore giuridico vincolante. La nuova legge abbandona del tutto questo principio.

Il *capoverso 1* definisce il concetto conformemente al vigente articolo 28 LTM.

Nel *capoverso 2*, il contratto di trasporto è definito come un contratto consensuale, in analogia alla Convenzione internazionale concernente il trasporto delle merci per ferrovia (CIM). Come nell'articolo 1 del Codice delle obbligazioni (CO), la manifestazione della volontà delle parti è sufficiente per concludere il contratto. Il fatto di riempire e di trasmettere la lettera di vettura o la merce non avrà in futuro nessun effetto costitutivo. Dato che non sarà più richiesta alcuna esigenza formale, il contratto potrà essere concluso oralmente. Le lettere di vettura saranno ancora utilizzate nella maggior parte dei casi, ma il documento di trasporto non sarà più necessario per concludere il contratto. La lettera di vettura non è determinante per la validità del contratto. Con questa novità ci si adegua alla prassi usuale nei mercati internazionali e quelli concernenti altri settori.

Art. 9 Lettera di vettura

Conformemente al *capoverso 1* il contratto di trasporto può essere concluso sotto forma di lettera di vettura. La disposizione ha forma potestativa dato che, come visto sopra, l'esistenza di un documento di trasporto non sarà più un elemento costitutivo del contratto. La lettera di vettura non è pertanto più condizione necessaria affinché il trasporto sia effet-

⁸² RS 221.112.741

⁸³ RS 742.101

tuato; l'assenza di tale lettera, una lacuna nella stessa o la sua perdita non influiscono né sull'esistenza né sulla validità del contratto.

Secondo il *capoverso 2*, la lettera di vettura, se è compilata, deve essere firmata dalle due parti; in caso contrario non potrà servire come mezzo di prova.

Conformemente al *capoverso 3* le parti convengono tra di loro la forma della lettera di vettura. In pratica, le imprese di trasporto di merci proporranno un modello e lo applicheranno sulla base delle loro condizioni generali. Come nel CIM, il diritto nazionale deve prevedere la possibilità esplicita di una lettera di vettura sotto forma elettronica, una forma che nella prassi conosce già una forte diffusione.

Art. 10 Compimento delle formalità amministrative (LTM art. 29)

Come nel diritto vigente, il *capoverso 1* impegna l'impresa di trasporto a compiere le formalità amministrative necessarie per lo svolgimento del trasporto.

Il *capoverso 2* stabilisce che alla stazione di arrivo spetta al destinatario compiere le formalità; l'impresa ferroviaria ne è responsabile soltanto in misura sussidiaria.

Il *capoverso 3* precisa che i costi di tali operazioni sono a carico del mittente.

Art. 11 Modifica del contratto da parte del mittente (LTM art. 32)

Nelle grandi linee la disposizione corrisponde al diritto vigente. Rispetto alla situazione giuridica attuale, si stabilisce ora espressamente che i costi e i danni risultanti dall'esecuzione di una modifica del contratto sono a carico del mittente.

Art. 12 Termini di consegna (LTM art. 33)

Contrariamente al diritto vigente, non sono più previsti termini di consegna vincolanti definiti dal Consiglio federale a livello di ordinanza. Secondo il *capoverso 1* il termine di consegna è convenuto tra le parti e costituisce un elemento del contratto di trasporto.

Il *capoverso 2* prevede che il Consiglio federale stabilisce i termini di consegna applicabili in via sussidiaria.

Art. 13 Consegna (LTM art. 34)

Questa disposizione ha subito soltanto modifiche terminologiche e di strutturazione. Inoltre è stato soppresso il rimando alla tariffa in relazione al termine di consegna.

Art. 14 Impedimento del trasporto (LTM art. 35)

I capoversi 1 e 2 sono stati ripresi senza modifiche. L'unica novità riguarda i casi in cui l'impresa ferroviaria si trova nell'impossibilità di portare a termine il trasporto: in questi casi essa è tenuta a chiedere istruzioni.

Art. 15 Impedimento alla presa in consegna (LTM art. 36 e 37)

Oltre a una modifica terminologica, la novità della disposizione riguarda soltanto il fatto che l'impedimento alla consegna e alla presa in consegna (vigente art. 37 LTM) sono inclusi nel medesimo articolo e non costituiscono più fattispecie separate.

Art. 16 Immagazzinamento e vendita dopo il termine (LTM art. 38)

Con il *capoverso 3* all'impresa di trasporto è ora conferito il diritto di vendere immediatamente la merce dopo la scadenza del termine di consegna in determinati casi di cui è dato un elenco esaustivo. Per contro si propone l'abrogazione del *capoverso 4* del vigente articolo 38 LTM. Del rimanente, l'attuale articolo 38 è ripreso per analogia.

Art. 17 Responsabilità dell'impresa risultante dal contratto di trasporto di merce (LTM art. 39)

Il vigente articolo 39 LTM è ripreso senza modifiche.

Art. 18 Responsabilità dell'impresa per le incombenze di servizio (LTM art. 40)

Questo articolo stabilisce la responsabilità del datore di lavoro in accordo con il diritto vigente. La cerchia delle persone per il cui comportamento l'impresa di trasporto è responsabile nei confronti dell'altra parte contraente è estesa a comprendere i gestori dell'infrastruttura.

Art. 19 Risarcimento (LTM art. 41)

La disposizione vigente è ripresa senza modifiche materiali.

Art. 20 Limitazione contrattuale della responsabilità (LTM art. 42)

La disposizione attuale è modificata soltanto nella misura in cui sono soppressi i rimandi alle condizioni tariffarie nonché alle tariffe eccezionali e speciali.

Art. 21 Legittimazione attiva (LTM art. 43)

La disposizione vigente è ripresa senza modifiche materiali.

Art. 22 Legittimazione passiva (LTM art. 44)

La disposizione attuale è modificata soltanto nella misura in cui secondo il *capoverso 1 lettera c* non sarà più possibile far valere pretese nei confronti del gestore dell'infrastruttura su cui ha avuto luogo il fatto che dà origine alla pretesa ma soltanto contro l'impresa di trasporto che svolgeva il trasporto in quel momento.

Art. 23 Estinzione delle pretese (LTM art. 45)

L'unica modifica di questo articolo rispetto alla versione vigente concerne il termine di cui al *capoverso 2 lettera b* previsto per far valere un diritto una volta scaduto il termine di consegna: questa disposizione è adeguata alla CIM (art. 45 par. 5 lett. c).

Art. 24 Prescrizione (LTM art. 46)

I capoversi 1 e 3 non subiscono modifiche. Il *capoverso 2* definisce il momento a partire dal quale decorre la prescrizione. L'assenza nel diritto vigente di tale disposizione è stata oggetto di critiche a causa delle divergenze d'interpretazione inutili che ha causato. Dal punto di vista materiale, questa innovazione segue la soluzione praticata a livello internazionale (art. 48 cpv. 2 CIM).

Art. 25 Responsabilità

Il vigente articolo 47 LTM prevede la responsabilità collettiva dell'impresa che ha concluso il contratto di trasporto unitamente a quelle che effettuano lo stesso. Tale soluzione appare obsoleta; pertanto, riguardo alle relazioni tra le imprese coinvolte, nella nuova legge si statuisce esplicitamente che risponde a titolo esclusivo l'impresa che ha causato il danno. Lo stesso principio si trova nell'articolo 50 paragrafo 1 lettera a CIM.

Art. 26 Diritto di pegno (LTM art. 48)

Il contenuto della disposizione è ripresa senza modifiche materiali ma con alcune modifiche redazionali.

6.3.4 Capitolo 4: Vigilanza, rimedi giuridici e disposizioni penali**Art. 27** Vigilanza (LTM art. 49a)

Il contenuto della disposizione è ripresa senza modifiche materiali ma con alcune modifiche redazionali.

Art. 28 Rimedi giuridici (LTM art. 50)

Il contenuto della disposizione è ripresa senza modifiche materiali ma con alcune modifiche redazionali.

Art. 29 Delitti (LTM art. 51)

La disposizione è ripresa senza modifiche.

Art. 30 Perseguimento d'ufficio (LTM art. 51a)

La disposizione è ripresa senza modifiche.

Art. 31 Competenza (LTM art. 51b)

La disposizione è ripresa senza modifiche.

6.4 Legge federale sui binari di raccordo ferroviario

Le disposizioni attuali della legge sui binari di raccordo ferroviario⁸⁴ sono adeguate dal punto di vista terminologico e materiale alla situazione successiva alla riforma delle ferrovie. Per quel che concerne la terminologia, la legge vigente si basa interamente sul concetto di imprese ferroviarie integrate che circolano sulla propria rete senza tenere conto del principio del libero accesso alla rete concretizzato con la riforma ferroviaria 1. Nell'ambito della revisione parziale della legge sui binari di raccordo ferroviari appare pertanto opportuno procedere ad alcuni adeguamenti terminologici e usare in modo coerente i termini di "gestore dell'infrastruttura" e di "impresa ferroviaria". Questi adeguamenti terminologici concernono gli articoli 1, 3, 6, 11 e 15.

Gli articoli che hanno perso il loro significato in seguito alle modifiche del paesaggio ferroviario intervenute con la riforma delle ferrovie saranno abrogati; si tratta degli articoli 7-9 della legge sui binari di raccordo ferroviario.

Art. 12

La vigilanza in materia di sicurezza nell'ambito dei binari di raccordo deve essere concepita in linea di massima secondo criteri di sicurezza e di rischio. Con il passaggio della vigilanza in materia di sicurezza dei binari di raccordo che collegano la rete delle FFS, nell'ambito dei futuri progetti legislativi in ambito ferroviario sarà creata la base per una vigilanza in materia di sicurezza uniforme in questo settore.

⁸⁴ RS 742.141.5

Nell'ambito dell'esecuzione della legge l'Ufficio federale dei trasporti rispettivamente il Consiglio federale deve adottare i concetti concreti per lo svolgimento di questa vigilanza in materia di sicurezza. A tale scopo occorre perseguire una filosofia di sicurezza concordata segnatamente anche a livello intermodale (ferrovia/strada; binario di raccordo/centri di manutenzione stradale). Nell'ambito dell'adeguamento della legge sono soltanto create le basi necessarie a tale scopo.

Art. 19 cpv. 2

Il rinvio contenuto in questo articolo deve essere adeguato alle modifiche introdotte dalla legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani⁸⁵.

6.5 Legge sulle ferrovie (LFerr)

Art. 40b

La formulazione del capoverso 1 riprende quella dell'avamprogetto Widmer/Wessner. Condizione per la responsabilità è la realizzazione dei rischi caratteristici legati all'esercizio delle ferrovie⁸⁶. Si tratta di fonti di rischio particolari, usuali nell'ambito dell'esercizio di un'impresa ferroviaria. Questi rischi sono i seguenti:

- la locomozione: può causare una collisione, un deragliamento, un investimento, ma anche un incendio in seguito al surriscaldamento dei freni o una caduta in seguito a una frenata di emergenza;
- l'energia utilizzata: danni causati dalla proiezione di scintille o da polveri fugaci di carbonio. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale⁸⁷ (criticata dalla dottrina) anche i danni causati dall'elettricità della linea di contatto sono soggetti alla responsabilità civile delle ferrovie e non alla legge del 24 giugno 1902⁸⁸ sugli impianti elettrici;
- le merci pericolose trasportate⁸⁹, per es. un incendio causato da benzina trasportata⁹⁰. La giurisprudenza e la letteratura in materia non citano ancora questa fonte di rischio. Qui si impone tuttavia la responsabilità per rischio.

⁸⁵ RU 1999 3071

⁸⁶ Cfr. sezione 5.4.

⁸⁷ DTF 75 II 71; 81 II 561; 97 II 180.

⁸⁸ RS 734.0

⁸⁹ Cfr. il Regolamento concernente il trasporto internazionale di merci pericolose (RID), ottenibile presso le FFS SA, Vendita di materiale, 3000 Berna 65.

⁹⁰ Cfr. sezione 5.1.2.

Contrariamente al diritto vigente, gli incidenti che si verificano mentre si sale o si scende dal treno non sono più soggetti alla responsabilità per rischio. Gli incidenti che si verificano durante la costruzione della ferrovia sono compresi ancora soltanto nella misura in cui essi si realizzano, per es. durante il trasporto di materiale di costruzione.

I danni che non sono in relazione né con un danno corporale né con un danno materiale (danni puramente patrimoniali) continuano a non essere compresi nella responsabilità per rischio. Per quanto concerne la legge sulla circolazione stradale il Tribunale federale ha escluso ogni responsabilità per danni puramente patrimoniali (DTF 106 II 75 segg.; 117 II 106). Questo deve applicarsi anche alla responsabilità civile delle ferrovie, limitata anch'essa ai danni corporali e materiali. Le decisioni citate non hanno tuttavia escluso espressamente l'applicazione di altre disposizioni relative alla responsabilità. Nella letteratura recente si concede alle persone lese la possibilità di far valere, a scelta, pretese legate ad altri diritti (altre condizioni di responsabilità extracontrattuali o contratto)⁹¹. Quest'obbligo di risarcimento si applicherebbe tuttavia in caso di danni puramente patrimoniali soltanto in casi inusuali nei quali è stata violata una norma comportamentale volta a proteggere da siffatti danni⁹².

Responsabile è il titolare dell'impresa ferroviaria. Il termine è ripreso dalla LRespC. Il Tribunale federale intende con esso la persona per conto e a rischio del quale la ferrovia è esercitata (DTF 82 II 69). Può non coincidere con il proprietario o con il concessionario. L'avamprogetto Widmer/Wessner utilizzava il termine "esercitante". L'espressione "esercitare" viene però utilizzata nell'articolo 5 LFerr in un senso più ristretto. Viene pertanto mantenuto il termine "titolare".

Il capoverso 2 esclude dalla responsabilità per rischio le cose che si trovano sotto la custodia del viaggiatore (bagaglio a mano) e le cose trasportate (bagagli e merci). Altre prescrizioni devono essere applicate esclusivamente: le disposizioni della legge sul trasporto viaggiatori (LTV) proposta nell'ambito della riforma delle ferrovie 2 e della legge sul trasporto di merci (LTM) o, per quanto queste due leggi non sia applicabile (per es. nel caso di sciovie e di impianti di trasporto a fune privi di concessione federale, soggetti, in virtù dell'art. 20 della legge sugli impianti di trasporto a fune, alla responsabilità per rischio), le disposizioni del Codice delle obbligazioni relative ai contratti. Per le cose trasportate si applicano le prescrizioni relative al contratto di trasporto (art. 440-457 CO); per le cose sotto la custodia dei viaggiatori, le prescrizioni generali relative alle conseguenze dell'inadempimento (art. 97 ff. CO). L'applicazione esclusiva di queste disposizioni significa che disposizioni extracontrattuali relative alla responsabilità (per es. art. 41, 55 CO) non sono applicabili. Questo corri-

⁹¹ Roberto, pag. 149 N 524 con rinvii bibliografici; Oftinger/Stark II/3, pag. 32, § 27 N 77.

⁹² Oftinger/Stark II/3, loc. cit.

sponde alla vigente legge sulla responsabilità delle ferrovie, che all'articolo 11 disciplina in maniera esclusiva e in accordo con la legge sul trasporto pubblico la responsabilità contrattuale per le cose che si trovano sotto la custodia dei viaggiatori. Se la regolamentazione non fosse esclusiva, la parte lesa potrebbe fondarsi sulla responsabilità del padrone di azienda di cui all'articolo 55 CO, che non presuppone una colpa e che al contrario della legge sul trasporto viaggiatori (art. 50 LTV) e del disegno di legge sul trasporto di merci nell'ambito del progetto di legislazione sul traffico merci (art. 20 LTM) non prevede una limitazione di somme per la responsabilità.

Art. 40c

L'articolo 40c disciplina l'esonero dalla responsabilità del titolare dell'impresa ferroviaria. Il capoverso 1 descrive le condizioni a tal fine. Il capoverso 2 cita come esempi i tre motivi classici di esonero: la forza maggiore e la colpa grave della parte lesa o di un terzo (citati finora nell'art. 1 cpv. 1 LRespC in maniera esclusiva). La nuova regolamentazione si rifà all'avamprogetto Widmer/Wessner (art. 47a) e a una tesi della Commissione di studio⁹³.

La descrizione generale delle condizioni per l'esonero nel capoverso 1 deve consentire di ammettere, oltre a quelli classici, altri motivi di esonero, segnatamente il suicidio di una persona incapace di discernimento. Secondo il diritto vigente soltanto il suicidio di una persona capace di discernimento è riconosciuto come colpa propria grave e libera dalla responsabilità⁹⁴. Altri motivi di esonero dalla responsabilità sono il tentativo di suicidio e il rischio caratteristico che deve essere assunto dalla persona lesa (per es. quando un'automobile esce di strada a causa di un difetto, scivola in una scarpata e finisce contro un treno in corsa). Se invece il comportamento di una persona incapace di discernimento lascia supporre che non voglia suicidarsi (per es. se la persona erra sui binari), anche secondo la nuova regolamentazione questo non è un motivo di esonero. Soltanto il risarcimento dei danni può venire ridotto, in analogia applicazione dell'articolo 54 CO (responsabilità per motivi di equità della persona incapace di discernimento). D'altro canto non vengono più citati come motivi di esonero indipendenti gli atti criminosi o di mala fede e la violazione di prescrizioni di polizia (art. 6 e 7 LRespC). Essi liberano dalla responsabilità soltanto se rappresentano una colpa propria grave.

La descrizione generale delle condizioni per l'esonero dalla responsabilità sottolinea inoltre che il motivo dell'esonero (per es. saltare dal treno in corsa in quanto colpa propria grave) non annulla interamente il fatto che il danno sia stato provocato dai rischi caratteristici legati

⁹³ Bericht der Studienkommission, pag. 48 segg., pag. 52 tesi 52-9.

⁹⁴ Oftinger/Stark I, pag. 159 § 3 N 155; Rey pag.130 N 560 segg.; Widmer/Wessner, Erläuterender Bericht, 114 seg.; cfr. anche DTF 102 II 363 segg., 367. Sono invece favorevoli all'esonero anche in caso di incapacità di discernimento Keller I 93 e gli autori citati da Rey, pag. 130 N 565.

all'esercizio della ferrovia (per es. la locomozione). Il motivo dell'esonero fa tuttavia apparire insignificante i rischi caratteristici della ferrovia, poiché esso è la causa principale del danno⁹⁵. Con la formulazione "deve esserne ritenuto" si esprime che il tribunale deve procedere a un apprezzamento se accoglie un motivo di esonero.

Per quanto concerne la prassi relativa ai motivi classici di esonero si noti che nessuna sentenza pubblicata ha ammesso la forza maggiore (eventi naturali straordinari o guerre) come data, nemmeno in caso di valanghe o di caduta di sassi, poiché l'incidente avrebbe potuto essere evitato prendendo i corrispondenti accorgimenti tecnici⁹⁶. Per contro la responsabilità è stata negata a varie riprese per colpa grave della parte lesa, segnatamente nel caso di persone che sono salite o scese dal treno in marcia o di grave imprudenza nell'attraversare binari o passaggi a livello. Nonostante colpa grave della parte lesa, la responsabilità della ferrovia è stata tuttavia riconosciuta in caso di accresciuto rischio d'esercizio (ossia circostanze particolarmente pericolose in singoli casi) o di colpa dell'impresa ferroviaria⁹⁷. In alcuni casi la responsabilità è stata negata per colpa grave di un terzo, per es. in un caso in cui i genitori hanno lasciato viaggiare solo un figlio handicappato mentale o membri dell'esercito hanno attraversato i binari con elementi di artiglieria in maniera imprudente; tuttavia, anche in alcuni casi di colpa grave di terzi la responsabilità della ferrovia è stata comunque riconosciuta per la presenza di un elevato rischio di esercizio o di una colpa dell'impresa ferroviaria⁹⁸.

Art. 40d

Cfr. sopra, sezione 5.4.

Art. 40e

Nel capoverso 1 il divieto dell'esonero e della limitazione della responsabilità per contratto è ripreso dall'articolo 16 LRespC poiché il Codice delle obbligazioni non contiene una prescrizione corrispondente. Non è invece necessario citare nella legge la nullità di dichiarazioni unilaterali in merito alla limitazione della responsabilità.

Nel capoverso 2 la possibilità di impugnare le convenzioni che stabiliscono un risarcimento manifestamente insufficiente è ripresa dall'articolo 17 LRespC poiché il Codice delle obbligazioni non contiene una prescrizione corrispondente. Viene tuttavia introdotto un termine di un anno come nell'articolo 87 capoverso 2 LCStr. Determinante per valutare l'insufficienza del risarcimento in relazione con le possibilità di vincere il processo è il momento della con-

⁹⁵ Cfr. DTF 116 II 519 segg., 524.

⁹⁶ Otfinger/Stark II/3, pag. 54 § 27 N 131 seg.; Keller I 257.

⁹⁷ Keller I 259 segg.; Otfinger/Stark II/3 pag. 57 ff. § 27 N 137 segg.

clusione dell'accordo. Questa disposizione è applicata con prudenza dalla giurisprudenza⁹⁹. Essa è raramente invocata¹⁰⁰. Tuttavia, siccome in Svizzera oltre il 99 per cento dei casi di responsabilità sono risolti per mezzo di una transazione giudiziale¹⁰¹ e la parte lesa può essere tentata di preferire una transazione svantaggiosa a un lungo processo¹⁰², è giustificato mantenere la disposizione.

Art. 40f

Il rinvio alle disposizioni del Codice delle obbligazioni sugli atti illeciti è usuale nelle recenti leggi sulla responsabilità. Nell'ambito della presente revisione ne risultano le seguenti modifiche per quanto concerne il contenuto:

- la riparazione va fissata indipendentemente dalla colpa (art. 47/49 CO invece che art. 8 LRespC);
- il danno materiale non è più definito in funzione del valore commerciale della cosa, come prescrive l'articolo 12 LRespC ("valore reale")¹⁰³. Un risarcimento più elevato è ammesso anche senza colpa, contrariamente a quanto prescrive l'articolo 12 LRespC. Ora, secondo la prassi d'applicazione dell'articolo 42 CO, il danno può essere calcolato in base al valore che la cosa ha in rapporto al resto del patrimonio della persona lesa¹⁰⁴. Questo significa segnatamente che l'ammortamento di un'automobile può essere minore rispetto a quello praticato nel commercio¹⁰⁵. Si applica inoltre una responsabilità causale per la perdita di guadagno (beneficio perduto) causata dal danno materiale¹⁰⁶. Giusta l'articolo 43 capoverso 1^{bis} CO, in caso di animale domestico si può tener conto del valore affettivo. La regolamentazione dell'articolo 12 LRespC, risultante dal diritto dei trasporti, non è più necessaria, poiché la responsabilità per le cose trasportate è disciplinata in maniera esclusiva dalla legislazione sui trasporti (art. 40b cpv. 2).
- Il termine di prescrizione di due anni (art. 14 LRespC) è sostituito con un termine relativo di un anno dalla conoscenza del danno e del responsabile nonché da un termine assoluto di dieci anni dal giorno dell'atto che ha causato il danno; sono fatti salvi i termini di prescrizione del diritto penale (art. 60 CO).

⁹⁸ Keller I 258; Oftinger/Stark II/3, pag. 55 ff. § 27 N 133 segg.

⁹⁹ DTF 99 II 366 segg., 372 segg.; 109 II 347 segg., 349.

¹⁰⁰ Keller I 328; Oftinger/Stark I, pag. 662, § 12 N 42.

¹⁰¹ Oftinger/Stark I, pag. 655 § 12 N 18 nota 24.

¹⁰² Oftinger/Stark I, pag. 655 f. § 12 N 19.

¹⁰³ Oftinger/Stark I, pag. 364 § 6 N 356; Keller II 104 interpreta invece l'art. 12 LRespC nel senso che esso esclude unicamente il risarcimento dell'interesse affettivo.

¹⁰⁴ Oftinger/Stark I, pag. 365 § 6 N 357; Keller II 104; con riserva Roberto, pag. 195 N 673.

¹⁰⁵ Oftinger/Stark I pag. 366 § 6 N 360 seg.; Keller II 104.

Il divieto di cedere le pretese di risarcimento è soppresso (art. 15 LRespC)¹⁰⁷.

Le seguenti disposizioni della legge sulla responsabilità civile delle ferrovie vengono sostituite con leggere modifiche di contenuto o senza modifiche da prescrizioni del Codice delle obbligazioni:

- le disposizioni relative ai danni in caso di morte e lesioni personali (art. 2, 3, 9, 10, 13). Ora si applicano gli articoli 42, 45 e 46 CO;
- le disposizioni relative al risarcimento dei danni (art. 4, 5, 9);
- le disposizioni relative al regresso (art. 18). Ora si applicano gli articoli 50-51 CO.

Va sottolineato che è possibile rinunciare a una disposizione che preveda la diminuzione dell'indennità se la persona lesa ritrae dal suo lavoro un guadagno eccezionalmente elevato (art. 4 LRespC). La soppressione non implica una modifica di contenuto. Conformemente alla prassi del Tribunale federale¹⁰⁸ e a una grande parte della dottrina¹⁰⁹ occorre tener conto della situazione economica e sociale del danneggiato nell'ambito della misura del risarcimento di cui all'articolo 43 CO.

È possibile rinunciare anche a una disposizione sulla deduzione di prestazioni assicurative dal risarcimento, sempre che il responsabile abbia pagato i premi (art. 13 LRespC). La regola generale è che le prestazioni delle assicurazioni in capitale (per es. assicurazione sulla vita) non possono essere dedotte dalla responsabilità civile¹¹⁰; questa non è però applicabile se il responsabile ha pagato i suoi premi. Siccome la regola non è espressamente stabilita nella legge, non è necessario fissare nella legge nemmeno l'eccezione¹¹¹ (l'art. 96 della legge sul contratto di assicurazione¹¹², dal quale risulta la regola che non prevede la deduzione,

¹⁰⁶ Oftinger/Stark I, pag. 370 ff., § 6 N 371 segg.

¹⁰⁷ Per quanto concerne la credibilità della riparazione, cfr. Brehm, Berner Kommentar, N 126 ad art. 47 CO; Oftinger/Stark I, pag. 437 § 8 N 44.

¹⁰⁸ Il Tribunale federale ha spiegato in forma generale che la situazione economica e sociale di ogni parte deve essere presa in considerazione nell'ambito della misura del risarcimento conformemente all'art. 43 cpv. 1 CO (DTF 104 II 188).

¹⁰⁹ Honsell, pag. 103, § 9 N 36; Keller I 149; Rey, pag. 98 § 4 N 438; Schnyder, Basler Kommentar, N 14 ad art. 43 CO; Werro, Commentaire Romand, N 26 ad art. 43 CO. – Altra interpretazione (contro la presa in considerazione del guadagno eccezionalmente elevato nell'ambito dell'art. 43 CO): Brehm, Berner Kommentar, N 63 ad art. 43 CO; Oftinger/Stark, pag. 410 § 7 N 63; Roberto, pag. 258 N 896 seg.

¹¹⁰ Per es. Oftinger/Stark I, pag. 269 § 6 N 65.

¹¹¹ La prescrizione dell'art. art. 13 LRespC (deduzione delle prestazioni assicurative dalla responsabilità, sempre che il responsabile abbia pagato i premi) è considerato un principio di valore generale da Oftinger/Stark I pag. 269 seg. § 6 N 67; pag. 583 seg. § 11 N 138 segg.; Widmer/Wessner, Rapporto esplicativo, pag. 205 nota 1037 con rinvii bibliografici. Altra interpretazione: Desche-
naux/Tercier, La responsabilité civile, pag. 305 s. N 31.

¹¹² RS 221.229.1

esclude unicamente il regresso dell'assicuratore contro il responsabile; questo vale anche nel presente caso). Inoltre l'articolo 62 capoverso 3 LCStr e l'articolo 9 capoverso 2 della legge sulla responsabilità civile in materia nucleare (LRCN) contengono disposizioni simili a quelle dell'articolo 13 LRespC. È pertanto possibile un'applicazione per analogia. Siccome oggi i lavoratori sono assicurati obbligatoriamente contro gli infortuni, si può rinunciare alla disposizione dell'articolo 13 capoverso 2 LRespC secondo la quale rispetto agli impiegati e agli operai dell'impresa ferroviaria la deduzione è ammessa soltanto quando l'assicurazione si estende a tutti gli infortuni occorsi durante la costruzione o l'esercizio della ferrovia.

La disposizione relativa al libero apprezzamento delle prove (art. 20 LRespC) diviene priva d'oggetto con il futuro codice di procedura civile svizzero.

La disposizione secondo la quale gli atti di concessione possono imporre una responsabilità più estesa (art. 21 LRespC) diviene priva d'oggetto con l'introduzione della responsabilità per rischio.

6.5.1 Legge sul trasporto pubblico¹¹³ (art. 19)

La responsabilità civile dell'impresa ferroviaria per quanto concerne il bagaglio a mano viene modificata in un solo punto all'articolo 19 capoverso 2 LTP¹¹⁴: l'onere della prova in relazione con la colpa viene rovesciato, come è usuale nel diritto contrattuale (art. 97 CO). Se la parte lesa prova che l'impresa ferroviaria ha causato il danno, per es. a causa di una frenata di emergenza, l'impresa ferroviaria deve provare di non avere nessuna colpa, ossia ad esempio che la frenata di emergenza era giustificata e inevitabile. La responsabilità per rischio si applica come in passato soltanto in caso di un danno corporale per il quale l'impresa ferroviaria risponde. L'inasprimento della responsabilità dell'impresa ferroviaria per quanto concerne il bagaglio a mano è giustificato, poiché all'articolo 40b capoverso 2 della legge sulle ferrovie è prevista un'applicazione esclusiva della legge sul trasporto pubblico per i danni ai bagagli e alle merci trasportate, per cui la responsabilità (causale) indipendente dalla colpa del padrone di un'azienda per i suoi ausiliari di cui all'articolo 55 CO non è applicabile.

Al capoverso 3 l'attuale responsabilità causale dei viaggiatori per il bagaglio a mano, ripresa dal diritto internazionale sui trasporti, viene trasformata in una responsabilità per colpa con rovesciamento dell'onere della prova. Questa regolamentazione si inserisce meglio nel diritto contrattuale svizzero, che normalmente non prevede la responsabilità causale tra partner

¹¹³ RS 742.40

¹¹⁴ L'art. 19 LTP sarà integrato nella legge sul trasporto di viaggiatori nell'ambito dell'ulteriore evoluzione delle condizioni quadro del mercato ferroviario.

contrattuali. Di conseguenza le imprese ferroviarie e i viaggiatori sono soggetti a una responsabilità simile per quanto concerne il bagaglio a mano.

Siccome deve essere applicata in maniera esclusiva (art. 40*b* cpv. 2 LFerr), la responsabilità in virtù della legge sul trasporto pubblico si applica anche ai viaggiatori senza titolo di trasporto valido. Questo non deve essere detto esplicitamente.

6.5.2 Legge sulla navigazione interna¹¹⁵

Al contrario della LRespC, la legge sulle ferrovie non menziona nel titolo le imprese di navigazione. Di conseguenza l'introduzione di un rinvio espresso alla legge sulle ferrovie nell'articolo 30a LNI è giustificato

¹¹⁵ RS 747.201

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni sulla Confederazione

7.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il concetto di trasferimento definito dalla legge sul trasferimento del traffico merci e nelle due varianti presentate sopra, anche in futuro continuerà ad essere necessario un certo investimento di mezzi per il promovimento del traffico merci transalpino su rotaia.

Per la realizzazione del pacchetto di misure della variante 1 finalizzata alla realizzazione del mandato di trasferimento con un obiettivo di 650'000 viaggi attraverso le Alpi sono necessari per il promovimento del traffico merci ferroviario transalpino – senza introduzione della borsa dei transiti alpini – circa 2000 milioni di franchi negli anni 2011-2017. Per il pacchetto di misure contenuto nella variante 2 con adeguamento del mandato di trasferimento e un obiettivo di 1 milioni di viaggi attraverso le Alpi nel caso in cui non si dovesse introdurre una borsa dei transiti alpini, devono essere stanziati 1000 milioni di franchi per lo stesso periodo di tempi. Questi mezzi saranno chiesti nell'ambito di un decreto federale su un nuovo limite di spesa da adottare unitamente al disegno di legge sul traffico merci. Tale limite di spesa è destinato al promovimento finanziario dell'esercizio del traffico combinato accompagnato e non accompagnato. Vengono inoltre proseguite diverse misure per le quali vi sono già basi di finanziamento proprie.

Nel 2004 vi erano 385 milioni di franchi a disposizione di tutte le misure collaterali di trasferimento del traffico; nel 2005 l'importo ammontava a 350 milioni di franchi. La continuazione della politica di trasferimento nell'ambito della legge sul trasferimento del traffico merci secondo la variante 1 richiederà per i primi anni un fabbisogno finanziario di 350 milioni di franchi, che aumenterà a un massimo di 400 milioni di franchi in seguito all'aumento graduale del traffico trasferito. Per gli anni 2013-2017 l'onere supplementare per la Confederazione ammonterà pertanto a 15-50 milioni di franchi al massimo a seconda dell'anno di riferimento.

In caso di riduzione del sostegno alla ferrovia conformemente alla variante 2, nel 2017 saranno utilizzati soltanto 200 milioni di franchi all'anno nell'ambito delle misure di trasferimento. Questo corrisponde a uno sgravio delle finanze federali pari a 142 milioni di franchi nel 2017 rispetto ad oggi. In media negli anni 2011-2017 con la variante 2 si impiegheranno circa 240 milioni di franchi l'anno per il trasferimento del traffico, il che corrisponde a una riduzione rispetto al livello odierno pari a circa 100 milioni di franchi.

Originariamente con l'esaurimento del limite di spesa destinato a promuovere l'intero traffico merci su rotaia era prevista una riduzione al livello del 1999, ossia a 145 milioni di franchi.

Nella variante 1 questo valore di riferimento è superato di circa 105-155 milioni di franchi. Nella variante 2 si ottiene, mediante la riduzione graduale, un importo inferiore.

In caso di realizzazione di un'offerta di strada viaggiante autofinanziata conformemente alla variante 3 non saranno necessari ulteriori mezzi della Confederazione. Al contrario, se sarà realizzabile un'offerta fortemente ampliata di strada viaggiante con un bilancio costi-utili almeno neutrale, ne deriveranno risparmi dell'ordine massimo di 50 milioni di franchi all'anno.

L'introduzione di una borsa dei transiti alpini nell'ambito di una politica dei trasporti coordinata dei Paesi alpini avrebbe forti ripercussioni per la Confederazione. La vendita all'asta dei diritti di transito comporterebbe entrate supplementari per la Confederazione pari a 65-130 milioni di franchi. Nel contempo l'onere di promovimento del traffico merci su rotaia potrebbe venir ridotto notevolmente.

La realizzazione delle misure volte a promuovere il traffico merci in pianura non comporta per il momento ripercussioni finanziarie per la Confederazione, poiché sarà soppressa la base legale per l'ordinazione di trasporti in tale settore.

I mezzi finanziari destinati a promuovere il traffico merci su rotaia non possono essere compensati nell'ambito dei trasporti pubblici senza avere conseguenze importanti sull'infrastruttura e le offerte del traffico regionale. Una compensazione attraverso indennità federali destinate all'infrastruttura o mezzi provenienti dal Fondo FTP non è possibile. L'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria sugli assi nord-sud costituisce un pilastro complementare e irrinunciabile della politica di trasferimento.

Le modifiche del diritto dei trasporti nell'ambito dei binari di raccordo e attraverso l'adeguamento del diritto sulla responsabilità delle ferrovie non comporteranno oneri supplementari per la Confederazione.

7.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per attuare le misure collaterali non sarà necessario aumentare l'effettivo del personale. Non è invece ancora possibile prevedere le ripercussioni dell'eventuale attuazione di misure ambientali.

Con la riduzione delle misure di promovimento per il traffico merci su rotaia secondo la variante 2 è possibile una leggera riduzione del numero di posti di lavoro presso l'ufficio federale responsabile di queste misure.

Il fabbisogno in personale necessario per istituire e gestire la borsa del transito alpino deve ancora essere valutato. Quest'onere supplementare potrà tuttavia essere finanziato direttamente con i proventi risultanti dalla messa all'asta dei diritti di transito. L'organizzazione della borsa del transito alpino potrà anche essere delegata a terzi.

7.2 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

7.2.1 Ripercussioni finanziarie

Per i Cantoni e i Comuni non sono previste ripercussioni finanziarie. I Cantoni si occuperanno dell'intensificazione dei controlli sul traffico pesante, intensificazione di cui la Confederazione assumerà il finanziamento con gli introiti risultanti dalla TTCPC.

I Cantoni e i Comuni sono toccati direttamente dalle modifiche della responsabilità civile soltanto in rari casi: quando gestiscono essi stessi tranvie (per es. la città di Basilea) o impianti di trasporto a fune (per es. il Cantone del Vallese) o un'altra impresa disciplinata da detta legge (impresa ferroviaria, di funivie, di sciovie o impresa concessionaria di navigazione). Sono interessati indirettamente dalla modifica qualora siano proprietari di una parte delle azioni delle imprese di trasporto concessionarie. Come esposto nel paragrafo che segue (n. 7.3.4), le ripercussioni sono accettabili.

Non vi sono altre ripercussioni finanziarie per i Cantoni o i Comuni.

7.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'intensificazione dei controlli sul traffico pesante richiede personale supplementare. Si tratta di una conseguenza diretta dell'accordo tra la Confederazione e i Cantoni, che viene coperta finanziariamente nell'ambito di convenzioni.

Non vi sono altre ripercussioni sull'effettivo del personale dei Cantoni o dei Comuni.

7.3 Ripercussioni sull'economia nazionale

7.3.1 Ripercussioni sul traffico su rotaia

Il progetto di trasferimento proposto nella legge sul trasferimento del traffico merci e le modifiche nell'ambito della responsabilità civile delle imprese di trasporto e ferroviarie determinano un rafforzamento generale del mercato del traffico merci su rotaia, che potrà in tal modo rispondere meglio ai bisogni macroeconomici in materia di trasporti.

Le misure collaterali accelerano l'evoluzione del traffico combinato e permettono di costruire capacità intermodali supplementari. A seconda della variante di obiettivi e misure scelta, questo avverrà in forme e intensità diversa. A lunga scadenza questo comporterà un trasferimento sostenibile. Tuttavia, con la riduzione del promovimento del traffico merci su rotaia seconda la variante 2 si riduce notevolmente il potenziale di ampliamento e di crescita del traffico merci su rotaia.

L'ampliamento dell'offerta del traffico combinato accompagnato e non accompagnato, soprattutto un forte ampliamento dell'offerta di strada viaggiante, può entrare in conflitto con

l'ampliamento dell'offerta nel traffico viaggiatori. L'estensione dell'offerta nel traffico merci e viaggiatori in base alla domanda dipenderà pertanto dall'aumento delle capacità sugli assi nord-sud.

Le modifiche proposte nel diritto dei trasporti, nella legislazione sui binari di raccordo e nel diritto sulla responsabilità civile delle ferrovie permettono agli attori del mercato di effettuare i trasporti, nell'ambito delle loro relazioni professionali, in maniera più efficace e sicura sotto il profilo giuridico. La capacità e la competitività del sistema ferroviario vengono di conseguenza rafforzate in modo generale.

7.3.2 Ripercussioni sul traffico su strada

In un primo tempo le misure proposte dalla politica di trasferimento non comporteranno oneri supplementari per il traffico merci su strada. L'intensificazione dei controlli sul traffico pesante e l'eventuale aumento delle multe sono volti a garantire il rispetto delle prescrizioni vigenti. I costi risultanti sono già previsti nell'attuale situazione giuridica.

L'introduzione della borsa del transito alpino e la conseguente limitazione del numero dei viaggi attraverso le Alpi avrebbero ripercussioni importanti sul traffico merci su strada. In caso di insufficienti misure collaterali potrebbero derivarne conseguenze negative per la circolazione o la ricerca di percorsi alternativi. Il settore del traffico merci su strada ne risulterebbe durevolmente pregiudicata, in Svizzera e all'estero.

Grazie alle misure ferroviarie mirate a sostegno della borsa del transito alpino nella forma presentata nella prima variante, finalizzata alla realizzazione del mandato di trasferimento, le ripercussioni possono essere notevolmente ridotte. La migliorata offerta ferroviaria, con capacità sufficienti (strada viaggiante e TCNA), permetterebbe di evitare una riduzione delle capacità di trasporto. Utilizzando la strada viaggiante i trasportatori non sarebbero obbligati a modificare i loro processi produttivi.

Le altre misure non avranno ripercussioni sul traffico merci su strada.

Il trasferimento del traffico pesante dalla strada alla ferrovia sgrava globalmente le capacità dell'infrastruttura stradale transalpina e può di conseguenza migliorare lo svolgimento del traffico individuale motorizzato sugli assi nord-sud. Nell'ambito della variante 2 con riduzione del promovimento ferroviario, questo sgravio è notevolmente ridotto. Dato che i volumi di traffico nuovi e quelli supplementari non possono più essere trasferiti in modo mirato sulla ferrovia, causa l'assenza di mezzi, a lungo termine occorre addirittura prevedere un maggior carico sugli assi di transito.

7.3.3 Ripercussioni sul piano economico globale

Il rafforzamento globale del traffico merci su rotaia può determinare un miglioramento dello svolgimento dei trasporti di merci in tutti i settori economici con conseguente ripartizione giudiziosa dei compiti. Un mercato ferroviario rafforzato offre opzioni di scelta a tutti i trasportatori.

La restrizione quantitativa delle capacità della strada per mezzo di una borsa del transito alpino potrebbe influenzare durevolmente il processo della ripartizione del lavoro a livello dello spazio e a livello internazionale. Completando la borsa con un'offerta ferroviaria sufficiente e di grande qualità (strada viaggiante e TCNA) è possibile evitare la maggior parte delle ripercussioni negative.

7.3.4 Ripercussioni macroeconomiche della revisione delle disposizioni sulla responsabilità

I gestori di imprese ferroviarie, impianti di trasporto a fune, sciovie o imprese concessionarie di navigazione dovranno far fronte a spese supplementari, poiché la responsabilità sarà rafforzata per quanto concerne la riparazione e i danni materiali. Queste spese supplementari sono sopportabili. Viene infatti introdotta la regolamentazione della responsabilità civile vigente attualmente per i veicoli a motore. Si elimina in tal modo una distorsione della concorrenza, e questo anche tra i diversi settori dei trasporti pubblici: le ferrovie, le tranvie, gli impianti di trasporto a fune, le sciovie e le imprese concessionarie di navigazione saranno soggetti alle stesse disposizioni sulla responsabilità come i trolleybus, gli autobus e gli autopostali. Inoltre la responsabilità sarà rafforzata soltanto in settori parziali. Per quanto concerne i settori importanti quali la copertura delle spese di cura, della perdita di guadagno e i danni conseguenti alla morte del sostegno della famiglia, la responsabilità rimane invariata.

Quantitativamente le ripercussioni del rafforzamento della responsabilità possono essere valutate soltanto a grandi linee. Nel 2001 si sono verificati 195 incidenti ferroviari nei quali vi sono stati morti o feriti o il danno materiale è stato superiore ai 15'000 franchi¹¹⁶. I morti sono stati 25 e i feriti 22, *per danni valutati a 15-20 milioni di franchi*. Le indicazioni sui danni materiali subiti da terzi esistono soltanto per gli incidenti verificatisi ai passaggi a livello: i 78 incidenti hanno causato danni per 605'000 franchi¹¹⁷. *Si calcola che il proposto inasprimento della responsabilità aumenterà di 20'000 franchi per ogni incidente i versamenti effettuati a questo titolo, il che corrisponde a un totale di 3,9 milioni di franchi all'anno, ossia allo 0,5 per mille delle spese totali delle ferrovie (pari a 7,668 miliardi di franchi nel 2001)*¹¹⁸. Per quanto

¹¹⁶ Ufficio federale di statistica: E-E 21, Eisenbahnen 1990-2001: Unfälle, www.portal-stat.admin.ch/stat_ch/ber11/oev/inhalt_oev_d.htm

¹¹⁷ Statistica degli eventi, dell'Ufficio federale dei trasporti (non pubblicato).

¹¹⁸ Ufficio federale di statistica, Conto ferroviario svizzero 2002, Neuchâtel 2004, p. 7.

concerne le tranvie e gli impianti di trasporto a fune si prevede parimenti un leggero aumento dei costi¹¹⁹.

7.4 Altre ripercussioni

Il disegno di legge, che si prefigge di ridurre il numero dei viaggi e il livello delle emissioni del traffico merci pesante, avrà conseguenze dirette sull'ambiente. La realizzazione degli obiettivi e ogni passo verso la loro realizzazione migliorano sostenibilmente la qualità dell'ambiente lungo gli assi del traffico transalpino. Con ognuna delle varianti presentate, questo effetto interverrà con intensità diversa. Siccome una grande parte del traffico trasferito è traffico di transito, tutte le regioni situate lungo gli assi (regione basilese, altopiano, Ticino) saranno sgravate in maniera importante. Le ripercussioni negative causate dal traffico merci pesante sulla salute e sull'ambiente potranno pertanto diminuire notevolmente ovvero perlomeno essere mantenuti a un livello stabile nel caso della variante 2. In questo modo sarà possibile evitare costi elevati legati all'ambiente che gravano l'economia nazionale.

8 Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario

La regolamentazione della responsabilità civile delle ferrovie non è prevista nel programma di legislatura 2003-2007. Siccome la revisione globale del diritto della responsabilità civile non è stata integrata nel programma di legislatura 2003-2007, è giustificato modificare le disposizioni concernenti la responsabilità civile delle ferrovie in un oggetto separato e ancora durante l'attuale periodo di legislatura. Questa revisione colma infatti lacune legislative importanti¹²⁰ ed è realizzabile con spese contenute.

I mezzi finanziari necessari proposti con la legge sul trasferimento del traffico merci non rientrano nell'attuale periodo di pianificazione finanziaria (2006-2008). La legge sul trasferimento del traffico merci crea il quadro legale per il finanziamento del credito necessario per il finanziamento delle misure. A seconda della variante scelta, tale credito ammonterà a ca. 1 oppure ca. 2 miliardi di franchi. Sul relativo decreto finanziario concernente il limite di spese occorrerà prendere una decisione in un secondo tempo, quando il limite di spesa di 2'830 milioni di franchi valido attualmente sarà stato esaurito completamente.

¹¹⁹ Nel 2001 vi sono stati 8 morti e 104 feriti in incidenti di tranvie; complessivamente sono stati trasportati nel 2001 377 mio. di viaggiatori. In incidenti di impianti di trasporto a fune vi sono stati nel 2001 18 feriti; si stima che nel 2001 siano state trasportate complessivamente 185 mio. di persone. Fonti: Ufficio federale dei trasporti (Dati riguardanti gli incidenti di tranvie, non pubblicato); Ufficio federale di statistica: N-E-6, Tranvie per il traffico locale, trolleybus e autopostali - 1990-2001: servizi di trasporto-persone; T 11.3.5.1, Incidenti per mezzo di trasporto (incidenti di impianti di trasporto a fu-

9 Aspetti giuridici

9.1 Costituzionalità e legalità

La legge sul trasferimento del traffico merci rappresenta la legge d'esecuzione, non limitata nel tempo, dell'articolo 84 della Costituzione federale (Cost.¹²¹), con cui si sostituisce la vigente legge sul trasferimento del traffico, limitata nel tempo. Con questa legge il termine per il raggiungimento degli obiettivi è prolungato fino a due anni dopo l'apertura della galleria di base del Gottardo, cioè verosimilmente al 2017. Le disposizioni transitorie all'articolo 84 Cost., sancite nell'articolo 196 Cost., esigono tuttavia una realizzazione dei contenuti dell'articolo sulla protezione delle Alpi entro 10 anni. Questo termine è scaduto a metà 2004. La proroga del termine del trasferimento significa che fino al raggiungimento dell'obiettivo vi sarà una situazione contraria alle norme costituzionali.

Nella legge dell'8 ottobre 1999 sul trasferimento del traffico è menzionato l'obiettivo di 650'000 viaggi nel traffico pesante attraverso le Alpi. Questo numero corrisponde grosso-modo al numero di viaggi del traffico pesante attraverso le Alpi nel traffico interno, di importazione e di esportazione (cioè senza il traffico di transito) nel 1999. Dato che deve essere trasferito alla ferrovia soltanto il traffico merci di transito attraverso le Alpi, da frontiera a frontiera, questo obiettivo corrisponde alle condizioni dell'articolo 84 capoverso 2 Cost. Ogni obiettivo di trasferimento che supera nettamente tale quantità non permette invece di soddisfare il mandato costituzionale. In linea di principio il raggiungimento dell'obiettivo di trasferimento definito dalla Costituzione è possibile anche con la variante 2 qui presentata; in questa variante tuttavia il raggiungimento dell'obiettivo entro il 2017 dipenderà necessariamente dall'istituzione di una borsa dei transiti alpini coordinata su tutto l'arco alpino con le relative limitazioni delle capacità. Adottando il limite massimo di viaggi della variante 2, il termine di 10 anni previsto dall'articolo 84 Costituzione per la realizzazione del mandato costituzionale viene rimandato ulteriormente senza che sia definito un termine preciso¹²².

La riscossione di una tassa come quella prevista nel presente progetto sotto forma di tassa sul transito alpino richiede per principio una base legale formale che disciplina la cerchia delle persone tenute a versare la tassa, l'ammontare della tassa e il suo calcolo (art. 164 cpv. 1 Cost.).

ne); Statistiche dei trasporti 02, pubblicato da LITRA, Servizio d'informazione per i trasporti pubblici, Berna (numero dei viaggiatori trasportati dagli impianti a fune).

¹²⁰ Cfr. sezione 5.1.2.

¹²¹ **RS 101**

¹²² Non è necessario l'esame della costituzionalità della variante 3 dato che essa può essere applicata a complemento sia della variante 1 sia della variante 2.

In linea di principio l'introduzione di una tassa sul transito alpino non è in contraddizione con la gratuità dell'utilizzazione delle strade, garantita dall'articolo 82 capoverso 3 della Costituzione federale, che disciplina anche l'approvazione di deroghe da parte dell'Assemblea federale. La stima effettuata in occasione della consultazione dell'aprile 1997 in merito all'applicazione dell'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi e al disegno di legge federale relativa a una tassa sul traffico merci transalpino rimane valida: i tratti di strade transalpine soggetti a tassa saranno menzionati individualmente e concretamente. Si tratta di casi particolari definiti con precisione e non di tasse legate all'utilizzazione generale. Le esigenze poste a una regolamentazione d'eccezione sono adempiute. L'articolo 82 capoverso 3 della Costituzione federale non esclude pertanto la riscossione di una tassa per passaggi alpini ben definiti.

La competenza della Confederazione in materia di regolamentazione del diritto della responsabilità civile delle ferrovie risulta, da un lato, dall'articolo 87 della Costituzione federale, in virtù del quale la legislazione sui trasporti ferroviari, sulle filovie, sulla navigazione nonché sull'aviazione e l'astronautica compete alla Confederazione, dall'altro dall'articolo 122 della Costituzione federale, in virtù del quale la legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione.

9.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

Il pacchetto di misure proposto con la legge sul trasferimento del traffico merci è realizzabile soltanto in caso di compatibilità con tutti gli obblighi internazionali. Pertanto la riscossione di una tassa sul transito alpino o l'introduzione di una borsa del traffico alpino non sono possibili direttamente con la messa in vigore della legge sul trasferimento del traffico merci, ma dipende da un'armonizzazione sul piano internazionale. Per rendere possibile la coordinazione necessaria per la messa in atto di tali misure, la legge sul trasferimento del traffico merci attribuisce esplicitamente al Consiglio federale una competenza di concludere accordi con altri Stati. Le disposizioni dell'Accordo sui trasporti terrestri coprono la continuazione della promozione del traffico combinato.

Bibliografia

Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts/Rapport de la Commission d'étude pour la révision totale du droit de la responsabilité civile, 1991; può essere ordinato presso l'Ufficio federale di giustizia, Divisione principale del diritto privato

Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Hg. Honsell H./Vogt N./Wiegand W., Obligationenrecht I, Art. 1-529 OR, 3. Aufl., Basilea/Ginevra/Monaco 2003

Brehm Roland, Berner Kommentar, Band VI/1/3/1, Das Obligationenrecht, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Kommentar zu Art. 41-61 OR, Berna 1990

Commentaire Romand, édité par Thévenoz L./Werro F., Code des obligations I, Art. 1-529, Ginevra/Basilea/Monaco 2003

Deschenaux H./Tercier P., La responsabilité civile, 2e éd., Berna 1982

Honsell Heinrich, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zurigo 2000

Keller Alfred, Haftpflicht im Privatrecht

- Band I, 6. Aufl., Berna 2002
- Band II, 2. Aufl., Berna 1998

Oftinger K./Stark E.W., Schweizerisches Haftpflichtrecht

- Allgemeiner Teil, Band I, 5. Aufl., Zurigo 1995
- Besonderer Teil, Band II/3, Übrige Gefährdungshaftungen, 4. Aufl., Zurigo 1991

Rey Heinz, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zurigo 2003

Roberto Vito, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zurigo 2002

Stark Emil W., Probleme der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1967 II 1-192

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Vorentwurf eines Bundesgesetzes (Vorentwurf Widmer/Wessner)

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Erläuternder Bericht (s. a.; esaurito)